

Міністерство освіти і науки України

Національний університет «Одеська юридична академія»

Любов БІЛА-ТІУНОВА

Діана КОЗАЧУК

Олег ПАНФІЛОВ

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО УКРАЇНИ

Навчально-методичний посібник

*для підготовки здобувачів першого (бакалаврського) рівня вищої освіти
спеціальності К9 «Правоохоронна діяльність» /
262 «Правоохоронна діяльність»*

Одеса
Фенікс
2025

УДК 342.9(477)(075.8)
Б 61

*Рекомендовано до друку навчально-методичною радою
Національного університету «Одеська юридична академія»
Протокол № 2 від 8 жовтня 2025 р.*

Автори:

Любов Біла-Тіунова, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри адміністративного і фінансового права НУ «ОЮА» (<https://orcid.org/0000-0001-7886-793X>);

Діана Козачук, кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного і фінансового права НУ «ОЮА» (<https://orcid.org/0000-0002-5831-5297>);

Олег Панфілов, кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного і фінансового права НУ «ОЮА» (<https://orcid.org/0000-0003-1736-1649>)

Рецензенти:

Аліна Денисова, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри адміністративно-правових дисциплін Одеського державного університету внутрішніх справ;

Ігор Пастух, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри адміністративного права і процесу Національної академії внутрішніх справ.

Біла-Тіунова Л.

Б 61 Адміністративне право України : навч.-метод. посіб. для підготовки здобувачів вищої освіти першого (бакалавр.) рівня спец. К9 «Правоохоронна діяльність» (262) [Електронне видання] / Л. Біла-Тіунова, Д. Козачук, О. Панфілов ; Нац. ун-т «Одеська юрид. академія». – Одеса : Фенікс, 2025. – 316 с. – Режим доступу: <https://doi.org/10.32837/11300.31661>

ISBN 978-617-8763-03-9

Навчально-методичний посібник призначений для надання допомоги студентам, які навчаються за спеціалізацією 269 «Правоохоронна діяльність» і вивчають дисципліну «Адміністративне право України». Студентам, які навчаються на денній та заочній формі навчання, запропоновано робочу програму дисципліни, основні положення тем робочої програми, плани семінарських занять, тестові та практичні завдання, питання для самостійної перевірки знань, список рекомендованої літератури.

УДК 342.9(477)(075.8)

ISBN 978-617-8763-03-9

© Л. Біла-Тіунова,
Д. Козачук, О. Панфілов, 2025

ПЕРЕДМОВА

Сучасний етап розвитку української держави характеризується глибокими трансформаціями у сфері публічного управління, правоохоронної діяльності та забезпечення прав і свобод людини. В умовах демократичного розвитку, європейської інтеграції та зростання ролі безпекових функцій держави особливого значення набуває адміністративне право як базова галузь публічного права, що визнає правові засади організації та діяльності публічної адміністрації, механізми реалізації владних повноважень і межі допустимого втручання держави у сферу прав та законних інтересів приватних осіб.

Адміністративне право відіграє ключову роль у формуванні правового режиму публічного адміністрування, зокрема у правоохоронній сфері, де владні рішення безпосередньо впливають на стан публічної безпеки, правопорядку та реалізацію й захист прав людини. Саме в межах адміністративно-правового регулювання визначаються принципи діяльності суб'єктів публічної адміністрації, встановлюються правові форми і процедури їх взаємодії з приватними особами, а також закріплюються гарантії законності та підконтрольності публічної влади.

Для правоохоронної діяльності адміністративне право має системоутворююче значення. Воно формує ціннісну систему здійснення правоохоронної діяльності в демократичній державі з урахуванням сучасного бачення принципів формування і розвитку публічно-владних відносин. В практичній площині воно забезпечує нормативну основу реалізації превентивних, контрольних, наглядових та юрисдикційних повноважень, визначає правовий статус посадових осіб правоохоронних органів, порядок застосування адміністративного примусу та адміністративної відповідальності. Водночас адміністративне право виступає ключовим інструментом захисту публічних прав, свобод і законних інтересів особи у відносинах з публічною адміністрацією, що є особливо актуальним в умовах посилення ролі держави у сфері безпеки.

Важливим аспектом сучасного адміністративного права є його людиноцентрична спрямованість. Принципи верховенства права, законності, пропорційності, гуманізму та належного врядування ви-

значають зміст і межі адміністративно-правового впливу, скеровуючи діяльність публічної адміністрації не лише на досягнення публічних цілей, а й на повагу до гідності, прав і свобод людини. У цьому контексті адміністративне право постає не лише як інструмент владного регулювання, а як правова гарантія балансу між публічними інтересами та інтересами приватних осіб.

З огляду на це актуальність навчальної дисципліни «Адміністративне право» зумовлюється необхідністю:

- формування у здобувачів вищої освіти системного розуміння адміністративного права як фундаменту публічного управління і правоохоронної діяльності;

- засвоєння правових засад діяльності органів публічної адміністрації та механізмів реалізації їх повноважень;

- розвитку навичок правового аналізу адміністративно-правових відносин і правозастосовної практики;

- формування професійних компетентностей, необхідних для забезпечення законності, правопорядку та захисту прав людини у правоохоронній сфері.

Таким чином, навчально-методичний посібник з адміністративного права спрямований на комплексне висвітлення основних інститутів і механізмів адміністративно-правового регулювання, а також на формування у здобувачів освіти цілісного уявлення про роль адміністративного права у сучасній системі публічної влади та правоохоронної діяльності.

1. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ ДИСЦИПЛІНИ «АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО»

Навчальна дисципліна «Адміністративне право» зосереджує увагу на вивченні правових засад організації та здійснення публічного управління, зокрема у сфері правоохоронної діяльності, а також на формуванні у здобувачів освіти системного розуміння адміністративно-правових механізмів забезпечення публічної безпеки, законності та правопорядку. Курс орієнтований на засвоєння базових категорій, принципів і інститутів адміністративного права як фундаментальної галузі публічного права, що регулює відносини між публічною адміністрацією та приватними особами.

Предметом навчальної дисципліни є адміністративно-правові відносини, що виникають у процесі здійснення публічного адміністрування, реалізації владних повноважень органами публічної адміністрації, з акцентом на забезпечення та захист прав, свобод і законних інтересів приватних осіб у сфері публічного управління.

Адміністративне право є невід'ємним і органічним елементом освітньої програми підготовки бакалаврів зі спеціальності К9 (262) «Правоохоронна діяльність», що відбивається у **міждисциплінарних зв'язках** навчальної дисципліни, а саме з курсами «Загальна теорія держави і права», «Конституційне право», «Судові та правоохоронні органи України», «Адміністративний процес», «Адміністративно-юрисдикційна діяльність», «Поліцейська діяльність».

Програма курсу спрямована на підготовку фахівців, здатних орієнтуватися у складних питаннях правоохоронної діяльності як невід'ємної складової публічного управління, заснованого на демократичних цінностях верховенства права, гуманізму та відповідальності публічної влади за результати правоохоронного втручання.

Зміст дисципліни спрямований на формування фахових компетентностей у здобувачів освіти за спеціальністю К9 (262) «Правоохоронна діяльність», зокрема системного розуміння адміністративного права як правової основи правоохоронної діяльності. Вивчення місця адміністративного права в системі публічного права та його принципів забезпечує усвідомлення меж і стандартів владного втручання у

сфері публічної безпеки. Аналіз адміністративно-правового статусу приватних осіб і суб'єктів публічної адміністрації формує розуміння прав, обов'язків і відповідальності учасників правоохоронних правовідносин. Опанування інструментів публічного адміністрування, адміністративних процедур, адміністративних актів і договорів створює підґрунтя для законного та обґрунтованого прийняття управлінських рішень у правоохоронній сфері. Розгляд публічної служби дозволяє зрозуміти особливості проходження служби, службової дисципліни та відповідальності в правоохоронних органах. Вивчення контролю й нагляду, адміністративних послуг і механізмів адміністративної відповідальності спрямоване на формування навичок забезпечення законності, реагування на правопорушення та захисту публічних інтересів. Окремий акцент робиться на провадженні в справах про адміністративні проступки як ключовій формі реалізації адміністративно-юрисдикційних повноважень правоохоронних органів, а також на дотриманні гарантій прав людини у процесі правозастосування.

Метою навчальної дисципліни є набуття здобувачами вищої освіти системних теоретичних і прикладних знань з адміністративного права та формування здатності застосовувати їх у практичній діяльності під час реалізації правоохоронних функцій і виконання завдань публічного управління.

Завдання курсу спрямовані на:

- засвоєння основних понять, принципів і інститутів адміністративного права;
- формування розуміння правової природи публічного адміністрування та його інструментів;
- розвиток навичок правового аналізу адміністративно-правових відносин;
- набуття умінь застосовувати норми адміністративного права у правоохоронній діяльності;
- формування ціннісних орієнтирів публічного управління, заснованих на принципах верховенства права, людиноцентризму та належного врядування.

За підсумками вивчення дисципліни здобувачі освіти повинні **знати**:

- основні категорії та інститути адміністративного права, його місце в системі публічного права;

- принципи адміністративного права та їх значення для здійснення правоохоронної діяльності;
- правові засади публічного адміністрування та інструменти реалізації владних повноважень;
- адміністративно-правовий статус приватних осіб і суб'єктів публічної адміністрації;
- зміст і порядок застосування адміністративних процедур, адміністративних актів і адміністративних договорів;
- правові основи публічної служби, зокрема особливості проходження служби в правоохоронних органах;
- механізми контролю й нагляду у публічному адмініструванні;
- підстави та форми адміністративної відповідальності;
- загальні засади провадження в справах про адміністративні проступки;
- гарантії захисту прав, свобод і законних інтересів особи у сфері публічного управління.

У результаті вивчення дисципліни здобувачі освіти повинні **вміти**:

- застосовувати норми адміністративного права у процесі виконання правоохоронних завдань;
- аналізувати адміністративно-правові ситуації, що виникають у діяльності органів публічної адміністрації;
- оцінювати правомірність рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень;
- використовувати адміністративні процедури та інструменти публічного адміністрування в практичній діяльності;
- здійснювати первинну правову кваліфікацію адміністративних проступків;
- орієнтуватися в порядку адміністративного оскарження та інших формах позасудового захисту;
- діяти у межах закону з дотриманням принципів верховенства права, гуманізму, пропорційності та людиноцентризму.

Форми вивчення навчальної дисципліни: лекції, практичні заняття, самостійна робота здобувачів вищої освіти, індивідуальні завдання, підсумковий контроль (екзамен).

Лекційні заняття забезпечують теоретичне підґрунтя курсу та спрямовані на розкриття базових категорій, принципів і інститутів адміністративного права, формування системного уявлення про пу-

блічне адміністрування, правовий статус суб'єктів публічної адміністрації, інструменти владного впливу, адміністративні процедури та адміністративну відповідальність у правоохоронній сфері.

Практичні заняття мають на меті закріплення теоретичних знань і формування навичок їх практичного застосування. У межах практичних занять здійснюється аналіз адміністративно-правових ситуацій, розв'язання кейсів, обговорення проблемних питань правозастосування, а також опрацювання прикладів діяльності органів публічної адміністрації у правоохоронній сфері.

Самостійна робота здобувачів вищої освіти передбачає підготовку до лекційних і практичних занять, опрацювання рекомендованої навчальної та наукової літератури, нормативно-правових актів, виконання завдань до самостійної роботи, а також підготовку до контрольних заходів. Вона спрямована на поглиблення знань і розвиток навичок самостійного правового аналізу.

Індивідуальні завдання включають вирішення тематичних кейсів, підготовку аналітичних матеріалів, порівняльну характеристику адміністративно-правових інститутів, а також складання проєктів процесуальних документів у справах про адміністративні правопорушення. Виконання індивідуальних завдань сприяє формуванню вміння аргументовано застосовувати норми адміністративного права у правоохоронній діяльності.

Методи навчання та викладання. У процесі викладання дисципліни застосовується поєднання традиційних і проактивних методів навчання, зокрема: лекція як основна форма подання систематизованого теоретичного матеріалу; практичне заняття (кейс-метод) – аналіз змодельованих адміністративно-правових ситуацій та практики правозастосування; групові дискусії – обговорення проблемних питань адміністративного права та правоохоронної діяльності.

Форми контролю знань. *Поточний контроль* знань здійснюється під час практичних занять і передбачає усне опитування, виконання практичних завдань і кейсів, оцінювання індивідуальних завдань. *Проміжний контроль* проводиться після вивчення окремих тем або тематичних блоків з метою перевірки рівня засвоєння навчального матеріалу та може здійснюватися у формі контрольної роботи, колоквиуму або групового диспуту. *Підсумковий контроль* знань здійснюється у формі екзамену.

Критерії оцінювання знань здобувачів освіти.

Оцінювання здобувачів освіти оцінюється за шкалою «2», «3», «4», «5», з переведенням при підсумковому контролі оцінок в бали за допомогою шкали Університету до національної шкали та шкали ECTS. При оцінці за основу береться повнота і правильність виконання завдань.

Оцінка «5» (відмінно) ставиться в тому разі, коли відповідь здобувача освіти правильна, повна, послідовна, логічна; здобувач освіти впевнено володіє фактичним матеріалом з усього курсу, вміє застосовувати його щодо конкретно поставлених завдань.

Оцінка «4» (добре) ставиться в тому разі, коли відповідь правильна, послідовна, логічна, але здобувач освіти допускає у викладі окремі незначні пропуски фактичного матеріалу вміє застосувати його щодо конкретно поставлених завдань.

Оцінка «3» (задовільно) ставиться у тому разі, коли здобувач освіти володіє більшою частиною фактичного матеріалу, але викладає його не досить послідовно і логічно, допускає істотні пропуски у відповіді, невірно формулює основні теоретичні положення та причинно-наслідкові зв'язки.

Оцінка «2» (незадовільно) ставиться в тому разі, коли здобувач освіти виявляє незнання більшої частини фактичного матеріалу або відмовляється відповідати на поставлені питання.

Шкала оцінювання: національна та ECTS

100-бальною шкалою	Шкала за ECTS	За національного шкалою	
		Екзамен	залік
90-100	A	Відмінно	зараховано
82-89	B	Добре	
74-81	C		
64-73	D	Задовільно	
60-63	E		
1-59	Fx	Незадовільно	не зараховано
1-34	F		

2. ПРОГРАМА НАВЧАЛЬНОЇ ДИСЦИПЛІНИ

Тема 1. Адміністративне право в системі публічного права

- 1.1. Поняття та сутність публічного права.
- 1.2. Історія становлення адміністративного права.
- 1.3. Поняття адміністративного права, його предмет і метод.
- 1.4. Базові категорії сучасного адміністративного права.
- 1.5. Завдання адміністративного права.
- 1.6. Система адміністративного права.
- 1.7. Взаємозв'язок адміністративного права й інших галузей права.

Основний зміст

1.1. Поняття та сутність публічного права. Публічне право є складовою системи права України та охоплює сукупність галузей, норми яких спрямовані на регулювання суспільних відносин, пов'язаних із побудовою та функціонуванням органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також інших суб'єктів, уповноважених здійснювати владний вплив з метою реалізації публічних інтересів. Визначальною особливістю публічного права є те, що воно регулює відносини, у яких однією зі сторін обов'язково виступає носій публічної влади – орган державної влади, орган місцевого самоврядування або суб'єкт делегованих повноважень, який діє не у власних інтересах, а на виконання покладених на нього публічних функцій і завдань, спрямованих на задоволення публічного інтересу.

Публічне право забезпечує правову організацію владної діяльності держави і територіальних громад, визначає компетенцію публічних інституцій, форми і способи здійснення владного впливу, а також межі втручання у сферу прав і свобод людини та громадянина. Його норми мають переважно імперативний характер, оскільки встановлюють обов'язкові правила поведінки для суб'єктів владних повноважень та визначають юридичні наслідки їх невиконання. Саме через публічне право забезпечується законність, підконтрольність і відповідальність публічної влади.

До галузей публічного права традиційно відносять конституційне, адміністративне, кримінальне, фінансове, міжнародне публічне право. Усі вони спрямовані на забезпечення публічних інтересів, однак відрізняються предметом і методами правового регулювання. У цій системі адміністративне право посідає центральне місце, оскільки регулює повсякденну діяльність суб'єктів публічної адміністрації та охоплює найширше коло відносин між владою і приватними особами.

Станом на теперішній час у вітчизняній юридичній науці відсутня усталена теорія розмежування норм публічного та приватного права. Залежно від фактичних обставин тієї або іншої справи можливим є застосування конкретної теорії. До теорій розмежування публічного та приватного права віднесено: теорію субординації, двоступеневу теорію та спеціально-правову¹.

Для правоохоронної діяльності публічне право має фундаментальне значення. Саме в його межах здійснюється реалізація владних повноважень щодо охорони публічного порядку, громадської безпеки, національної безпеки, застосування заходів адміністративного примусу, контролю і нагляду. Кожне владне рішення або дія правоохоронного органу повинні оцінюватися крізь призму публічного інтересу, законності та відповідності компетенції суб'єкта владних повноважень. Водночас публічне право забезпечує правові гарантії захисту приватних осіб від можливих зловживань владою, що є необхідною умовою функціонування демократичної держави. Таким чином, публічне право виступає правовою основою здійснення владної діяльності та водночас інструментом забезпечення балансу між публічними інтересами суспільства і правами людини, що має ключове значення для формування професійних компетентностей майбутніх правоохоронців.

1.2. Історія становлення адміністративного права. Історія становлення адміністративного права у європейській правовій традиції характеризується поступовим переходом від державоцентричних моделей управління до сучасних людиноцентричних та регулятивних концепцій публічного адміністрування. З урахуванням усталених у

¹ Андріюк В. В., Питльована В. П. Еволюція філософсько-правових ідей щодо співвідношення публічного та приватного права в західній правовій думці в період критики дихотомії права. *Академічні візії*, 2024. Вип. 37. <https://academy-vision.org/index.php/av/article/view/1514>

науці підходів до періодизації, доцільно виокремити два узагальнені етапи розвитку адміністративного права: державо- і людиноцентристський етапи.

1) *державоцентристський етап становлення адміністративного права*. Початковий етап формування адміністративного права охоплює період від початку XVIII ст. до другої половини XIX ст. і пов'язаний із розвитком камералістики – науки про управління державним майном, фінансами та господарством. Камеральні науки склалися з трьох основних блоків: політичного блоку, економічної та фінансової політики. Мета камералістики – вироблення рекомендацій управлінського характеру щодо різних галузей управління. У межах камералістики поступово відбувся поділ на «стару» (економіко-фінансову) та «нову» камералістику, остання з яких зосереджувалася на питаннях внутрішнього управління, поліції, промисловості та контролю¹.

Подальшим етапом стало становлення поліцейського права, яке розглядалося як галузь, покликана забезпечувати внутрішній порядок, безпеку та дисципліну в державі. Для цього періоду характерним було домінування прямих владно-примусових методів, широкі дискреційні повноваження адміністрації та підпорядковане становище особи щодо держави.

Перехід від поліцейського до адміністративного права у другій половині XIX ст. відбувався під впливом буржуазних революцій, насамперед Французької революції 1789 р., коли права і свободи людини були протиставлені всевладдю держави. Саме в цей період закладаються основи ідеї правової держави, верховенства права та вимоги зв'язаності управління законом. Управлінська діяльність починає розглядатися не як довільне волевиявлення чиновника, а як діяльність, суворо обмежена законом і правами громадян.

2) *людиноцентристський етап розвитку адміністративного права* характеризується кардинальним переглядом його сутності, змісту та призначення, що прямо відображено у первинно завантаженому підручнику. Центральною рисою цього етапу є визнання особи основним суб'єктом адміністративно-правових відносин, а діяльність публічної адміністрації – засобом забезпечення та захисту її прав, свобод і законних інтересів.

¹ Стеценко С. Г. Адміністративне право України: навч. посіб. Київ: Атіка, 2011. 624 с. С. 12–13.

На цьому етапі адміністративне право остаточно формується як галузь, спрямована не на організацію лінійних управлінських процесів, а на створення правових механізмів реалізації прав людини у публічній сфері. Саме з цим пов'язується перехід від уявлення про адміністративне право як інструмент «державного управління» до концепції публічного адміністрування, що базується на сервісній природі держави.

Важливою характеристикою новітнього етапу є утвердження принципу «зв'язаності правом діяльності публічної адміністрації», відповідно до якого будь-які владні дії мають здійснюватися у чітко визначених законом межах, з дотриманням процедур, підконтрольності та можливості юридичної відповідальності¹. Цей підхід безпосередньо пов'язаний із розвитком адміністративних процедур, адміністративних актів, адміністративних договорів і механізмів контролю за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації.

Подальший розвиток новітнього етапу пов'язується з формуванням ефективного адміністративного права, у межах якого захисний характер правового регулювання визнається аксіоматичною ознакою та не підлягає послабленню². На перший план виходять питання попередження порушень прав, забезпечення належного рівня захисту, а також підвищення ефективності діяльності публічної адміністрації. Відбувається завершення переходу від суто виконавчого до впорядкувального та регулятивного публічного адміністрування.

Сучасний розвиток адміністративного права також зумовлений впливом єдиного європейського адміністративного простору, що вимагає урахування стандартів належного врядування, а також цифрової трансформації публічної адміністрації. Використання інформаційно-телекомунікаційних технологій змінює принципи, організаційно-структурні характеристики та способи публічно-адміністративного впливу, що особливо відчутно у сферах контролю, адміністративних послуг та адміністративної відповідальності³.

¹ Кунєв Ю. Д. Адміністративне право: сучасний стан та перспективи розвитку в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 9. С. 161-166.

² Гриценко І. С. Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права: дис.. д-ра юрид. наук., Харків, 2008. С. 375.

³ Андріюк В. В., Питльована В. П. Еволюція філософсько-правових ідей щодо співвідношення публічного та приватного права в західній правовій думці в період критики дихотомії права. *Академічні візії*, 2024. Вип. 37. <https://academycivision.org/index.php/av/article/view/1514>

Отже, новітній етап розвитку адміністративного права відображає системний перехід до правової, людиноцентристської та регулятивної моделі публічного адміністрування, що має ключове значення для сучасної правоохоронної діяльності, орієнтованої не лише на забезпечення публічної безпеки, а й на гарантований захист прав і свобод людини.

Окремо слід наголосити, що становлення адміністративного права в Україні мало власні особливості, зумовлені історією формування української державності. Українські землі у різні історичні епохи перебували у складі різних державних утворень, що призвело до розсинхронизації становлення адміністративного права із загальноєвропейським рухом, запозичення інших управлінських моделей. Лише з відновленням незалежності України розпочався цілеспрямований процес формування адміністративно-правової доктрини, орієнтованої на демократичні цінності, верховенство права та людиноцентристський підхід до публічного адміністрування.

1.3. Поняття адміністративного права, його предмет і метод.

Адміністративне право є самостійною галуззю публічного права, норми якої регулюють суспільні відносини, що виникають у процесі організації та здійснення публічного адміністрування, а також у зв'язку з реалізацією владних повноважень суб'єктами публічної адміністрації. Воно визначає правові засади діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів владних повноважень і встановлює правила їх взаємодії з приватними особами. Отже, адміністративне право – це сукупність правових норм, які регулюють суспільні відносини, що виникають, змінюються та припиняються під час здійснення владно-розпорядчої діяльності суб'єктів публічної адміністрації, забезпечення прав і свобод людини і громадянина у сфері публічного адміністрування, надання адміністративних послуг та притягнення до адміністративної відповідальності¹.

Предмет адміністративного права становить сукупність однорідних суспільних відносин, що виникають у сфері публічного управління та публічного адміністрування. До них належать, зокрема,

¹ Загальне адміністративне право України: підручник / за ред.: акад. Ківалова С. В. і проф. Білої-Тіунової Л. Р.; Нац. Ун-т «Одеська юридична академія». Одеса: Фенікс, 2023. 792 с.

відносини з приводу: організації та діяльності публічної адміністрації; реалізації управлінських повноважень; надання адміністративних послуг; здійснення контролю і нагляду; застосування заходів адміністративного примусу; притягнення до адміністративної відповідальності; захисту прав і законних інтересів осіб у відносинах із суб'єктами владних повноважень. Для правоохоронної діяльності предмет адміністративного права охоплює також відносини, пов'язані з охороною публічного порядку, громадської безпеки та виконанням правоохоронних функцій.

Особливістю предмета адміністративного права є те, що відповідні відносини мають владний характер, оскільки однією зі сторін у них виступає суб'єкт публічної адміністрації, наділений владними повноваженнями. Водночас сучасне адміністративне право виходить із людиноцентристського підходу, відповідно до якого публічна влада реалізується не задля самої себе, а з метою забезпечення прав, свобод і законних інтересів особи.

Метод адміністративного права являє собою сукупність способів і засобів правового впливу на суспільні відносини, що складають його предмет. Виокремлюють загальні (імперативний та диспозитивний) та спеціальні методи адміністративного права.

Загальні методи правового регулювання реалізуються шляхом: використання приписів (встановлення обов'язків); встановлення заборон; надання дозволів. Якщо в адміністративно-правовому регулюванні компетенції органів виконавчої влади діє принцип «дозволено лише те, що прямо передбачено законом», то стосовно громадян має бути найповніше врахований загально дозвільний принцип «дозволено все, що прямо не заборонено законом». Це цілком відповідає призначенню держави забезпечувати права і свободи громадян. На процес оновлення методу адміністративного права впливають і зміни, що відбуваються в сучасних умовах у державному управлінні, зокрема у зв'язку з більш широким використанням людиноцентристської концепції.

Для адміністративно-правового регулювання характерне поєднання імперативних і диспозитивних начал. Імперативний метод проявляється у встановленні обов'язкових приписів, заборон і дозволів, що визначають межі поведінки суб'єктів владних повноважень і приватних осіб. Саме він традиційно домінує у сферах, пов'язаних із безпекою, охороною правопорядку та застосуванням адміністратив-

ного примусу. Водночас у сучасному адміністративному праві дедалі ширше застосовується диспозитивний метод, який надає учасникам адміністративних правовідносин певну свободу вибору варіанта поведінки, наприклад у питаннях реалізації права на звернення, оскарження чи отримання адміністративних послуг. Для правоохоронців це означає необхідність чіткого розмежування ситуацій, у яких допустиме владне втручання, та випадків, коли слід забезпечити реалізацію прав особи без застосування примусу.

До спеціальних методів адміністративного права віднесено: метод субординації, метод координації, метод реординації, метод адміністративного договору¹.

1.4. Базові категорії сучасного адміністративного права. До базових категорій адміністративного права віднесено наступні: публічна влада, суб'єкт владних повноважень, публічне адміністрування, публічний інтерес. Під публічною владою розуміється влада, яка спрямована на забезпечення публічного інтересу та поширюється на всіх, хто знаходиться на певній «підвладній» території². Публічна влада реалізується через державну владу, владу місцевого самоврядування (муніципальну владу), президентську владу та владу громадянського суспільства.

Невід'ємною ознакою держави є суб'єкти владних повноважень, до яких належать: органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі, на виконання делегованих повноважень, або надання адміністративних послуг.

У науці адміністративного права поширеним є розуміння публічного адміністрування як підзаконної, юридично-владної діяльності публічної адміністрації виконавчо-розпорядчого характеру, спрямовану на реалізацію законів, практичне виконання завдань і функцій держави, за допомогою якої здійснюється організуючий вплив на суспільні відносини у всіх сферах життєдіяльності суспільства. Визначення є придатним і для позначення

¹ Юровська В. В. Система методів адміністративного права: визначення компонентів, меті і структури. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. Вип. 5(20). С. 183-187.

² Стукан Т. М. Публічна влада: характеристика, ознаки та форми прояву. *Публічне управління та митне адміністрування*, № 4 (31), 2021. С. 37-41

категорії «державне управління», що свідчить про близьке змістовне навантаження термінів, небезпідставність їхнього ототожнення деякими дослідниками¹. За цього підходу, «адміністрування» стає не лише процесом реалізації, але й вироблення управлінських рішень, набуваючи цілісного завершеного характеру. Варто відрізнити поняття «вироблення управлінських рішень» від «вироблення державної політики». Лише перше охоплюється змістом адміністрування, друге ж потребує чіткого і послідовного відокремлення від нього².

Адміністрування – організаційна, виконавчо-розпорядча діяльність компетентного апарату щодо втілення державної політики, натомість вироблення останньої є принципово іншим видом суспільної активності, спрямованим на визначення загальних векторів розвитку країни та здійснюваним особами, котрі займають політичні посади і несуть політичну відповідальність.

Публічний інтерес становить категорію, яка виходить за межі особистості, перебуваючи на рівні суспільного інтересу. Основою публічного інтересу є об'єктивний інтерес усього суспільства, тобто важливі для значної кількості фізичних і юридичних осіб блага, які відповідно до законодавчо встановленої компетенції забезпечуються суб'єктами публічної адміністрації на певній території у визначений проміжок часу³.

1.5. Завдання адміністративного права. Адміністративне право як галузь публічного права виконує комплекс завдань, спрямованих на забезпечення належного функціонування публічної адміністрації та реалізацію прав і свобод людини у сфері публічних відносин. Завдання адміністративного права відображають його соціальне призначення, зміст і роль у правовій системі держави, а також визначають напрями адміністративно-правового регулювання.

¹ Публічне управління та адміністрування: теоретичні та практичні аспекти : навчальний посібник / С. В. Панченко, О. Г. Дейнека, О. В. Дикань та ін. – Харків: УкрДУЗТ, 2019. 382 с.

² Таран Є. І. Співвідношення понять «державне управління», «публічне адміністрування» та «публічне управління» у трансформаційних процесах України. *Вчені записки ТНУ ім. В. І. Вернадського*. Серія: Державне управління. 2020, Т.31 (70) № 2. С. 32-36.

³ Дзісяк О. П., Шершеньков Д. М. Розвиток наукової думки щодо поняття «Публічний інтерес». *Legal Bulletin*, 2024. № 13, 46–51.

Одним із ключових завдань адміністративного права є правове забезпечення діяльності органів публічної адміністрації, в тому числі тих, що здійснюють правоохоронні функції. Адміністративне право встановлює правові основи організації та функціонування цих органів, визначає їх компетенцію, повноваження, форми та методи діяльності. Для правоохоронних органів це означає чітке нормативне закріплення меж службових повноважень і процедур їх реалізації.

Важливим завданням адміністративного права є забезпечення законності у публічному адмініструванні. Норми адміністративного права спрямовані на запобігання свавілля з боку публічної адміністрації, встановлення обов'язку діяти виключно на підставі, у межах повноважень та у спосіб, визначений законом. У правоохоронній діяльності це проявляється у вимогах дотримання адміністративних процедур, обґрунтованості управлінських рішень і відповідальності за їх незаконність.

Окреме місце серед завдань адміністративного права посідає забезпечення та захист прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб у відносинах із публічною адміністрацією. Адміністративне право формує правові механізми реалізації суб'єктивних публічних прав, передбачає процедури оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, а також гарантії судового та позасудового захисту. Для правоохоронців це означає необхідність поєднання виконання публічних завдань із повагою до прав людини.

Ще одним завданням адміністративного права є регулювання застосування заходів адміністративного примусу, зокрема адміністративної відповідальності. Адміністративне право визначає підстави, умови та порядок застосування примусових заходів, встановлює межі допустимого втручання у права особи та гарантії від зловживань. У правоохоронній сфері це має особливе значення, оскільки пов'язане з безпосереднім впливом на поведінку громадян.

Таким чином, завдання адміністративного права спрямовані на забезпечення ефективного публічного адміністрування, заснованого на верховенстві права. Для правоохоронної діяльності вони визначають правові орієнтири реалізації владних повноважень, поєднуючи охорону публічного порядку з гарантованим захистом прав і свобод людини.

1.6. Система адміністративного права. Система адміністративного права відображає внутрішню організацію цієї галузі та взаємозв'язок її структурних елементів. Вона формується з урахуванням предмета адміністративно-правового регулювання та охоплює норми, інститути й підгалузі, що забезпечують комплексне регулювання публічних відносин.

Норма адміністративного права є первинним елементом системи адміністративного права. Вона встановлює загальнообов'язкові правила поведінки у сфері публічного адміністрування, визначає права та обов'язки учасників адміністративних правовідносин, порядок реалізації владних повноважень і юридичні наслідки їх порушення. Адміністративно-правові норми спрямовані на забезпечення публічного інтересу, дотримання законності та захист прав і свобод людини.

Інститут адміністративного права утворюється сукупністю адміністративно-правових норм, що регулюють однорідну групу суспільних відносин. Інститути охоплюють певні напрями публічного адміністрування, зокрема питання правового статусу суб'єктів адміністративного права, адміністративних процедур, адміністративних актів, адміністративних послуг, забезпечення законності та відповідальності. Інститут не може складатися з однієї норми і завжди має комплексний характер.

Підгалузь адміністративного права – це сукупність адміністративно-правових інститутів, об'єднаних спільною метою правового регулювання. До підгалузей адміністративного права належать, зокрема, службове право, поліцейське право, адміністративно-деліктне право. Підгалузі формуються залежно від специфіки суспільних відносин та особливостей правового впливу на них, а окремі інститути можуть одночасно належати до кількох підгалузей.

Адміністративне право як галузь поділяється на Загальну та Особливу частини. Загальна частина охоплює норми й інститути, що мають універсальне значення для всієї системи адміністративного права, зокрема принципи адміністративного права, суб'єктів адміністративного права, адміністративні акти і договори, адміністративні процедури, адміністративні послуги, способи забезпечення законності та механізми захисту публічних прав. Особлива частина включає підгалузі адміністративного права, які регулюють окремі сфери публічного адміністрування, а саме: службове право, поліцейське

право, військове право, адміністративно-деліктне право, містобудівне право тощо¹.

Для правоохоронної діяльності система адміністративного права має практичне значення, оскільки дозволяє чітко визначати, які норми встановлюють межі владних повноважень, які інститути забезпечують процедури і контроль, а які підгалузі безпосередньо регулюють охорону публічного порядку та притягнення до адміністративної відповідальності.

1.7. Взаємозв'язок адміністративного права й інших галузей права. Норми адміністративного права функціонують у тісному зв'язку з іншими галузями права, що зумовлено комплексним характером суспільних відносин, які виникають у процесі реалізації публічної влади. У багатьох випадках упорядкування одних і тих самих суспільних відносин відбувається шляхом одночасного застосування норм різних галузей права, кожна з яких має власний предмет і метод правового регулювання.

Насамперед адміністративне право тісно пов'язане з конституційним правом². Обидві галузі належать до публічного права та спрямовані на забезпечення публічних інтересів. Конституційне право закріплює основоположні засади організації та функціонування публічної влади, визначає систему органів державної влади, їх повноваження, а також основні права і свободи людини та громадянина. Адміністративне право, у свою чергу, конкретизує механізми реалізації цих прав і свобод у сфері публічного адміністрування, визначає порядок діяльності суб'єктів владних повноважень і процедури прийняття ними управлінських рішень.

Взаємодія адміністративного права з адміністративним процесуальним правом має особливе значення. Це самостійні галузі, які різняться за предметом і функціональним призначенням. Адміністративне право регулює відносини, пов'язані з публічним адмініструванням, наданням адміністративних послуг та притягненням до адміністративної відповідальності, тоді як адміністративне процесуальне право регулює судовий розгляд публічно-правових спорів, що

¹ Особливе адміністративне право : підручник / за ред. Бернда Візера, Ярослава Лазура, Тетяни Карабін, Олександра Білаша. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2022. 464 с. С. 18.

² Мандриченко Ж. В. Адміністративно-правова аксіологія та конституційна аксіологія: до питання порівняльності. *Juris Europensis Scientia*. 2024. Вип. 1. С. 107-111.

можуть виникнути при реалізації цих відносин¹. Тож адміністративне процесуальне право виконує захисну функцію, забезпечуючи судовий контроль за діяльністю публічної адміністрації (суб'єкта владних повноважень) і захист приватних осіб від можливих зловживань.

Взаємодія з кримінальним правом простежується у сфері охорони публічного порядку та безпеки, де адміністративне право забезпечує превентивний і регулятивний вплив, а кримінальне право – реагування на найбільш суспільно небезпечні діяння². Для правоохоронної діяльності це означає необхідність чіткого розмежування адміністративних правопорушень і злочинів, а також правильного застосування відповідних правових механізмів.

Отже, взаємозв'язок адміністративного права з іншими галузями права полягає у розмежуванні векторів правового впливу на одні й ті самі суспільні відносини, що забезпечує їх комплексне та ефективне правове регулювання у сфері публічної влади.

Тема 2. Принципи адміністративного права

- 2.1. Поняття, значення та система принципів адміністративного права.
- 2.2. Гуманізм і людиноцентризм в адміністративному праві.
- 2.3. Принцип верховенства права та його складові елементи.
- 2.4. Поняття та значення принципів належного врядування.

Основний зміст

2.1. Поняття, значення та система принципів адміністративного права. У загальній теорії права принципи права розглядають як основоположні, загальновизнані норми (вимоги), що виражають ключові властивості права та мають найвищу імперативну юридичну силу. Вони виступають як неспростовні орієнтири, адресовані учасникам суспільних відносин, і спрямовані на досягнення

¹ Осадчий А. Ю., Закаленко О. В., Латковська Т. А., Козачук Д. А., Веселий В. С. Адміністративне судочинство : навч.-метод. посіб. до програми підготовки здобувачів вищої освіти першого (бакалаврського) рівня. Чернівці, 2024. 277 с.

² Нумін О. М. Взаємодія кримінального права з суміжними галузями права. *Право і суспільство*. 2023. № 5. С. 219-222.

соціального компромісу. Отже, принципи права – це фундаментальні постулати, які визначають сутнісні характеристики права не лише в «статичному» вимірі, а й задають вектор його розвитку, впливаючи на правотворчу та правозастосовну діяльність¹.

Тривалий час у вітчизняній доктрині категорії «принципи адміністративного права» не надавалося належної уваги. Це пояснювалося тим, що адміністративне право переважно осмислювалося як право державного управління, а науковий інтерес концентрувався на принципах державного управління як характеристиках відповідного виду державної діяльності. Однак перегляд підходів до суспільного призначення адміністративного права, посилення його публічно-сервісної складової, оновлення предмета та окремих інститутів зумовили необхідність системного звернення до принципів адміністративного права як засадничої категорії, що визначає зміст і значення цієї галузі для сучасних суспільних відносин².

Принципи адміністративного права фіксують суттєві ознаки та фундаментальні характеристики адміністративного права, окреслюють його зміст і суспільне призначення. Вони можуть впливати з окремих правових норм або формуватися на основі групи норм галузі, взаємодіючи з іншими принципами, що регулюють суспільну поведінку. Важливо підкреслити, що принципи у сфері публічної влади часто виконують роль своєрідної «перехідної площини» від суто правових приписів до норм етики та моралі в діяльності органів публічної влади, поєднуючи різні прояви суспільної свідомості з вимогами права.

Принципи адміністративного права однаковою мірою відображають сутність і зміст як самої галузі адміністративного права, так і суспільних відносин, що становлять предмет її регулювання. Дослідження принципів дозволяє зрозуміти, що є головним у системі адміністративно-правових норм, які чинники впливають на розви-

¹ Загальне адміністративне право України: підручник / за ред.: акад. Ківалова С. В. і проф. Білої-Тіунової Л. Р.; Нац. ун-т «Одеська юридична академія». Одеса: Фенікс, 2023. 792 с.

² Дояр Є. В. Принципи адміністративного права: засади тлумачення та конкретизація змісту. Проблеми сучасних трансформацій. Серія «Право. Публічне управління та адміністрування». 2022. № 3. Принципи адміністративного права: засади тлумачення та конкретизація змісту | Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування

ток цієї галузі, що є підґрунтям існування її інститутів і які зв'язки формуються між ними.

У європейському політико-правовому просторі тривала правова й політична культура, спільні суспільні цінності та здатність до порозуміння заради спільного блага сприяли формуванню загальних принципів адміністративного права. У багатьох правових системах (як англо-американської, так і континентальної правової сім'ї) вагому роль у цьому відіграли судові органи. Такі принципи визначають нормативні межі розвитку доктрини адміністративного права, враховуються у законотворчій і нормотворчій діяльності та створюють основу для судового контролю за адміністративними діями¹.

Сучасна українська адміністративно-правова наука активно розвиває уявлення про принципи адміністративного права та їх значення. Зокрема, у доктрині підкреслюється, що принципи:

- виражають закономірності розвитку адміністративного права;
- визначають напрями та механізми адміністративно-правового регулювання;
- становлять підґрунтя формування права і впливають на його еволюцію;
- фіксують ключові вимоги організації та діяльності публічної адміністрації та пов'язані з гарантіями реалізації прав і свобод людини, забезпечуються засобами адміністративного примусу і можуть бути предметом судового оскарження.

Узагальнюючи наведені підходи, принципи адміністративного права доцільно розуміти як основоположні засади адміністративного права, які визначають його зміст, цілі та напрями розвитку і водночас відображають універсальні цінності, що забезпечують реалізацію суспільного призначення публічної адміністрації в демократичній, правовій і соціальній державі.

Системоутворююче значення принципів полягає в тому, що саме вони формують «дух» адміністративного права, визначають його суспільну роль і спрямованість та окреслюють нормативні межі його існування. При цьому принципи не є застиглою категорією: вони розвиваються разом з адміністративним правом і в окремих випадках

¹ Пухтецька А. Принципи адміністративного права у країнах ЄС та Україні. *Право України*, 2017. № 7. URL: <http://jnas.nbuv.gov.ua/article/UJRN-0001432069>

можуть навіть випереджати його розвиток, формуючи магістральні напрями правових змін.

Значення принципів адміністративного права особливо виразно проявляється у трьох площинах:

1) у законотворчості та нормотворчості принципи забезпечують системність і узгодженість регулювання, сприяють подоланню прогалин, підтримують логічну ієрархію законодавства у широкому розумінні.

2) у правозастосуванні принципи важливі для діяльності публічної адміністрації, яка керується не лише «буквою» адміністративного закону, а й фундаментальними засадами, особливо тоді, коли норми передбачають застосування адміністративного розсуду. Принципи сприяють формуванню сталої та єдиної практики публічного адміністрування у різних сферах, регіонах і адміністративно-територіальних одиницях, що набуває додаткової актуальності в умовах децентралізації та удосконалення територіального устрою.

3) принципи мають істотне значення для судового контролю за діяльністю публічної адміністрації. Зокрема, адміністративні суди при вирішенні справ керуються принципом верховенства права та застосовують його з урахуванням практики Європейського суду з прав людини. Крім того, забороняється відмова у розгляді та вирішенні адміністративних справ з мотивів неповноти, неясності, суперечливості чи відсутності законодавства, що створює передумови для використання принципів адміністративного права в адміністративному судочинстві.

Система принципів адміністративного права у поданому матеріалі охоплює дві ключові групи.

Принцип верховенства права – фундаментальний принцип, що має комплексний характер і включає низку вимог: законність, юридичну визначеність, заборону свавілля та дискреційних повноважень, доступ до незалежного суду, дотримання прав людини, заборону дискримінації. Кожна з цих вимог може розглядатися як складова верховенства права або як відносно самостійний принцип.

Принципи належного врядування, які визначають суспільне призначення та пріоритети публічного адміністрування і впливають на зміст адміністративно-правового регулювання. До них належать: забезпечення участі в ухваленні рішень та належне реагування; відкритість і прозорість; доброчесність і етична поведінка; ефектив-

ність, компетентність і спроможність; іноваційність та відкритість до змін; сталість і довгострокова орієнтованість; грамотне фінансове управління; повага до прав людини та культурної різноманітності; забезпечення соціальної згуртованості; підзвітність.

2.2. Гуманізм і людиноцентризм в адміністративному праві. Гуманізм і людиноцентризм є ідейними засадами сучасного адміністративного права та безпосередньо пов'язані з переглядом його суспільного призначення. Відхід від уявлення про адміністративне право виключно як право державного управління зумовив посилення акценту на людині, її правах, свободах та законних інтересах як визначальній цінності публічно-владної діяльності. У цьому контексті принципи адміністративного права набувають не лише нормативного, а й чітко вираженого ціннісного змісту.

Гуманізм в адміністративному праві означає орієнтацію правового регулювання та діяльності публічної адміністрації на повагу до гідності людини, недопущення свавільного або надмірного втручання у сферу її прав і свобод, а також забезпечення справедливого балансу між публічним інтересом і приватними інтересами. Принципи адміністративного права у цьому вимірі виступають своєрідною перехідною площиною між правом, етикою та мораллю, поєднуючи юридичні приписи з моральними вимогами до діяльності органів публічної влади¹.

Людиноцентризм в адміністративному праві полягає у визнанні того, що публічна адміністрація існує і функціонує не заради самої себе, а для реалізації суспільного призначення держави шляхом забезпечення прав людини. Саме людина, її права та свободи визначають зміст і спрямованість діяльності публічної влади, що прямо узгоджується з принципом верховенства права². У цьому сенсі принципи адміністративного права характеризують не лише галузь норм, а й ті суспільні відносини, які становлять предмет адміністративно-правового регулювання.

¹ Шило Є. П. Принцип гуманізму в адміністративному праві. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. Серія: «Юридичні науки». 2024. № 5. <https://doi.org/10.25313/2520-2308-2024-5-9941>

² Маслова А. Концепція людиноцентризму в адміністративному праві: передумови виникнення, зміст та нормативна основа. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 44.4 (2020): 118-128.

Людиноцентричний підхід знаходить прояв у тому, що принципи адміністративного права: визначають цілі та напрями розвитку цієї галузі права; впливають на правотворчу і правозастосовну діяльність; формують вимоги до організації та діяльності публічної адміністрації; забезпечують можливість судового контролю за адміністративними діями.

Особливе значення гуманізм і людиноцентризм мають у сфері адміністративного розсуду. Коли норми адміністративного права допускають кілька варіантів правомірної поведінки, саме принципи адміністративного права, зорієнтовані на повагу до прав людини, слугують критерієм вибору оптимального рішення. Це дозволяє уникати формального підходу до застосування права і забезпечує справедливість у взаємовідносинах між публічною адміністрацією та приватними особами.

У європейському політико-правовому просторі ідеї гуманізму та людиноцентризму стали результатом багатовікового розвитку правової культури та значною мірою були сформовані під впливом судової практики, зокрема у межах контролю за адміністративними діями. Саме суди визначають нормативні межі допустимого втручання публічної влади у сферу прав людини та забезпечують їх реальний захист.

2.3. Принцип верховенства права та його складові елементи.

Принцип верховенства права є одним із базових і системоутворюючих принципів адміністративного права. Він впливає із загальних принципів права та знаходить безпосереднє втілення у функціонуванні публічної адміністрації. Верховенство права означає такий стан правового регулювання і практики публічного адміністрування, за якого всі суб'єкти суспільних відносин, включаючи органи державної влади та органи місцевого самоврядування, діють на основі права, у межах права та з дотриманням його ціннісного змісту.

У сфері адміністративного права принцип верховенства права передбачає, що правове регулювання та правозастосування ґрунтуються на законах, прийнятих у прозорій процедурі, які відповідають міжнародним стандартам у галузі прав людини, застосовуються на засадах рівності та справедливості й мають пріоритет над іншими засобами впливу на поведінку людей та діяльність організацій. Верховенство права вимагає обмеження публічної влади правом, недо-

пущення свавільних рішень і забезпечення реальної відповідальності за здійснення владних повноважень.

Значення верховенства права виходить за межі суто адміністративно-правового регулювання. Воно є необхідною умовою політичної стабільності, безпеки, соціального та економічного розвитку, ефективного захисту прав і свобод людини. У сфері публічного адміністрування цей принцип безпосередньо пов'язаний із доступом до публічних послуг, запобіганням корупції, обмеженням зловживань владою та дотриманням соціального договору між державою і суспільством¹.

У змісті адміністративного права принцип верховенства права має комплексний характер і включає низку взаємопов'язаних складових елементів. Першим таким елементом є *законність*. Вона означає пріоритет Конституції та законів України у правовому регулюванні адміністративних відносин. У широкому розумінні законність вимагає, щоб органи публічної влади створювалися на підставі закону, діяли лише в межах наданих повноважень і у спосіб, визначений законом. Водночас вимога законності поширюється і на фізичних та юридичних осіб, які вступають у правовідносини з публічною адміністрацією, оскільки їхня поведінка також має відповідати законодавчим приписам.

Другим елементом є *юридична визначеність*, яка передбачає чіткість, стабільність, передбачуваність і недвозначність норм адміністративного права. Суб'єкти, яким адресовані ці норми, повинні мати можливість заздалегідь зрозуміти, яка поведінка від них очікується та які правові наслідки можуть настати. Юридична визначеність охоплює також принцип законних очікувань, неприпустимість зворотної дії правових норм і повагу до набутих прав.

Важливою складовою верховенства права є *заборона свавілля та необмеженого адміністративного розсуду*. Хоча адміністративний розсуд є необхідним інструментом публічного адміністрування в умовах складних суспільних процесів, його реалізація не може бути довільною. Правові норми мають чітко визначати межі та спосіб здійснення розсуду, щоб запобігти ухваленню необґрунтованих або несправедливих рішень і забезпечити ефективний захист заінтересованих осіб від свавільних дій публічної адміністрації.

¹ Перетворення нашого світу: Порядок денний у сфері сталого розвитку до 2030 року: Резолюція Генеральної Асамблеї ООН від 25.09.2015 р. A/RES/70/1

Наступним елементом є *доступ до незалежного суду*, який означає можливість кожної особи оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність публічної адміністрації, що порушують її права або законні інтереси. Судова влада в системі верховенства права виконує ключову роль, оскільки саме суди встановлюють факти, тлумачать норми права, застосовують їх до конкретних обставин справи та здійснюють контроль за законністю адміністративних дій. Незалежність і неупередженість суду, відкритість і змагальність судового розгляду, розумні строки вирішення справ і реальне виконання судових рішень є необхідними умовами реалізації цього елементу.

Верховенство права тісно пов'язане з дотриманням прав людини, хоча ці поняття не є тотожними. Судова практика Європейського суду з прав людини розглядає низку прав як безпосередньо притаманних верховенству права, зокрема право на доступ до правосуддя, право на справедливий суд, право бути вислуханим, презумпцію невинуватості, заборону подвійного покарання, право на ефективні засоби правового захисту та неприпустимість зворотної дії несприятливих правових заходів.

Останнім ключовим елементом є *заборона дискримінації та вимога рівності перед законом*. Верховенство права передбачає, що жодна особа чи група осіб не може перебувати над законом або бути виведеною з-під його дії. Застосування норм адміністративного права має бути однаковим для всіх, без необґрунтованих привілеїв або обмежень. Водночас формальна рівність не виключає можливості спеціального правового регулювання у випадках, коли цього вимагає фактична рівність і захист вразливих груп, за умови дотримання загальної заборони дискримінації.

Отже, принцип верховенства права в адміністративному праві є багатовимірним і включає взаємопов'язані вимоги, які спрямовані на обмеження публічної влади правом, забезпечення прав людини, справедливості і передбачуваності публічного адміністрування, а також ефективний судовий контроль за діяльністю публічної адміністрації.

2.4. Поняття та значення принципів належного врядування. Проблематика належного врядування виникла як відповідь на потребу підвищення ефективності, результативності та легітимності діяльності публічної адміністрації. У різних державах організація та функціонування публічної влади стикаються з недоліками, що зу-

мовлює постійний пошук шляхів удосконалення її структури, функцій і процедур з метою кращого задоволення інтересів громадян. У цьому контексті принципи належного врядування формуються як сучасні орієнтири організації та здійснення публічно-владної діяльності.

Концепція належного врядування сформувалася наприкінці 1980-х років на тлі глибоких політичних трансформацій у світі. Зміна моделей державного управління актуалізували дискусію щодо того, яким чином має бути організована публічна влада, щоб забезпечити суспільний, зокрема економічний, розвиток¹. Саме в цьому контексті поняття «врядування» було введено у науковий і політичний обіг як характеристика здійснення влади в управлінні публічними справами.

Згодом поняття «належного врядування» наповнюється якісними характеристиками, що відображають вимоги до діяльності публічної влади: відкритість, передбачуваність, відповідальність, професійність, підзвітність і дотримання верховенства права. Належне врядування починає розглядатися як така організація публічної влади, яка забезпечує ефективну публічну службу, незалежну судову систему та адміністрацію, відповідальну перед суспільством.

Важливо підкреслити, що врядування є ширшим поняттям, ніж публічне адміністрування, оскільки охоплює не лише адміністративну діяльність, а й процеси ухвалення політичних рішень. Водночас саме публічна адміністрація забезпечує реалізацію таких рішень на практиці, а отже, принципи належного врядування безпосередньо стосуються її організації та функціонування і знаходять нормативне закріплення та розвиток у межах адміністративного права.

У загальному вигляді належне врядування характеризується використанням публічної влади для управління публічними ресурсами і справами з дотриманням прав людини та орієнтацією на належний рівень життя, якість публічних послуг і ефективне вирішення публічних справ². Саме ця орієнтація на «належний» результат і зумовлює ціннісний характер відповідної концепції.

¹ Дніпров О. Принципи належного урядування в сучасній системі адміністративного права України *Підприємництво, господарство і право*. 2021. № 1. С. 114-118.

² Бедний О. І. Зміст та значення принципів належного врядування в адміністративному праві України. *Нове українське право*. 2021. № 3. С. 134-139.

Принципи належного врядування становлять сукупність взаємопов'язаних вимог, що визначають стандарти діяльності публічної адміністрації.

Забезпечення участі в ухваленні рішень означає залучення громадськості та зацікавлених осіб до процесу формування рішень, які їх безпосередньо стосуються, а також обов'язок публічної адміністрації належно реагувати на висловлені пропозиції та зауваження. Відкритість і прозорість передбачають доступ до інформації, зрозумілі процедури прийняття і реалізації рішень та завчасне інформування осіб, на яких ці рішення впливають.

Доброчесність і етична поведінка спрямовані на захист публічного інтересу, недопущення конфлікту інтересів, політичної упередженості та корупційних проявів. Ефективність, компетентність і спроможність пов'язані з професіоналізмом публічних службовців, належним рівнем їх підготовки, мотивації та здатністю публічної адміністрації відповідати на сучасні виклики суспільного розвитку.

Інноваційність та відкритість до змін означають готовність публічної адміністрації впроваджувати нові підходи, технології та управлінські рішення. Сталість і довгострокова орієнтованість пов'язані з ідеями сталого розвитку та необхідністю врахування не лише короткострокових результатів, а й віддалених наслідків управлінських рішень. Грамотне фінансове управління спрямоване на раціональне використання публічних коштів і забезпечення фінансової спроможності держави та місцевого самоврядування.

Повага до прав людини та культурної різноманітності, а також забезпечення соціальної згуртованості відображають соціальну спрямованість належного врядування і його зв'язок з принципами рівності та недискримінації.

Підзвітність означає обов'язок публічної адміністрації звітувати про свою діяльність, пояснювати причини та наслідки прийнятих рішень і нести за них юридичну відповідальність перед суспільством та уповноваженими інституціями.

Таким чином, принципи належного врядування відображають якісні стандарти діяльності публічної адміністрації, слугують орієнтирами для адміністративно-правового регулювання та забезпечують поєднання ефективності публічної влади з повагою до прав людини, прозорістю, підзвітністю та орієнтацією на сталий суспільний розвиток.

Тема 3. Публічне адміністрування як змістовна основа адміністративного права

- 3.1. Поняття і особливості публічного адміністрування.
- 3.2. Рівні та режими публічного адміністрування.
- 3.3. Функції публічного адміністрування
- 3.4. Методи публічного адміністрування.
- 3.5. Форми та інструменти публічного адміністрування

Основний зміст

3.1. Поняття і особливості публічного адміністрування. Публічне адміністрування є однією з базових, системоутворювальних категорій адміністративного права, без якої неможливо пояснити функціонування публічно-владного механізму та зміст сучасної адміністративно-правової науки. Водночас слід враховувати, що єдиного загальноприйнятого визначення цієї категорії в науці адміністративного права немає, так само як відсутнє її законодавче визначення у законодавстві. Однак відсутність єдиного формулювання не заперечує того, що публічне адміністрування є реальною і постійно діючою практикою владної діяльності.

У навчальних цілях публічне адміністрування доцільно розуміти як підзаконну, юридично-владну діяльність суб'єктів публічного адміністрування виконавчо-розпорядчого характеру, спрямовану на реалізацію законів, практичне виконання завдань і функцій держави, завдяки якій здійснюється організуючий вплив на суспільні відносини в усіх сферах життєдіяльності суспільства¹. Таке бачення підкреслює, що публічне адміністрування не є абстрактною теорією: воно проявляється через конкретні дії, рішення й організаційні процеси, які забезпечують упорядкування публічної сфери.

Більш розгорнуте визначення дозволяє охопити різні напрями владної активності. Публічне адміністрування слід визначати як вид публічно-владної діяльності з виконання публічно-управлінських, розпорядчих, сервісних, юрисдикційних та внутрішньо-організаційних заходів, що здійснюються суб'єктами публічного адміністру-

¹ Загальне адміністративне право України: підручник / за ред.: акад. Ківалова С. В. і проф. Білої-Тіунової Л. Р.; Нац. ун-т «Одеська юридична академія». Одеса: Фенікс, 2023. 792 с.

вання у межах своїх повноважень і спрямовуються на досягнення публічного інтересу в процесі гласної взаємодії з громадянським суспільством¹. У цьому визначенні акцентовано кілька ключових моментів: публічний характер цілей (публічний інтерес), владний характер діяльності (юридично-владна), а також її процедурно та компетенційно обмежений характер (в межах повноважень, на виконання законів).

Сутність публічного адміністрування найкраще розкривається через його *особливості (ознаки)*:

1) підзаконність. Публічне адміністрування здійснюється на основі та на виконання законів та інших нормативних актів. Це означає, що суб'єкти публічного адміністрування не діють довільно: їхня активність має узгоджуватися з нормативними приписами, які визначають допустимі цілі, межі та способи владного впливу;

2) організуючий характер. Публічне адміністрування є владно-організуючим впливом на суспільні відносини і процеси з метою їх спрямування і впорядкування. Ідеться про системне «налаштування» соціальних процесів, підтримання узгодженості дій у публічній сфері та запобігання хаотичності управлінських рішень;

3) спрямованість на задоволення публічного інтересу. Публічний інтерес у наведеному підході розуміється як важливі для значної кількості фізичних і юридичних осіб цінності (потреби), які відповідно до законодавчо визначеної компетенції забезпечуються суб'єктами публічного адміністрування. Тобто вектор дій публічної адміністрації повинен орієнтуватися на суспільно значущі потреби, а не на приватні інтереси окремих осіб;

4) системність. Публічне адміністрування має характер систематичної, безперервної діяльності, спрямованої на збереження соціальної системи, її зміцнення та розвиток. Таким чином, воно не є разовою реакцією, а виступає постійним механізмом підтримання і розвитку суспільного порядку;

5) універсальність. Публічне адміністрування здійснюється завжди й усюди, де функціонують людські колективи (у часі та просторі). Це підкреслює його всеохопний характер: воно притаманне

¹ Бліхар М. М. Адміністративне право – юридична основа публічного адміністрування. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*, 2021. Серія «Право». Вип. 66. С. 178-182.

будь-яким сферам організованого суспільного життя, у яких реалізуються публічні завдання;

6) можливість застосування позасудового примусу. Серед особливостей прямо вказується використання наявних правових та фактичних можливостей для застосування позасудового, тобто адміністративного примусу. Це означає, що у межах публічного адміністрування передбачені механізми владного впливу, які не зводяться до судових процедур і застосовуються для забезпечення виконання рішень та правових приписів;

7) ресурсна забезпеченість. Суб'єкти публічного адміністрування використовують весь арсенал ресурсів: правові, інформаційні, економічні, технічні, ідеологічні, організаційні. Така ознака демонструє комплексність публічного адміністрування: воно не обмежується лише «виданням актів», а включає управлінські, організаційні, інформаційні та інші компоненти;

8) підконтрольність. Публічне адміністрування як діяльність є підконтрольним, тобто має здійснюватися в умовах контролю за законністю, дисципліною та результативністю, що загалом відрізняє публічну владу від приватного управління.

При вивченні теми слід виходити з того, що публічне адміністрування є публічно-владною, підзаконною, організуючою та системною діяльністю, спрямованою на досягнення публічного інтересу, яка здійснюється суб'єктами у межах їхніх повноважень і передбачає як управлінські та сервісні, так і юрисдикційні та внутрішньо-організаційні заходи, будучи водночас підконтрольною.

3.2. Рівні та режими публічного адміністрування. Сутність публічного адміністрування розкривається не лише через його визначення та ознаки, а й через такі складові, як рівні та режими. Вони показують, у якому масштабі здійснюється адміністрування та яким є стиль і якість управлінського впливу.

Рівні публічного адміністрування відображають вертикальний поділ діяльності з публічного адміністрування залежно від обсягу повноважень по території. Інакше кажучи, рівні відповідають на питання: на якій території і в яких межах суб'єкт здійснює публічне адміністрування. У межах навчального підходу виокремлюються три рівні:

1) загальнодержавний рівень – здійснюється на всій території України;

2) регіональний рівень – здійснюється на рівні Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя;

3) місцевий рівень – здійснюється на рівні територіальної громади села, селища, міста.

Таким чином, рівні демонструють, що публічне адміністрування є багаторівневим: воно організоване так, щоб забезпечувати реалізацію публічного інтересу як на рівні держави в цілому, так і в межах окремих територій та громад.

На відміну від рівнів, *режим публічного адміністрування* відображає особливості стилю управління та його якісні характеристики, які визначаються через дотримання принципів публічного адміністрування. Тобто режим відповідає на питання: *як саме* здійснюється управління, якою є логіка прийняття рішень, комунікація та контроль.

Можна виокремити такі *режими публічного адміністрування*:

1) авторитарний режим. Характеризується жорсткою централізацією та, як правило, безальтернативністю рішень. Публічна влада походить з одного управляючого центру, який формується одним керівником або вузькою групою правлячої еліти, тоді як інші органи публічного адміністрування фактично виступають як виконавці рішень і вказівок центру. Для цього режиму характерна також така сукупність засобів і прийомів, а також мотивацій управлінських дій і відносин, які постійно провокують конфлікти між публічною владою та громадянами. Мета публічно-управлінської діяльності нав'язується суспільству, а отже не відображає публічних інтересів громадян;

2) демократичний режим. Характеризується двосторонніми потоками інформації, а також контролем згори донизу і знизу догори. Контролююча діяльність орієнтується переважно на результат. Демократичний режим передбачає комплексне застосування різних методів і стимулів у межах єдиного правового поля: адміністративно-правових, економічних, соціальних, інформаційних, матеріальних і нематеріальних та інших. Його концептуальна ідея формулюється так: людина – мета, що визначає засоби її реалізації. Основною мотивацією рішень є інтереси, цінності та цілі суспільства і людини. Демократичний спосіб прийняття та виконання рішень забезпечує інституціоналізацію конфліктів, їх регулювання та вирішення, а відповідно – стимулює громадську згоду, а не конфронтацію. Суттєвою

особливістю демократичного режиму є його орієнтація на реалізацію необхідної різноманітності суспільних процесів і на блокування примусової уніфікації потреб та інтересів людей;

3) ліберальний режим (стиль невтручання або мінімального втручання). Він характеризується відсутністю ініціативи, постійним очікуванням вказівок керівництва, небажанням брати відповідальність за рішення та їх наслідки, особливо коли ці наслідки є небажаними;

4) комбінований режим. Поєднує риси різних режимів залежно від умов, сфери та практики публічного адміністрування.

Отже, рівні публічного адміністрування характеризують його територіальний масштаб і вертикаль повноважень, а режими – якісну характеристику стилю управління і способу взаємодії влади з суспільством. Разом ці елементи дозволяють точніше зрозуміти, як публічне адміністрування функціонує в реальній публічно-владній практиці.

3.3. Функції публічного адміністрування. Поняття функцій публічного адміністрування використовується для позначення ролі та цільового призначення діяльності суб'єктів публічного адміністрування. У загальному значенні термін «функція» відображає напрям і зміст діяльності, через який реалізуються поставлені цілі та завдання. У сфері публічного адміністрування функції дозволяють розкрити внутрішню логіку владно-управлінської діяльності та її спрямованість на досягнення публічного інтересу.

Функції публічного адміністрування визначаються як відносно самостійні й однорідні складові змісту діяльності з публічного адміністрування, які відображають окремі напрями цієї діяльності, здійснюються уповноваженими суб'єктами публічного адміністрування та спрямовані на забезпечення виконання цілей і завдань публічного адміністрування. Вони є елементом правового статусу суб'єкта публічного адміністрування і відображають зміст та цільове призначення цієї діяльності, що реалізується за допомогою методів управлінського впливу та має на меті задоволення публічного інтересу¹.

¹ Загальне адміністративне право України: підручник / за ред.: акад. Ківалова С. В. і проф. Білої-Тіунової Л. Р.; Нац. ун-т «Одеська юридична академія». Одеса: Фенікс, 2023. 792 с.

У юридичній науці відсутня єдина позиція щодо вичерпного переліку функцій публічного адміністрування, однак у навчальних цілях вони можуть бути класифіковані за кількома критеріями¹.

1) за змістом, характером і обсягом впливу. За цим критерієм виділяють: а) загальні, б) спеціальні, в) допоміжні функції.

Загальні функції є властивими для публічного адміністрування в цілому та відображають його основні напрями:

- організація – визначення організаційних положень, регламентів, нормативів, вимог, відповідальності;
- планування – визначення мети, ресурсів, способів, строків та форм поетапного контролю;
- прогнозування – наукове передбачення стану, структури, динаміки і перспектив розвитку явищ та процесів;
- регулювання – вплив через нормативні акти, державний бюджет, податкову систему, стандарти, митні тарифи, визначення пріоритетів розвитку;
- координація – узгодження діяльності різних систем адміністрування;
- контроль – забезпечення законності та дисципліни.

Спеціальні функції характеризують особливості діяльності конкретного суб'єкта (Президента України, Кабінету Міністрів України, місцевих державних адміністрацій) або окремої сфери публічного адміністрування (економічної, соціально-культурної, адміністративно-політичної).

Допоміжні функції забезпечують умови для здійснення загальних і спеціальних функцій та охоплюють, зокрема, стратегічне і поточне планування, фінансування, стимулювання, кадрове забезпечення, керування, діагностування тощо.

2) за спрямованістю та місцем впливу. За цим критерієм функції публічного адміністрування поділяються на: а) соціально-орієнтовані, б) внутрішньо-орієнтовані.

Соціально-орієнтовані функції характеризують безпосередній вплив суб'єктів публічного адміністрування на суспільні процеси та об'єкти адміністрування. Саме через них найбільш повно розкрива-

¹ Білокур Є. І. Класифікація та дискреція функцій публічного адміністрування. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2019. Вип. 2. С. 44-54.

ється сутність публічного адміністрування та реалізується його призначення щодо виконання обов'язків перед суспільством. До таких функцій належать:

- планування соціально-економічного та політичного розвитку держави, окремих галузей і адміністративно-територіальних одиниць;
- регулювання суспільних відносин, що мають високу суспільну значущість і не піддаються саморегулюванню;
- контроль за фактичним станом виконання поставлених завдань та оцінка відхилень і причин їх виникнення;
- управління об'єктами державної та комунальної власності у межах повноважень власника;
- надання адміністративних послуг, спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків фізичних і юридичних осіб;
- забезпечувальна функція, що полягає у створенні необхідних умов для життя та діяльності громадян;
- юрисдикційна (охоронна) функція, пов'язана із застосуванням заходів державного примусу.

Внутрішньо-орієнтовані функції спрямовані на впорядкування діяльності всередині системи суб'єктів публічного адміністрування. Їх існування зумовлене багаторівневою та складною структурою публічної адміністрації. До них належать:

- внутрішнє планування діяльності та організаційної структури;
- організаційна функція, що забезпечує побудову ефективної системи суб'єктів адміністрування;
- розпорядництво, яке полягає в оперативному регулюванні управлінських відносин через прийняття правових актів;
- керівництво, що встановлює правила і нормативи діяльності суб'єктів адміністрування;
- координація дій між різними ланками системи публічного адміністрування;
- кадровий менеджмент, пов'язаний з добором і розвитком персоналу.

Слід враховувати, що наведена класифікація не є абсолютно жорсткою. Окремі функції можуть мати двовекторну спрямованість та одночасно належати до соціально- та внутрішньо-орієнтованих (на-

приклад, планування і контроль). Крім того, кожна функція може деталізуватися на підфункції та конкретні завдання.

3.4. Методи публічного адміністрування. Методи публічного адміністрування становлять один із ключових елементів механізму публічно-владного впливу та безпосередньо пов'язані з реалізацією функцій публічного адміністрування. Через методи розкривається спосіб упорядковуючого впливу суб'єктів публічного адміністрування на поведінку інших уповноважених суб'єктів і приватних осіб.

Методи публічного адміністрування визначаються як способи та засоби упорядковуючого впливу суб'єктів публічного адміністрування на поведінку підвладних суб'єктів і приватних осіб, які спрямовані на забезпечення відповідності їх діяльності правовим вимогам, стабільного розвитку сфери суспільних відносин, а також захищеності та реалізації публічних інтересів¹. Таким чином, методи відображають не лише техніку управління, а й його правову та ціннісну спрямованість.

Узагальнення наукових підходів дозволяє виокремити основні *властивості методів публічного адміністрування*: у методах знаходять вираження публічні інтереси України; вони реалізуються безпосередньо в процесі адміністрування, відображаючи владний упорядковуючий вплив публічної влади; методи характеризують взаємозв'язок між суб'єктами адміністрування та підвладними сторонами; вони отримують зовнішнє вираження через форми (інструменти) публічного адміністрування, надаючи управлінським рішенням якісно-стилістичне наповнення; методи є засобом реалізації компетенції суб'єктів публічного адміністрування. По-шосте, вони застосовуються переважно на засадах варіативності, що дозволяє добирати адекватні способи впливу залежно від ситуації.

Зміст кожного методу як якісної характеристики публічного адміністрування визначається через такі *ознаки*:

- 1) характер взаємозв'язку між учасниками публічної взаємодії;
- 2) способи та засоби, що використовуються або можуть використовуватися в процесі упорядковуючого впливу;
- 3) мотивація, за допомогою якої забезпечується бажана або необхідна поведінка підвладної сторони.

¹ Фролова Є. І. Методи публічного адміністрування: понятійно-змістовна характеристика. *Juris Europensis Scientia*. 2023. № 1. С. 114-117.

Однією з поширених є *класифікація методів* за ступенем використання юридичної обов'язковості повноважень суб'єкта публічного адміністрування.

Прямі методи характеризуються однозначним зобов'язальним впливом та відсутністю можливості вибору варіанта поведінки. Вони забезпечують швидке і достовірне досягнення результату, однак включають позитивну ініціативу підвладних суб'єктів і потребують оперативного коригування. Для їх застосування властиві ускладнені процедури. Прикладами є накази, розпорядження, здійснення контролю і нагляду.

Непрямі методи передбачають опосередкований вплив на волю суб'єктів, допускають багатоваріантність дій і можливість розсуду. Вони сприяють активності приватних осіб, однак результат їх застосування є відтермінованим і не завжди гарантованим. Такі методи не потребують постійного розпорядчого втручання і проявляються, зокрема, через створення умов зацікавленості, роз'яснення, заохочення, стимулювання.

Особливе значення у теорії та практиці має класифікація методів за характером впливу на волю і поведінку осіб, тобто за використовуваними мотиваційними засобами. У цьому аспекті традиційно виокремлюють переконання, заохочення та примус.

Переконання є одним із базових методів публічного адміністрування і реалізується через роз'яснювальні, виховні та організаційні заходи, спрямовані на формування правомірної поведінки. До способів переконання належать інформаційно-роз'яснювальна робота, індивідуальне консультування, правове виховання, систематичне інформування населення про діяльність публічних інституцій і зміни в законодавстві.

Заохочення полягає у впливі на поведінку через інтереси та свідомість осіб, спонукаючи їх до здійснення суспільно корисних дій. Воно застосовується за наявності заслуги або позитивно оціненого діяння, має персоніфікований характер і пов'язане з моральним схваленням, наданням прав, пільг, матеріальних чи інших благ. Заохочення не слід ототожнювати з переконанням, оскільки воно є одним актом оцінки вже здійсненої поведінки.

Примус є методом, що передбачає адміністративне схвалення суб'єкта до виконання прийнятого рішення незалежно від його волі шляхом застосування заходів організаційного, особистого, майно-

вого або психологічного впливу. Адміністративно-правовий примус регулюється нормами адміністративного права, застосовується широким колом суб'єктів, може поширюватися як на індивідуальних, так і на колективних осіб і реалізується за відсутності організаційного підпорядкування між сторонами.

У межах адміністративного права засоби примусу поділяються на адміністративне попередження, адміністративне припинення та адміністративне стягнення. При цьому слід враховувати, що не всі обов'язкові заходи мають суто примусовий характер: примус у власному розумінні проявляється передусім за наявності протидії з боку підвладної особи.

3.5. *Форми та інструменти публічного адміністрування.* Публічне адміністрування реалізується через конкретні зовнішні прояви діяльності суб'єктів публічної адміністрації. Форми та інструменти публічного адміністрування забезпечують практичну реалізацію управлінських рішень, функцій і повноважень публічної адміністрації.

Форми публічного адміністрування слід розуміти як зовнішньо виражені, юридично значущі способи діяльності суб'єктів публічної адміністрації, за допомогою яких реалізуються їхні повноваження у межах закону та на досягнення публічного інтересу¹. Саме через форми публічне адміністрування стає спостережуваним, контролюваним і таким, що породжує правові наслідки. До основних форм публічного адміністрування відносять:

1) прийняття нормативних актів – нормативні акти публічної адміністрації мають підзаконний характер і спрямовані на встановлення загальнообов'язкових парвоил поведінки невизначеного кола суб'єктів;

2) видання адміністративних актів – індивідуальних рішень, що встановлюють, змінюють або припиняють права й обов'язки конкретних осіб. Адміністративні акти є центральною формою правозастосовної діяльності публічної адміністрації;

3) укладення адміністративних договорів, які застосовуються у випадках, коли досягнення публічного інтересу потребує узгоджен-

¹ Жуков М. С. Форми та методи адміністративно-правового регулювання чи інструменти діяльності публічної адміністрації: порівняльний аналіз. *Юридичний науковий елек тронний журнал*. 2020. № 2. С. 215-218.

ня волі публічної адміністрації та іншого суб'єкта, але за збереження владної природи повноважень органу;

4) вчинення фактичних дій – організаційних, матеріально-технічних, інформаційних або забезпечувальних дій, що самі по собі не завжди мають форму адміністративного акта, але спрямовані на реалізацію управлінських рішень (перевірки, облік, інформування, забезпечення охорони тощо);

5) здійснення контрольних і наглядових заходів, які забезпечують законність, дисципліну та ефективність управлінської діяльності.

Поняття *інструментів публічного адміністрування* використовується для узагальненого позначення сукупності правових і організаційних засобів, за допомогою яких реалізуються зазначені форми. У навчальній і науковій літературі з адміністративного права часто використовується один і той самий перелік явищ для характеристики як форм, так і інструментів публічного адміністрування¹. Таке співпадіння не є помилкою або дублюванням, а зумовлене різним рівнем узагальнення відповідних категорій. Річ у тім, що форма публічного адміністрування і інструмент публічного адміністрування розглядають одну й ту саму управлінську реальність з різних теоретичних позицій. У площині форм відповідні явища характеризуються як зовнішні юридично значущі способи прояву владної діяльності, а у площині інструментів ці самі явища аналізуються як функціональні засоби реалізації повноважень суб'єкта публічної адміністрації. Тому, наприклад, адміністративний акт одночасно є формою публічного адміністрування – як зовнішнє владне рішення, що має юридичні наслідки і виступає інструментом – як засіб досягнення публічного інтересу шляхом встановлення індивідуального владного припису.

¹ Фелик О. В. Сутність інструментів публічного адміністрування в Україні. *Право і суспільство*. 2024. № 4. С. 44-49.

Тема 4. Джерела адміністративного права

- 4.1. Сутність та види джерел адміністративного права.
- 4.2. Формалізовані національні джерела адміністративного права.
- 4.3. Формалізовані міжнародні джерела адміністративного права.
- 4.4. Неформалізовані джерела адміністративного права.
- 4.5. Юридична сила джерел адміністративного права.

Основний зміст

4.1. Сутність та види джерел адміністративного права. У загальнонотеретичному розумінні джерело права – це похідні від держави або легалізовані нею форми вираження й закріплення норм права. У науці виділяють кілька підходів до пояснення сутності джерел права: 1) філософський – як відображення світоглядних ідей, що лежать в основі правової системи; 2) матеріальний – як сукупність соціально-економічних умов і чинників, що зумовлюють виникнення та зміст права; 3) інституційний – як результат правотворчої діяльності органів державної влади та інститутів громадянського суспільства; 4) формальний (юридичний) – як юридично оформлений результат впорядкування суспільних відносин.

В практичному сенсі вирішальним є саме формальний підхід, оскільки він відповідає на питання: у якій офіційно визнаній формі існує норма права і як її ідентифікувати. Формальна визначеність підкреслює спосіб створення та фіксації норми, а ключовою ознакою джерел права є офіційно визначена форма зовнішнього вираження (наприклад: закон, указ, постанова, розпорядження). Саме ця ознака забезпечує впорядкованість: норми права містяться лише в офіційно визнаних джерелах. Натомість форми, які держава не визнає офіційними, не набувають загальнообов'язкового характеру.

У межах адміністративного права поняття «джерела права» застосовується з урахуванням предмета та методу адміністративно-правового регулювання. Відповідно, джерела адміністративного права – це формально визначені та офіційно визнані форми закріплення і зовнішнього вираження норм, які встановлюють засади упорядкування відносин, пов'язаних із: здійсненням публічно-управлінської діяльності; наданням адміністративних послуг; адміністративним

захистом прав і свобод людини і громадянина; притягненням до адміністративної відповідальності тощо ¹.

Джерелом адміністративного права буде лише те джерело, яке змістовно містить норми, що регулюють відносини з предмета адміністративного права. Джерела адміністративного права утворюють єдину систему, елементи якої перебувають у відносній субординації та ієрархії. Ця система не є сталою: вона оновлюється як за змістом (наприклад, регламентація діяльності нових органів або електронних послуг), так і за формами вираження (наприклад, зростання ролі практики ЄСПЛ як джерела).

На доктринальному рівні виокремлено два підходи до опису системи джерел адміністративного права.

1) змістовно-розширювальний підхід (за правозастосовною роллю) поділяє джерела на: а) основні: нормативний акт і нормативний договір; б) похідні: акти юрисдикційних інституцій (КСУ, ЄСПЛ, ВС); в) переконливого характеру: узагальнення судової практики, інформаційні листи, правові звичаї, правова доктрина, акти «м'якого права», ненормативні акти. Вони не є обов'язковими, але можуть враховуватися судом при обґрунтуванні рішення, зокрема під час вибору джерела, яке підлягає застосуванню.

2) змістовно-праксеологічний підхід (за правовою природою та можливістю застосування) виділяє три групи: а) формалізовані національні джерела – офіційні документи, видані уповноваженими суб'єктами (наприклад: нормативні акти; нормативні договори; нормативні рішення юрисдикційних інституцій – рішення КСУ); б) формалізовані міжнародні джерела – офіційні документи міжнародних інституцій (наприклад: міжнародні договори – Конвенція 1950 р.; «м'яке право»; законодавство ЄС – регламенти тощо); в) неформалізовані джерела – не містять прямих правових приписів і виступають «квазіджерелами», але можуть актуалізуватися за відсутності конкретної норми та при застосуванні аналогії права або для вирішення складних ситуацій (наприклад: норми моралі; традиції та звичаї; правова доктрина – наукові коментарі, висновок експерта в галузі права).

¹ Цуркаленко Ю. В. Деякі аспекти розуміння сучасної системи джерел адміністративного права України. *Часопис Національного університету «Острозька академія»*. Серія «Право. 2015. №. 2. С. 12.

Крім того, джерела адміністративного права можуть класифікуватися за різними критеріями:

- 1) за способом зовнішнього вираження: а) нормативні акти; б) адміністративні договори; в) рішення юрисдикційних інституцій; г) міжнародні договори; д) «м'яке право»;
- 2) за системно-правовим походженням: а) національні, б) міжнародні;
- 3) за суб'єктом видання: а) ВРУ, б) Президент, в) КМУ, г) ЦОВВ, д) МДА, є) ОМС, ж) юрисдикційні інституції, з) міжнародні інституції тощо;
- 4) за територією дії: а) міжнародні, б) загальнодержавні, в) муніципальні, г) локальні;
- 5) за часом дії: а) постійні, б) тимчасові;
- 6) за предметною спрямованістю: а) регулювання статусу і діяльності публічної адміністрації; б) регулювання сфер публічного адміністрування; в) механізми впливу; г) акти змішаного характеру. Одне джерело може одночасно належати до кількох класифікаційних груп¹.

Окремо слід відзначити категорію юридичної сили джерел адміністративного права. Вона означає їхню здатність визначати порядок застосування у нормотворенні та правозастосуванні та залежить від: підходу до юридичної сили джерел права загалом; співвідношення міжнародного й національного права; сприйняття рішень юрисдикційних інстанцій як джерел.

Ієрархія юридичної сили джерел адміністративного права: виглядає наступним чином: Конституція України → ратифіковані міжнародні договори → закони України → рішення юрисдикційних інституцій і підзаконні нормативні акти → законодавство ЄС та м'яке право.

4.2. Формалізовані національні джерела адміністративного права. Формалізовані національні джерела адміністративного права – це способи закріплення і зовнішнього вираження адміністративно-правових норм, які приймаються публічно-владними інституціями, наділеними повноваженнями видавати нормативні акти,

¹ Калюжна Є. С. Джерела адміністративного права: пропедевтичний аспект. *Нове українське право*. 2021. №. 4. С. 213-218.

укладати адміністративні договори та ухвалювати судові рішення загальнодержавного значення¹.

До основних *ознакформалізованих національних джерел* адміністративного права належать:

1) вони є базовим елементом системи джерел адміністративного права, оскільки саме в них визначаються змістовні межі регулювання діяльності суб'єктів публічної адміністрації. Нормативні акти національного рівня закріплюють принципи організації та функціонування органів публічної влади, що, у свою чергу, зумовлює можливість і доцільність застосування міжнародних та неформалізованих джерел;

2) склад є чітко визначеним і включає: нормативні акти; адміністративні договори нормативного характеру; нормативні рішення юрисдикційних інституцій;

3) приймаються, укладаються або ухвалюються визначеними суб'єктами в межах їх компетенції, з дотриманням установлених процедур та вимог щодо форми і порядку набуття чинності;

4) формалізовані національні джерела адміністративного права можуть одночасно бути джерелами інших галузей права. Це пояснюється міжгалузевим характером адміністративно-правового регулювання та широтою його предмета;

5) мають юридичне значення лише за умови офіційного набуття чинності або визнання їх чинними в установленому законом порядку;

6) нормативні акти та адміністративні договори в цій групі виступають не лише джерелами права, а й безпосередніми інструментами публічного адміністрування.

До формалізованих національних джерел адміністративного права належать:

1) *нормативний акт* – це офіційний документ, прийнятий уповноваженим суб'єктом у визначеній законом формі та порядку, що містить норми права. За юридичною силою серед них виокремлюються: а) Конституція України, яка містить як ціннісні засади адміністративного права (зокрема, пріоритет прав і свобод людини,

¹ Загальне адміністративне право України: підручник / за ред.: акад. Ківалова С. В. і проф. Білої-Тіунової Л. Р.; Нац. ун-т «Одеська юридична академія». Одеса: Фенікс, 2023. 792 с.

принцип законності), так і норми, що безпосередньо регулюють адміністративно-правові відносини; б) закони України, серед яких розрізняють кодифіковані та некодифіковані акти; в) підзаконні нормативні акти – постанови парламенту, укази Президента, постанови Кабінету Міністрів, накази центральних органів виконавчої влади, розпорядження місцевих державних адміністрацій, рішення органів місцевого самоврядування, а також рішення військових і військово-цивільних адміністрацій. Поняття, вимоги, види і юридична сила нормативно-правових актів врегульовані Законом України «Про правотворчу діяльність»¹. Важливо підкреслити, що до джерел адміністративного права належать лише ті акти, які мають загальний нормативний характер, а не індивідуальну спрямованість.

2) *адміністративні договори нормативного характеру* – адміністративні договори, які мають загальний характер і водночас виступають інструментами публічного адміністрування (наприклад, договори про розмежування або делегування повноважень). Віднесення договору до адміністративних ґрунтується на таких ознаках: а) участь суб'єкта владних повноважень, який діє в інтересах публічного, а не приватного характеру; б) дотримання вимог щодо компетенції, правових підстав і процедур; в) укладення договору, як правило, на підставі попереднього владного управлінського рішення². Індивідуальні договори (наприклад, щодо відстрочення сплати зобов'язань) до джерел адміністративного права не належать.

3) *нормативні рішення юрисдикційних інституцій*. До цієї групи відносяться: а) рішення Конституційного Суду України, якими нормативні акти визнаються неконституційними та втрачають чинність, а також рішення з офіційного тлумачення³; б) рішення Європейського суду з прав людини, які відповідно до закону застосовуються судами України як джерело права і можуть безпосередньо стосуватися адмі-

¹ Про правотворчу діяльність: Закон України від 24.08.2023 р. № 3354-IX <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>

² Решота В. В. Адміністративні договори в системі джерел адміністративного права України. *Вчені записки Таврійського національного університету ім. В. Вернадського*. Серія: Юридичні науки. 2018. №. 29 (68). № 4. С. 126-130.

³ Про Конституційний Суд України: Закон України від 13.07.2017 р. № 2136-VIII <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19#Text>

ністративно-правових відносин¹; в) окремі рішення Верховного Суду, зокрема зразкові справи, висновки щодо застосування норм права та рішення про визнання підзаконних актів нечинними. Слід зауважити, що в українському законодавстві відсутнє пряме формулювання, за яким рішення Верховного Суду визнавалися б джерелами права. Водночас ч. 5 ст. 13 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»², а також положення Кодексу адміністративного судочинства України³ закріплюють обов'язковість правових висновків Верховного Суду, що надає його рішенням нормативно-орієнтуючого значення та дозволяє розглядати їх як похідні (квазіджерела) адміністративного права.

Таким чином, формалізовані національні джерела адміністративного права утворюють ядро системи джерел, забезпечуючи нормативну визначеність, стабільність та ієрархічну впорядкованість адміністративно-правового регулювання.

4.3. Формалізовані міжнародні джерела адміністративного права. Формалізовані міжнародні джерела адміністративного права – це способи закріплення і зовнішнього вираження адміністративно-правових норм, які приймаються уповноваженими суб'єктами міжнародного права та мають юридичне значення на території України внаслідок їх легалізації (зокрема шляхом ратифікації міжнародних договорів) або визнання як орієнтиру для удосконалення національного законодавства, зокрема в умовах європейської інтеграції.

До основних *ознак* формалізованих міжнародних джерел адміністративного права належать такі.

1) є елементом системи джерел адміністративного права, який визначає загальні стандарти адміністративно-правового регулювання та пріоритетні напрями його розвитку. Такі стандарти формулюються в абстрактному вигляді та потребують подальшої конкретизації на рівні національного законодавства;

2) поєднують риси різних правових систем, оскільки є результатом узгодження інтересів суверенних держав і національних право-

¹ Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23.02.2006 р. № 3477-IV <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15#Text>

² Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 2.06.2016 р. № 1402-VIII <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>

³ Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6.-7.2005 р. № 2747-IV <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>

порядків з метою уніфікації підходів до регулювання публічно-правових відносин;

3) їх склад обмежується лише тими компонентами, які визнані обов'язковими до виконання або врахування в Україні;

4) будь-яке формалізоване міжнародне джерело адміністративного права приймається у визначеному міжнародним правом порядку відповідними суб'єктами міжнародного права;

5) за своїм змістом такі джерела можуть одночасно бути джерелами інших галузей права, що зумовлено міжгалузевим характером адміністративно-правового регулювання¹.

Важливо не ототожнювати поняття «джерела міжнародного права» і «формалізовані міжнародні джерела адміністративного права». Джерела міжнародного права охоплюють ширше коло форм, визнаних міжнародною спільнотою (міжнародні конвенції, звичаї, загальні принципи права, судові рішення та доктрини). Натомість формалізовані міжнародні джерела адміністративного права – це лише ті з них, які набули значення для регулювання адміністративно-правових відносин у національній правовій системі.

До формалізованих міжнародних джерел адміністративного права віднесено:

1) *міжнародні договори*. Міжнародний договір як джерело адміністративного права – це письмова угода, укладена між державами або іншими суб'єктами міжнародного права, зміст якої прямо чи опосередковано стосується: а) здійснення владно-управлінської діяльності; б) надання адміністративних послуг; в) забезпечення прав і свобод людини і громадянина засобами адміністративного впливу; г) взаємодії фізичних і юридичних осіб із суб'єктами публічної адміністрації.

За юридичною силою для національної правової системи міжнародні договори поділяються на: а) договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; б) договори, згода на обов'язковість яких Верховною Радою не надана (міжнародні міждержавні договори: наприклад, Кримінальна конвенція про коруп-

¹ Загальне адміністративне право України: підручник / за ред.: акад. Ківалова С. В. і проф. Білої-Тіунової Л. Р.; Нац. ун-т «Одеська юридична академія». Одеса: Фенікс, 2023. 792 с.

цію¹; в) міжурядові та міжвідомчі договори, для яких не передбачено парламентської ратифікації.

2) *м'яке право*. Це сукупність приписів рекомендаційного характеру, що приймаються суб'єктами міжнародного права у письмовій формі та не мають юридично обов'язкової сили, але володіють морально-політичним авторитетом. Його основне призначення в адміністративному праві полягає у: а) впровадженні нових стандартів публічного адміністрування без жорсткої юридичної регламентації; б) гармонізації адміністративного законодавства різних держав; в) збереженні суверенітету держави у сфері публічно-правового регулювання².

Норми м'якого права характеризуються відсутністю формальної визначеності, добровільністю виконання, спрощеною імплементацією та специфічними механізмами моніторингу. Вони можуть міститися у резолюціях і деклараціях міжнародних організацій, політичних домовленостях або модельному законодавстві.

3) *законодавство Європейського Союзу*. Воно зараховується до формалізованих міжнародних джерел адміністративного права у зв'язку з обраним Україною курсом на вступ до Європейського Союзу. Україна зобов'язується адаптувати національне законодавство до *acquis* ЄС, відповідно, забезпечує реформування адміністративного права відповідно до концепції Європейського адміністративного простору.

Законодавство ЄС охоплює як обов'язкові акти (установчі договори, регламенти), так і рекомендаційні документи, що формують стандарти належного врядування та адміністративної діяльності.

4.4. Неформалізовані джерела адміністративного права. Поряд із формалізованими джерелами адміністративного права у науці адміністративного права виділяють також неформалізовані джерела, які не мають офіційно визначеної юридичної форми та не містять безпосередньо норм адміністративного права. Їх значення полягає не у прямому регулюванні адміністративно-правових відносин, а у впливі на формування змісту, тлумачення та застосування адміні-

¹ Criminal Law Convention on Corruption: URL: <https://justice.gov.mt/en/pcac/Documents/The%20Convention.pdf>

² Капран Р. В. Рекомендації (акти «м'якого права») як джерела адміністративного права. *Правова позиція*, 2021. № 2 (31). С. 19-25.

стративно-правових норм, а також на розвиток адміністративно-правової доктрини та практики публічного адміністрування.

Неформалізовані джерела адміністративного права не створюються у результаті правотворчої діяльності компетентних суб'єктів і не забезпечуються примусовою силою держави. Водночас вони можуть враховуватися у процесі правозастосування, зокрема у випадках прогалин у правовому регулюванні, застосування аналогії права або необхідності звернення до загальних засад адміністративного права.

До характерних рис неформалізованих джерел адміністративного права належать відсутність формальної визначеності, необов'язковість застосування, суб'єктивний характер сприйняття та залежність від рівня розвитку правової культури й правосвідомості суспільства. На відміну від формалізованих джерел, вони не мають чітко встановленої ієрархії та не підлягають безпосередньому застосуванню як правові приписи.

У системі неформалізованих джерел адміністративного права традиційно виокремлюють норми моралі, звичаї та традиції, а також правову доктрину.

Норми моралі відображають загальновизнані у суспільстві уявлення про належну поведінку суб'єктів публічної адміністрації. Вони впливають на формування стандартів етичної поведінки державних службовців, сприяють утвердженню доброчесності, відповідальності та поваги до прав людини у сфері публічного адміністрування. Хоча норми моралі не є юридично обов'язковими, їх порушення може негативно позначатися на довірі до публічної влади та оцінці діяльності органів адміністрації.

Звичаї та традиції також можуть відігравати певну роль у регулюванні адміністративно-правових відносин, особливо у спеціалізованих або локальних сферах публічного адміністрування. Їх застосування можливе за умови відповідності загальним принципам права та відсутності суперечності нормам законодавства. У сучасній правовій системі України значення звичаїв як регулятора адміністративних відносин є обмеженим, однак повністю їх роль не заперечується.

Особливе місце серед неформалізованих джерел адміністративного права посідає *правова доктрина*, яка охоплює наукові концепції, теоретичні підходи, узагальнення та висновки вчених-адміністра-

тивістів. Правова доктрина не створює норм права, проте впливає на формування адміністративного законодавства, розвиток судової практики та тлумачення адміністративно-правових норм¹. Її значення зростає у періоди реформування адміністративного права, переосягнення його предмета та методів правового регулювання.

Вцілому, неформалізовані джерела адміністративного права виконують допоміжну та орієнтуючу функцію у системі джерел цієї галузі. Вони сприяють забезпеченню зв'язку між правом, мораллю та правовою свідомістю, однак не можуть замінювати формалізовані джерела та застосовуються лише у межах, сумісних із принципами законності та юридичної визначеності.

4.5. Юридична сила джерел адміністративного права. Юридична сила джерел адміністративного права є властивістю формально визначених форм закріплення і зовнішнього вираження норм адміністративного права, яка визначає порядок їх застосування у процесі правотворчої та правозастосовної діяльності, а також встановлює співвідношення між різними джерелами у межах єдиної системи адміністративного права.

Юридична сила джерел адміністративного права безпосередньо пов'язана з їх ієрархічною підпорядкованістю, що зумовлює обов'язковість дотримання нижчими за юридичною силою джерелами положень актів вищого рівня. Така супідрядність забезпечує узгодженість адміністративно-правового регулювання та стабільність правової системи в цілому.

Визначення юридичної сили джерел адміністративного права залежить від низки чинників: а) загальнотеоретичний підхід до юридичної сили джерел права; б) співвідношення міжнародного та національного права; в) сприйняття рішень юрисдикційних інституцій як джерел адміністративного права. Сукупність цих чинників формує сучасне розуміння ієрархії джерел адміністративного права в Україні.

У системі джерел адміністративного права джерела мають різну юридичну силу, що обумовлює їх розміщення у відповідній ієрархії. Водночас, використовувати ієрархічність як підставу визначення юридичної сили джерела можна стосовно нормативних актів (в тому

¹ Битяк Ю., Луценко Д. Доктрина адміністративного права України: еволюція та перспективи подальшого розвитку. *Право України*. 2021. Т. 10. С. 44-59.

числі міжнародних). Натомість, інші джерела не перебувають у прямій ієрархічній взаємозалежності з нормативними актами, тому визначення ступня їхньої юридичної сили є умовним.

Найвищу юридичну силу серед нормативних актів має Конституція України, положення якої визначають ціннісні засади адміністративного права, принципи діяльності суб'єктів публічної адміністрації та основоположні вимоги до правового регулювання адміністративних правовідносин. Наступне місце в ієрархії займають міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Вони мають вищу юридичну силу порівняно із законами України та підлягають застосуванню у сфері адміністративно-правового регулювання в межах предмета адміністративного права. Після міжнародних договорів у системі джерел адміністративного права розташовуються закони України, які становлять основний масив формалізованих національних джерел адміністративного права. Саме законами визначаються правовий статус суб'єктів публічної адміністрації, засади здійснення публічно-управлінської діяльності, порядок надання адміністративних послуг та притягнення до адміністративної відповідальності.

Окремий щабель ієрархії займають рішення юрисдикційних інституцій та підзаконні нормативно-правові акти, що приймаються уповноваженими суб'єктами у межах їх компетенції та на виконання Конституції і законів України. Такі джерела адміністративного права конкретизують законодавчі приписи та забезпечують їх практичну реалізацію у сфері публічного адміністрування.

Також особливе місце в системі джерел адміністративного права посідають законодавство Європейського Союзу та норми м'якого права, юридична сила яких зумовлюється особливостями їх прийняття та застосування у національній правовій системі. Вони не мають самостійної універсальної юридичної сили, однак враховуються при формуванні, тлумаченні та розвитку адміністративного законодавства України, зокрема в контексті європейської інтеграції.

Тема 5. Норми адміністративного права. Адміністративні правовідносини

- 5.1. Особливості механізму адміністративно-правового регулювання.
- 5.2. Поняття та види адміністративно-правових норм.
- 5.3. Способи реалізації адміністративно-правових норм.
- 5.4. Дія адміністративно-правових норм у часі, у просторі та за колом осіб.
- 5.5. Поняття та особливості адміністративних правовідносин.
- 5.6. Структура адміністративних правовідносин.
- 5.7. Адміністративні правовідносини та юридичні факти.

Основний зміст

5.1. Особливості механізму адміністративно-правового регулювання. Ефективність правового впливу у сфері публічного адміністрування залежить не тільки від правильного визначення предмета і методу регулювання, але й від того, наскільки узгоджено та результативно «працюють» усі елементи механізму, через які правова воля переходить у фактичну поведінку суб'єктів адміністративного права. У цьому розумінні механізм виступає не абстрактною конструкцією, а практичним інструментом переведення нормативних приписів у реальні управлінські дії та правомірну поведінку учасників відносин.

Механізм адміністративно-правового регулювання визначається як сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється вплив на відносини, що виникають у процесі реалізації адміністративних зобов'язань публічної адміністрації¹. Тобто він охоплює не лише наявність норм, а й увесь комплекс юридичних засобів, завдяки яким організовується публічне адміністрування, забезпечується правопорядок, реалізуються права та виконуються обов'язки.

У науці висловлюється підхід, за яким до структури механізму адміністративно-правового регулювання належать такі елементи:

1) норми адміністративного права, об'єктивно виражені у законах та інших нормативних актах;

¹ Загальне адміністративне право України: підручник / за ред.: акад. Ківалова С. В. і проф. Білої-Тіунової Л. Р.; Нац. ун-т «Одеська юридична академія». Одеса: Фенікс, 2023. 792 с.

- 2) адміністративно-правові відносини;
- 3) акти застосування норм адміністративного права;
- 4) акти тлумачення норм адміністративного права;
- 5) правосвідомість і правова культура.

Кожен із цих елементів виконує специфічну роль у регулюванні поведінки людей і водночас є юридичним засобом адміністративно-правового регулювання. Важливо, що ці засоби включаються в процес регулювання у певній послідовності, а саме адміністративно-правове регулювання розглядається як процес послідовного використання адміністративно-правових засобів для досягнення цілей регулювання поведінки учасників суспільних відносин у сфері публічного адміністрування.

Визначальним засобом механізму є норма права, адже саме вона забезпечує організацію та регулювання відносин публічного адміністрування. Через норми, з одного боку, регулюється поведінка суб'єктів адміністративного права, охороняються права фізичних і юридичних осіб та встановлений правопорядок, а з іншого – виникають адміністративні правовідносини, у межах яких реалізується правовий статус учасників.

Наступною ланкою механізму виступають адміністративно-правові відносини, у яких індивідуалізуються положення конкретної норми: визначається характер зв'язку між учасниками, їхні права та обов'язки. Саме тут нормативна модель поведінки переводиться у персоніфіковану взаємодію суб'єктів.

Окреме місце займають акти застосування норм адміністративного права: вони включаються до механізму як засоби індивідуалізації прав, обов'язків і міри відповідальності. Тобто за допомогою таких актів у конкретній життєвій ситуації фіксується юридичне рішення, яке надає нормі практичної дії щодо конкретного адресата.

Для належного функціонування механізму істотне значення мають акти тлумачення норм адміністративного права, які роблять їх сприйняття легшим і доступнішим та в комплексі з іншими елементами сприяють якіснішому досягненню цілей регулювання.

Поряд із цим важливими чинниками механізму є правосвідомість і правова культура. Правосвідомість розуміється як система відображення правової дійсності у поглядах, почуттях та уявленнях людей про право, що охоплює правову ідеологію, правову психологію та правову поведінку. Правова культура – це система правових ціннос-

тей, завдяки яким норми адміністративного права правильно розуміються і виконуються. У сукупності ці чинники створюють умови, за яких навіть правильно сформульована норма та формально прийнятий акт застосування здатні реально працювати.

Не применшуючи значення інших елементів, підкреслимо, що провідне місце у механізмі належить правовій нормі, оскільки вона задає загальну програму поведінки учасників у сфері публічного адміністрування шляхом надання суб'єктивних прав та встановлення юридичних обов'язків. Норма має забезпечити організованість, стабільність і визначеність відповідних відносин.

5.2. Поняття та види адміністративно-правових норм. Адміністративно-правові норми є різновидом правових норм і відіграють провідну роль у регулюванні суспільних відносин у сфері публічного адміністрування. Їх особливе місце в правовій системі зумовлене тим, що саме за допомогою цих норм організовується діяльність публічної адміністрації, забезпечується реалізація публічних інтересів, охороняються права фізичних і юридичних осіб та підтримується правопорядок.

Адміністративно-правова норма розглядається як встановлене, санкціоноване або ратифіковане правило поведінки у сфері публічного адміністрування, спрямоване на організацію та регулювання суспільних відносин (або сприяння такому регулюванню), яке забезпечує умови реалізації учасниками цих відносин своїх прав та виконання покладених на них юридичних обов'язків. Таким чином, адміністративно-правова норма виступає основним інструментом правового впливу держави у сфері управлінської діяльності.

Як різновиду правової норми адміністративно-правовій нормі притаманні *загальні ознаки* права, зокрема: а) загальнообов'язковість, б) формальна визначеність, в) забезпечення виконання державним примусом. Водночас вона має низку *спеціальних ознак*, які зумовлюють її галузеву специфіку: а) ці норми спрямовані на реалізацію не приватного, а публічного інтересу; б) за їх допомогою забезпечується функціонування публічної адміністрації; в) предметом їх регулювання є широке коло суспільних відносин, що виникають у процесі публічного адміністрування, надання адміністративних послуг, застосування заходів адміністративного примусу, а також адміністративного оскарження дій і рішень суб'єктів владних повноважень. Слід врахувати, що адміністративно-правові норми виконують ре-

гулятивну та охоронну функції не лише в межах адміністративного права, а й у багатьох сферах суспільного життя, зокрема в економіці, освіті, охороні здоров'я, будівництві, внутрішніх справах.

Адміністративно-правові норми є головним інструментом реалізації методу адміністративного права, оскільки саме в них закріплюються приписи, заборони та дозволи, що використовуються публічною адміністрацією для регулювання суспільних відносин. Водночас ці норми не є систематизованими в єдиному кодифікованому акті, а містяться у великій кількості нормативно-правових актів різної юридичної сили, серед яких домінують акти одностороннього волевиявлення.

Як і будь-які правові норми, норми адміністративного права виконують відповідні *функції*. Основною і постійною для них є функція організації та регулювання відносин публічного адміністрування (регулятивна функція). Крім того, в умовах демократичної, правової, соціально орієнтованої держави вони виконують функції забезпечення реалізації конституційних прав громадян та захисту прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб у сфері публічного адміністрування. Охоронна функція має проявлятися у встановленні адміністративно-правових заборон, передбаченні заходів адміністративного примусу та юридичної відповідальності за порушення встановлених правил у сфері публічного адміністрування. Саме завдяки охоронній функції забезпечується захист публічних інтересів, прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, а також підтримується встановлений у державі правопорядок. Реалізація охоронної функції здійснюється, зокрема, через адміністративно-деліктні норми, застосування адміністративних стягнень і дисциплінарних заходів, що є характерною особливістю адміністративного права. Поряд з основними, адміністративно-правові норми виконують і додаткові функції, зокрема виховну, функцію забезпечення ефективної діяльності органів публічної адміністрації та функцію взаємодії з нормами інших галузей права.

Адміністративно-правова норма, як і будь-яка правова норма, має *внутрішню структуру*, що традиційно охоплює гіпотезу, диспозицію та санкцію, однак у сфері адміністративного права ця структура має низку суттєвих особливостей. *Гіпотеза* адміністративно-правової норми, як правило, є розширеною та прив'язаною до конкретної управлінської ситуації (наприклад, наявності певного статусу особи,

факту звернення, вчинення адміністративного правопорушення чи виникнення загрози публічному порядку). *Диспозиція* найчастіше містить владний припис, що визначає не лише належну або дозволєну поведінку, а й межі розсуду суб'єкта публічної адміністрації, способи реалізації повноважень та обов'язковість дотримання процедур. *Санкція* в адміністративно-правових нормах нерідко має некаральний або альтернативний характер і може виражатися не лише у заходах адміністративної відповідальності, а й у заходах адміністративного примусу, забезпечення, припинення чи відновлення порушених прав.

Залежно від свого призначення та змісту адміністративно-правові норми поділяються на різні види:

- 1) *за метою*: а) регулятивні, б) охоронні;
- 2) *за рівнем правового регулювання*: а) міжнародні, б) національні норми;
- 3) *за спрямованістю дії*: а) зовнішні – норми, що регулюють здійснення публічного адміністрування щодо приватних осіб. Вони визначають поведінку публічної адміністрації у відносинах з приватною особою, регулюють реалізацію суб'єктивних публічних прав приватних осіб. Такі норми охоплюють відносини у сфері надання адміністративних послуг, застосування адміністративного примусу, адміністративного оскарження, притягнення до відповідальності; б) внутрішні – норми, що регулюють організацію та функціонування публічної адміністрації. Це норми, які визначають компетенцію органів, їх структуру, порядок утворення та діяльності, регулюють проходження публічної служби, статус посадових осіб, встановлюють правила внутрішньої організації виконання публічних завдань.

4) *за формою припису* виокремлюють зобов'язуючі, заборонні, уповноважуючі (дозвільні), стимулюючі та рекомендаційні норми;

5) *за предметом правового впливу*: а) матеріальні – визначають зміст адміністративно-правового регулювання, закріплюючи права, обов'язки, повноваження та підстави відповідальності учасників адміністративних правовідносин; б) процедурні (в теорії позначаються як процесуальні) – встановлюють порядок реалізації матеріальних норм, регламентують процедури діяльності суб'єктів публічної адміністрації, а також способи захисту та поновлення порушених прав.

- 6) *за дією у часі*: а) постійно-діючі, б) тимчасові;

7) *за колом осіб*: а) загальні – діють на всіх суб'єктів; б) спеціальні – діють на певні групи суб'єктів (державних службовців, учнів, «пільговиків» тощо);

8) *за дією у просторі*: а) загальнодержавні, б) регіональні, в) місцеві;

9) *за юридичною силою*: а) норми Конституції України; б) норми міжнародних договорів; в) норми законів; г) норми підзаконних нормативно-правових актів у відповідності до визначеної законодавством ієрархії.

Крім того, адміністративно-правові норми класифікуються *за адресатами, ступенем загальності, повнотою викладення змісту* тощо. Така багатоманітність класифікацій дає змогу глибше розкрити юридичні властивості адміністративно-правових норм і оцінити їх практичну роль у механізмі адміністративно-правового регулювання.

5.3. Способи реалізації адміністративно-правових норм. Реалізація адміністративно-правових норм є важливим елементом механізму адміністративно-правового регулювання, на якій нормативні приписи переходять із формально закріпленого стану у площину фактичної поведінки учасників адміністративних правовідносин. Саме через реалізацію норм забезпечується досягнення цілей публічного адміністрування, упорядкування публічно-управлінських відносин та забезпечення прав і законних інтересів приватних осіб.

У теорії адміністративного права способи реалізації норм визначаються залежно від характеру припису, що міститься в нормі, а також від ролі суб'єкта, який бере участь у її втіленні. З огляду на це виокремлюють такі основні способи реалізації адміністративно-правових норм: додержання, виконання, використання та застосування.

Додержання полягає в утриманні суб'єктів від дій, заборонених адміністративно-правовими нормами. Цей спосіб реалізації характерний насамперед для заборонних норм і проявляється у пасивній формі поведінки. Додержання забезпечує стабільність публічного порядку та запобігає виникненню адміністративних правопорушень, не потребуючи активного втручання з боку суб'єктів публічної адміністрації.

Виконання полягає в активному здійсненні обов'язків, покладених адміністративно-правовими нормами. Воно має імперативний характер і передбачає обов'язкову поведінку суб'єкта, визначену нормою

права. Виконання є типовим способом реалізації зобов'язувальних норм і характерне як для суб'єктів публічної адміністрації, так і для приватних осіб у відносинах з ними.

Використання пов'язане з реалізацією суб'єктивних публічних прав, наданих адміністративно-правовими нормами. На відміну від виконання, цей спосіб має диспозитивний характер, оскільки суб'єкт самостійно вирішує, чи скористатися наданим йому правом. Використання є характерним насамперед для приватних осіб і відображає людиноцентристську спрямованість сучасного адміністративного права.

Застосування адміністративно-правових норм є особливим способом їх реалізації, який здійснюється виключно уповноваженими суб'єктами публічної адміністрації або юрисдикційними органами. Воно полягає у владно-організаційній діяльності щодо індивідуалізації нормативних приписів у конкретній життєвій ситуації шляхом ухвалення адміністративного акта чи іншого правозастосовного рішення. Застосування є обов'язковим тоді, коли реалізація норми неможлива без владного рішення або пов'язана з обмеженням прав, застосуванням примусу чи відповідальності.

Правозастосовчу діяльність уповноважених органів доцільно розглядати у двох взаємопов'язаних формах: регулятивній та правоохоронній¹. Такий підхід дозволяє комплексно охопити як позитивну, організуючу роль адміністративного права, так і його охоронне призначення. *Регулятивна форма* правозастосовчої діяльності спрямована на вирішення конкретних справ у сфері публічного адміністрування, зокрема організаційних, господарських, соціально-культурних та інших управлінських питань. Її зміст полягає у владному впорядкуванні суспільних відносин з метою реалізації прав і законних інтересів громадян, державних органів, підприємств, установ та громадських організацій. У цій формі застосування адміністративно-правових норм виступає інструментом позитивного управлінського впливу, що забезпечує належне функціонування публічної адміністрації. *Правоохоронна форма* правозастосовчої діяльності призначена для охорони адміністративних відносин, урегульованих

¹ Загальне адміністративне право України: підручник / за ред.: акад. Ківалова С. В. і проф. Білої-Тіунової Л. Р.; Нац. ун-т «Одеська юридична академія». Одеса: Фенікс, 2023. 792 с.

нормами адміністративного права. Вона застосовується у разі виникнення юридичних конфліктів або порушень встановленого порядку у сфері публічного адміністрування. За допомогою цієї форми вирішуються спори щодо юридичних фактів, здійснюється захист правового статусу державних органів, громадських організацій, їх посадових осіб і громадян, а також застосовуються заходи адміністративного примусу у випадках невиконання або неналежного виконання юридичних обов'язків.

Способи вираження застосування адміністративно-правових норм залежать від характеру повноважень та конкретної ситуації і можуть бути *письмовими, усними або конклюдентними*. Письмове вираження є переважним, оскільки забезпечує фіксацію владного рішення та можливість його перевірки й оскарження. Усні приписи та вимоги допускаються у випадках, прямо передбачених законом або зумовлених негайною необхідністю реагування, тоді як конклюдентні дії проявляються через фактичну поведінку уповноваженого суб'єкта, з якої однозначно випливає його владне волевиявлення.

5.4. Дія адміністративно-правових норм у часі, у просторі та за колом осіб. Адміністративно-правові норми, як різновид норм права, діють у чітко визначених часових, просторових та суб'єктивізованих межах, що забезпечує визначеність правового регулювання та передбачуваність публічно-владної діяльності. Для правоохоронної практики правильне встановлення меж дії норми має принципове значення, оскільки від цього залежить законність управлінських рішень, адміністративних дій і застосування примусових заходів.

Дія адміністративно-правових норм у часі означає їх реалізацію щодо суспільних відносин, які виникли після набрання нормативно-правовим актом чинності або виникли раніше, але продовжували існувати на момент набрання ним чинності. Загальним правилом є те, що норми адміністративного права поширюються на відносини, які виникають і тривають після набрання ними чинності, якщо інше прямо не передбачено Конституцією України або законом.

Момент набрання чинності нормативно-правовим актом, як правило, пов'язується з його офіційним опублікуванням і настає з 0 годин дня, наступного за днем такого опублікування, якщо інший строк не встановлено законом або самим актом. Дія нормативно-правового акта у часі припиняється у зв'язку із втратою чинності, закінченням строку його дії або скасуванням у встанов-

леному порядку, у тому числі на підставі рішення суду чи Конституційного Суду України¹.

Загальним правилом є відсутність зворотної дії адміністративно-правових норм у часі. Виняток становлять норми, які пом'якшують або скасовують адміністративну відповідальність. Такі норми мають зворотню дію і застосовуються до правопорушень, учинених до набрання ними чинності, якщо провадження у справі не завершено або стягнення не виконано². Норми, що посилюють відповідальність або погіршують правове становище особи, зворотної дії не мають.

Дія адміністративно-правових норм у просторі визначається межами територіальної компетенції суб'єкта правотворчості та характером регульованих відносин. Переважна більшість адміністративно-правових норм діє в межах території держави. При цьому залежно від рівня правового регулювання розрізняють норми, що поширюють свою дію на всю територію України (закони, акти Президента України, Кабінету Міністрів України), та норми обмеженої територіальної дії, які застосовуються в межах окремих адміністративно-територіальних одиниць (акти місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування).

Водночас у системі адміністративного права існує специфічна група норм, дія яких не обмежується державним кордоном України. До них належать, по-перше, норми, що регламентують поведінку екіпажу та пасажирів на суднах торговельного мореплавства і рибальських суднах у відкритому морі; по-друге, норми, які визначають порядок діяльності закордонних установ України (дипломатичних представництв, консульських установ), а також правила поведінки екіпажів військових суден як у відкритому морі, так і в іноземних портах. Такі норми ґрунтуються на поєднанні національного законодавства та міжнародно-правових зобов'язань України і застосовуються з урахуванням вимог міжнародного права.

Дія адміністративно-правових норм за колом осіб визначає, на яких суб'єктів поширюється регулятивний вплив нормативно-правового акта. Загальним правилом є поширення дії адміністративно-

¹ Про правотворчу діяльність: Закон України від 24.08.2023 р. № 3354-IX <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>

² Сировацький В. І. Сучасний підхід до темпорально-просторових характеристик державного примусу: філософсько-правовий вимір. *Юридичний бюлетень*. 2018. № 8. С. 84–90.

правових норм на громадян України, іноземців, осіб без громадянства, юридичних осіб та інших суб'єктів, які перебувають на території, на яку поширюється дія відповідного акта, і яких він стосується. Водночас законодавство може встановлювати винятки або спеціальні правила дії норм щодо окремих категорій осіб, що зумовлено особливостями їх правового статусу або характером виконуваних функцій.

5.5. *Поняття та особливості адміністративних правовідносин.* Адміністративно-правові відносини є різновидом правових відносин і виникають у процесі реалізації норм адміністративного права. Вони формуються у сфері публічного адміністрування та опосередковують взаємодію між суб'єктами, наділеними адміністративно-правовими правами й обов'язками. У загальному вигляді адміністративно-правові відносини можна визначити як суспільні відносини, урегульовані нормами адміністративного права, що виникають, змінюються та припиняються у зв'язку з реалізацією публічної влади.

Ключовою *особливістю* адміністративно-правових відносин є їх публічно-владний характер. Обов'язковим учасником таких відносин виступає суб'єкт публічної адміністрації або посадова особа, яка діє від імені держави чи органу місцевого самоврядування та наділена владними управлінськими повноваженнями. Саме наявність владного елементу відрізняє адміністративно-правові відносини від цивільно-правових чи господарсько-правових.

Адміністративно-правові відносини, як правило, виникають незалежно від волевиявлення другої сторони. Для їх виникнення достатньо настання юридичного факту, передбаченого нормою адміністративного права, або ініціативи однієї зі сторін, передусім суб'єкта публічної адміністрації. У багатьох випадках такі відносини виникають навіть у супереччю бажанню приватної особи, що є проявом владно-організуючої природи публічного адміністрування.

Ще однією характерною рисою адміністративно-правових відносин є те, що відповідальність за порушення обов'язків у межах цих відносин настає не перед іншою стороною, а перед державою. Це зумовлює особливий механізм захисту прав та інтересів учасників адміністративно-правових відносин, який реалізується як у адміністративному, так і в судовому порядку.

Важливе практичне значення адміністративно-правові відносини мають у сфері адміністративного судочинства. Саме встановлення

адміністративно-правової природи спірних відносин є визначальним для вирішення питання про юрисдикцію адміністративного суду. У цьому контексті адміністративно-правові відносини виступають не лише об'єктом правового регулювання, а й критерієм розмежування судової юрисдикції.

Адміністративно-правові відносини є різноманітними за своїм змістом, суб'єктним складом і функціональним призначенням, що зумовлює можливість їх класифікації за різними критеріями. Загалом адміністративно-правові відносини можуть класифікуватися за критеріями, аналогічними тим, що застосовуються до класифікації адміністративно-правових норм, з урахуванням специфіки публічно-владної сфери. Водночас, в літературі виокремлюють і додаткові критерії класифікації, які дозволяють більш повно й диференційовано розкрити їх зміст, функціональне призначення та особливості правового регулювання у сфері публічного адміністрування, а також відобразити багатоманітність форм їх прояву в управлінській практиці.

1) залежно від *інтересу, що реалізується в адміністративно-правових відносинах*: а) владні адміністративні правовідносини – органи публічної адміністрації реалізують публічний інтерес, діючи від імені та в інтересах держави і суспільства в цілому. Такі відносини характеризуються владно-розпорядчим впливом, імперативністю та можливістю застосування заходів адміністративного примусу; б) сервісні адміністративні правовідносини – спрямовані на реалізацію інтересу приватної особи або групи осіб. Саме приватна особа виступає ініціатором виникнення цих відносин, а їх метою є забезпечення реалізації законних вимог особи до публічної адміністрації та держави загалом. Типовим прикладом таких відносин є відносини з надання адміністративних послуг;

2) за *характером зв'язків між сторонами* адміністративно-правових відносин: а) вертикальні – мають субординаційний характер і будуються за принципом влади і підпорядкування, коли одна сторона юридично підпорядкована іншій; б) горизонтальні – характеризуються фактичною та юридичною рівністю сторін. У них відсутні владні приписи однієї сторони, обов'язкові для іншої, однак такі відносини виникають на підставі адміністративно-правової норми і є обов'язковими для суб'єктів. Різновидом горизонтальних

відносин є реординаційні, що виникають за ініціативою фізичних або юридичних осіб, зокрема у сфері надання адміністративних послуг; в) діагональні адміністративно-правові відносини – виникають між суб'єктом і об'єктом управління, які належать до різних галузей або ланок управлінської системи і не перебувають у прямому підпорядкуванні;

3) за *характером дій зобов'язаного суб'єкта*: а) активні – пов'язані з обов'язком суб'єкта вчинити певні дії (наприклад, обов'язок громадянина отримати паспорт); б) пасивні – полягають в обов'язку утримуватися від вчинення заборонених дій, зокрема адміністративних правопорушень;

4) залежно від *адміністративно-правового статусу суб'єктів*, що беруть участь у відносинах: а) між підпорядкованими суб'єктами публічного адміністрування різного організаційно-правового рівня; б) між непідпорядкованими суб'єктами однакового організаційно-правового рівня; в) між органами публічної адміністрації і підпорядкованими їм підприємствами, установами, організаціями; г) між органами публічної адміністрації і організаційно незалежними від них суб'єктами; ґ) між органами публічного адміністрування і органами місцевого самоврядування; д) між органами публічної адміністрації і недержавними підприємствами, установами, організаціями; е) між органами публічної адміністрації і громадськими об'єднаннями.

5) залежно від *методів адміністративно-правового регулювання*: а) субординаційні – виникають у разі наявності владних, контрольних або розпорядчих повноважень однієї сторони щодо іншої; б) координаційні – спрямовані на спільну діяльність суб'єктів публічної влади для досягнення єдиної мети або виконання спільних завдань; в) реординаційні адміністративно-правові відносини – характеризуються зворотним зв'язком, за якого об'єкт управління має право звертатися до суб'єкта управління з вимогою вчинення певних дій (наприклад, щодо фінансування виконання публічного завдання).

5.6. Структура адміністративних правовідносин. Адміністративні правовідносини мають внутрішню побудову, яка дозволяє розкрити їх зміст та особливості функціонування у сфері публічного адміністрування. Структура адміністративних правовідносин охоплює три взаємопов'язані елементи: суб'єкти, об'єкт та зміст.

Суб'єктами адміністративних правовідносин є учасники, наділені адміністративною правосуб'єктністю, тобто здатністю мати і реалізовувати права та обов'язки у сфері публічного адміністрування. До них належать як фізичні особи (громадяни України, іноземці, особи без громадянства), так і юридичні особи (органи публічної адміністрації, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, громадські об'єднання тощо). Попри суттєві особливості статусу цих суб'єктів, їх можна поєднати в одну цілісну групу з умовною назвою «приватні особи» на підставі того, що в адміністративно-правових відносинах вони не реалізують владних повноважень. Обов'язковою особливістю більшості адміністративних правовідносин є участь у них суб'єкта публічної адміністрації, наділеного владними повноваженнями. Слід звернути увагу, що в окремих випадках владні повноваження у сфері публічного адміністрування можуть реалізовувати і особи, які не належать до органів публічної адміністрації, але здійснюють їх на підставі делегування. Суб'єкти, які в адміністративно-правових відносинах реалізують публічно-владні повноваження часто позначаються як «суб'єкти владних повноважень»¹, «адміністративний орган»². Без участі цих суб'єктів адміністративно-правові відносини неможливі.

Наявність статусу суб'єкта адміністративно-правових відносин передбачає адміністративну правосуб'єктність, яка включає адміністративну правоздатність, адміністративну дієздатність, включно з адміністративною деліктоздатністю. Саме сукупність цих елементів забезпечує можливість особи бути учасником адміністративно-правових відносин, реалізовувати суб'єктивні публічні права та нести юридичну відповідальність у разі порушення вимог адміністративно-правових норм.

Об'єктом адміністративних правовідносин є те матеріальне або нематеріальне благо, на досягнення, використання чи охорону якого спрямовані права й обов'язки учасників таких відносин. Об'єктом можуть виступати дії або бездіяльність суб'єктів, результати управлінської діяльності, публічні послуги, права та законні інтереси фізичних і юридичних осіб, а також публічний порядок і безпека.

¹ Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6.07.2005 р. № 2747-IV <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>

² Про адміністративну процедуру: Закон України від 17 лют. 2022 р. № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20>

Зміст адміністративних правовідносин становлять суб'єктивні публічні права та юридичні обов'язки їх учасників¹. Суб'єктивні публічні права визначають міру дозволеної поведінки особи у відносинах із публічною адміністрацією, тоді як юридичні обов'язки встановлюють міру необхідної або обов'язкової поведінки, забезпеченої державним примусом. Саме через зміст адміністративних правовідносин реалізується владно-управлінський вплив держави та забезпечується баланс між публічними інтересами і правами приватних осіб.

У науці адміністративного права також розрізняють фактичний та юридичний зміст адміністративних правовідносин. Фактичний зміст охоплює реальні суспільні відносини управлінського характеру, тоді як юридичний зміст полягає у закріплених нормами адміністративного права правах та обов'язках суб'єктів. Поєднання цих елементів забезпечує функціонування адміністративних правовідносин як особливого різновиду публічно-правових відносин.

5.7. Адміністративні правовідносини та юридичні факти. Виникнення, зміна та припинення адміністративно-правових відносин завжди пов'язані з настанням юридичних фактів. Самі по собі норми адміністративного права не породжують правовідносин, а лише визначають умови, за яких певні життєві обставини набувають юридичного значення. Саме через юридичні факти норми адміністративного права «оживають» та трансформуються у конкретні адміністративно-правові відносини.

Юридичний факт – це передбачена нормою адміністративного права життєва обставина, з настанням якої пов'язується виникнення, зміна або припинення адміністративно-правових відносин. У механізмі адміністративно-правового регулювання юридичні факти виконують роль безпосереднього пускового елемента, що запускає реалізацію суб'єктивних прав і юридичних обов'язків учасників відносин у сфері публічного адміністрування².

У залежності від юридичних наслідків юридичні факти поділяються на правоутворюючі, правозмінюючі та правоприпиняючі.

¹ Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтєвський, О. Кузьменко, Л. Корнута та ін.; за ред. В. Галунька, О. Правоторової. 4-те вид. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.

² Загальне адміністративне право України: підручник / за ред.: акад. Ківалова С. В. і проф. Білої-Тіунової Л. Р.; Нац. ун-т «Одеська юридична академія». Одеса: Фенікс, 2023. 792 с.

Правоутворюючі юридичні факти зумовлюють виникнення адміністративно-правових відносин (наприклад, видання наказу про призначення на посаду державного службовця, вчинення адміністративного правопорушення). *Правозмінюючі* факти спричиняють зміну вже існуючих правовідносин (переведення по службі, зміна обсягу повноважень). *Правоприпиняючі* факти припиняють адміністративно-правові відносини (звільнення з публічної служби, виконання адміністративного стягнення).

За вольовою ознакою юридичні факти поділяються на дії та події. Дії є результатом свідомої поведінки суб'єктів адміністративного права і можуть бути як правомірними, так і неправомірними. До правомірних дій належать, зокрема, видання індивідуальних адміністративних актів, прийняття управлінських рішень, надання адміністративних послуг. Неправомірні дії охоплюють адміністративні та дисциплінарні проступки, з якими норми адміністративного права пов'язують застосування заходів державного примусу. Події, на відміну від дій, не залежать від волі учасників правовідносин. Вони можуть бути підставою для виникнення або припинення адміністративно-правових відносин незалежно від бажання сторін (наприклад, смерть особи, закінчення строку повноважень, настання надзвичайних обставин).

Особливе місце серед юридичних фактів займають *юридичні стани*, які характеризуються тривалістю у часі та слугують постійною підставою для існування відповідних адміністративно-правових відносин. Такий стан може визначати спеціальний адміністративно-правовий статус особи та зумовлювати особливості реалізації її прав і обов'язків у сфері публічного адміністрування¹.

Таким чином, юридичні факти є необхідною умовою існування адміністративно-правових відносин і забезпечують динаміку адміністративно-правового регулювання. Через них реалізується зв'язок між нормами адміністративного права та фактичними управлінськими ситуаціями, що має особливе значення для практичної діяльності органів публічної адміністрації та правоохоронних органів.

¹ Руденко М. М. Юридичні факти в системі адміністративно-правових відносин забезпечення організації та діяльності МВС України. *Juris Europensis Scientia*. 2023. Вип. 3. С. 68-71.

Тема 6. Адміністративно-правовий статус приватних осіб

- 6.1. Поняття і зміст адміністративно-правового статусу. Особливості статусу приватних осіб в адміністративних правовідносинах.
- 6.2. Фізичні особи як суб'єкти адміністративного права. Адміністративна правосуб'єктність фізичних осіб.
- 6.3. Правова природа суб'єктивних публічних прав особи.
- 6.4. Загальна характеристика адміністративних прав, свобод, інтересів та обов'язків фізичних осіб.
- 6.5. Спеціальні адміністративно-правові статуси фізичних осіб.
- 6.6. Юридичні особи як суб'єкти адміністративного права. Адміністративна правосуб'єктність юридичних осіб.
- 6.7. Поняття, ознаки та види громадських об'єднань як суб'єктів адміністративного права.
- 6.8. Особливості адміністративно-правового статусу громадських об'єднань..
- 6.9. Особливості адміністративно-правового статусу релігійних організацій.
- 6.10. Особливості адміністративно-правового статусу політичних партій.

Основний зміст

6.1. Поняття і зміст адміністративно-правового статусу. Особливості статусу приватних осіб в адміністративних правовідносинах. Адміністративно-правовий статус приватних осіб відображає їх стале правове становище у сфері публічного адміністрування, тобто в тих відносинах, де діють суб'єкти публічної адміністрації і реалізуються публічні інтереси та законні вимоги приватних осіб. Такий статус демонструє, які саме можливості має приватна особа у взаємодії з державою та іншими носіями публічних функцій, які межі її поведінки встановлює право, а також які юридичні механізми забезпечують реалізацію і захист її прав та інтересів.

Важливо зазначити, що поняття «приватна особа» в адміністративному праві використовується для підкреслення: особа виступає не як носій владних повноважень, а як учасник публічно-правових відносин, який реалізує особисті (індивідуальні) права та законні інтереси і виконує юридичні обов'язки.

Зміст адміністративно-правового статусу приватної особи традиційно розкривається через сукупність *елементів*, які в різному обсязі працюють у конкретних адміністративно-правових відносинах. По-перше, *правосуб'єктність*. Вона є юридичною передумовою участі особи в адміністративних правовідносинах і включає здатність мати права й обов'язки та реалізовувати їх у публічно-управлінській сфері. Приватні особи як суб'єкти адміністративного права є носіями передбачених адміністративно-правовими нормами прав і обов'язків у сфері публічного адміністрування і здатні ці права реалізовувати, а обов'язки – виконувати. При цьому важливо відмежовувати суб'єкта адміністративного права (потенційний носій прав і обов'язків) і суб'єкта адміністративних правовідносин (фактичний учасник конкретного правового зв'язку).

По-друге, *суб'єктивні права* та законні інтереси приватної особи. У публічно-правовій сфері істотне значення мають саме суб'єктивні публічні права – нормативно урегульована можливість приватної особи вимагати від публічної адміністрації такої поведінки, яка забезпечує задоволення її інтересу у межах публічного управління, а також використовувати механізми захисту (зокрема судові та позасудові)¹. Водночас, поряд із суб'єктивними правами для адміністративно-правового статусу приватної особи важливим є і охоронюваний законом інтерес це юридично значуще прагнення особи до користування певним матеріальним або нематеріальним благом, яке визнається правопорядком і підлягає правовій охороні, навіть якщо воно не завжди прямо оформлене у вигляді суб'єктивного права². Такий інтерес впливає із загального змісту правових норм, перебуває у логіко-смысловому зв'язку з суб'єктивними правами особи та може бути самостійним об'єктом судового захисту у випадках, визначених законом.

По-третє, *юридичні обов'язки* приватної особи. У сфері публічного адміністрування вони відображають необхідну поведінку, визначену державою, і кореспондують реалізації публічних інтересів та прав інших осіб. Обов'язки виникають у зв'язку з юридичними фактами

¹ Загальне адміністративне право України: підручник / за ред.: акад. Ківалова С. В. і проф. Білої-Тіунової Л. Р.; Нац. ун-т «Одеська юридична академія». Одеса: Фенікс, 2023. 792 с.

² Новосад В. Д. Інтерес як правове поняття: загальна характеристика. *Scientific notes of Lviv University of Business and Law*. 2022. Т. 34. С. 227-237.

(наприклад, досягнення певного віку, перебування у певному місці, здійснення певної діяльності тощо) і можуть виконуватися як через активні дії, так і шляхом утримання від заборонених дій.

По-четверте, *юридична відповідальність*. Її часто визнають вторинним елементом статусу, оскільки реалізується лише у разі вчинення правопорушення. Важливо розуміти, що відповідальність не супроводжує статус постійно, але є юридичною гарантією дотримання встановлених правил і меж поведінки у публічно-управлінській сфері.

По-п'яте, *гарантії реалізації прав, законних інтересів й обов'язків*. Це – сукупність умов, засобів і механізмів, за допомогою яких держава забезпечує можливість фактичного здійснення суб'єктивних прав, законних інтересів і виконання юридичних обов'язків у сфері публічного адміністрування. Їх наявність свідчить про те, що статус особи не обмежується формальним закріпленням прав і обов'язків, а передбачає їх реальне забезпечення.

Окремої уваги потребують *особливості адміністративно-правового статусу приватних осіб* в адміністративно-правових відносинах:

1) публічно-владний характер сфери реалізації статусу. Навіть коли приватна особа діє як заявник чи отримувач послуги, друга сторона – суб'єкт публічної адміністрації – реалізує владні повноваження і діє в межах компетенції. Це означає, що реалізація прав приватної особи опосередковується адміністративними процедурами, рішеннями та актами застосування права;

2) ініціативність приватної особи як типова підстава виникнення правовідносин. В умовах переформатування відносин між владою і приватною особою, природним є переважання ініціативи останньою, в першу чергу, при виникненні відносин для реалізації суб'єктивних публічних прав переважно є фізична особа. В практичному вимірі це виражається у зверненні із заявою, скаргою, вимогою, ініціюванні отримання дозволу чи оскарженні рішення;

3) наявність різних правових режимів залежно від статусу приватної особи. Це можна побачити на прикладі співвідношення статусу громадян України, іноземців, осіб без громадянства, біженців. В Україні для іноземців встановлено національний режим (з певними винятками), однак їхній статус не є тотожним статусу громадян. Окремі обмеження та спеціальні правила (паспортний режим, правила перебування, можливі обмеження пересування, особливості до-

ступу до окремих посад тощо) прямо впливають на обсяг прав та способи їх реалізації;

4) поєднання приватного інтересу із публічним інтересом. Звертаючись до публічної адміністрації або оскаржуючи її рішення, особа, як правило, переслідує власний інтерес, наприклад збереження майна чи відновлення порушеного права. Водночас такі дії сприяють реалізації публічного інтересу, який полягає у дотриманні прав людини, законності та належному застосуванні адміністративного законодавства.

6.2. Фізичні особи як суб'єкти адміністративного права. Адміністративна правосуб'єктність фізичних осіб. Фізичні особи посідають центральне місце серед приватних осіб – суб'єктів адміністративного права, оскільки саме за їх участю реалізується значна частина адміністративно-правових відносин у сфері публічного адміністрування. Це – людина, яка відповідно до норм адміністративного законодавства наділена здатністю бути носієм прав і обов'язків у сфері публічного адміністрування незалежно від того, чи вступила вона фактично у конкретні адміністративні правовідносини¹.

Фізичні особи належать до індивідуальних суб'єктів адміністративного права. До цієї групи входять громадяни України, іноземці, особи без громадянства, біженці, а також інші категорії осіб, які перебувають під юрисдикцією Української держави. Відмінності між цими категоріями зумовлюють специфіку їх адміністративно-правового статусу, однак не змінюють загального підходу до розуміння фізичної особи як учасника публічно-правових відносин.

Громадяни України є основною та найбільш чисельною групою індивідуальних суб'єктів адміністративного права. Їх адміністративно-правовий статус характеризується повнотою правосуб'єктності у сфері публічного адміністрування, зокрема можливістю реалізації всього комплексу суб'єктивних публічних прав, участі в управлінні державними справами, доступу до державної служби та отримання адміністративних послуг. Адміністративна правоздатність громадян України є загальною і постійною та не залежить від місця їх перебування.

Іноземці – це фізичні особи, які не перебувають у громадянстві України і є громадянами іншої держави. В адміністративно-право-

¹ Костюкович С. Сутність та склад адміністративно-правового статусу приватної фізичної особи. Law. State. Technology. 2021. №. 4. С. 61-68.

вих відносінах іноземці виступають суб'єктами адміністративного права на підставі норм національного законодавства та міжнародних договорів України. Як правило, щодо них застосовується національний правовий режим, за яким іноземці користуються тими самими правами і несуть ті самі обов'язки, що й громадяни України, за винятком обмежень, встановлених законом¹. Обсяг їх адміністративної правосуб'єктності пов'язується з тривалістю та законністю перебування на території України.

Особи без громадянства— це фізичні особи, яких жодна держава не визнає своїми громадянами. В адміністративно-правовому сенсі їх статус визначається виключно законодавством держави перебування. Адміністративна правосуб'єктність осіб без громадянства в Україні є подібною до правосуб'єктності іноземців, однак має певні особливості, пов'язані з відсутністю сталого правового зв'язку з будь-якою державою.

Біженці та особи, які потребують додаткового або тимчасового захисту, становлять особливу категорію фізичних осіб – суб'єктів адміністративного права. Їх адміністративно-правовий статус є спеціальним і визначається необхідністю забезпечення підвищеного рівня правового захисту, доступу до адміністративних процедур та соціальної допомоги². У цій категорії адміністративна правосуб'єктність поєднує загальні права фізичних осіб із додатковими гарантіями, встановленими законодавством.

Адміністративна правоздатність фізичної особи виникає з моменту народження людини і, як правило, припиняється зі смертю. Правоздатність має загальний характер, не залежить від волі особи та не може бути відчужена або скасована довільно. Водночас адміністративне законодавство допускає тимчасові або часткові обмеження окремих прав, що не означає втрати правоздатності як такої, а лише впливає на обсяг конкретних правових можливостей³.

¹ Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 18.01.2001 р. № 3773-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17#Text>

² Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: Закон України від 08.07.2011 р. № 3671-VI. Дата оновлення 04.02.2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3671-17#Text>

³ Загальне адміністративне право України: підручник / за ред.: акад. Ківалова С. В. і проф. Білої-Тіунової Л. Р.; Нац. ун-т «Одеська юридична академія». Одеса: Фенікс, 2023. 792 с.

Адміністративна дієздатність полягає у здатності фізичної особи своїми діями реалізовувати надані їй адміністративні права та виконувати покладені обов'язки. Повна адміністративна дієздатність, як правило, настає з досягненням повноліття, тоді як у неповному обсязі вона може виникати раніше – у випадках, прямо передбачених законодавством (наприклад, з 14 років фізичка може реалізовувати право бути засновником громадського об'єднання. Саме дієздатність забезпечує активну участь особи у відносинах з органами публічної адміністрації, зокрема шляхом звернення із заявами, скаргами, участі в адміністративних процедурах.

Адміністративна деліктоздатність характеризує здатність фізичної особи нести адміністративну відповідальність за порушення адміністративно-правових норм. Вона пов'язана з досягненням визначеного віку та наявністю усвідомленої поведінки особи. Деліктоздатність має важливе значення для правоохоронного аспекту адміністративного права, оскільки саме через неї реалізується охоронна функція адміністративно-правового регулювання.

6.3. *Правова природа суб'єктивних публічних прав особи.* Суб'єктивні публічні права фізичної особи посідають ключове місце у структурі її адміністративно-правового статусу, оскільки саме через них забезпечується реальна участь приватної особи у сфері публічного адміністрування та її взаємодія з органами публічної влади. Розвиток цієї категорії відображає трансформацію адміністративного права від владоцентричної до людиноцентристської моделі, у межах якої особа визнається не пасивним об'єктом управління, а активним носієм правових можливостей¹.

Сутність суб'єктивних публічних прав полягає у нормативно закріпленій можливості фізичної особи вимагати від суб'єктів публічної адміністрації певної поведінки – вчинення дій, прийняття рішень або утримання від втручання у сферу її прав та законних інтересів. На відміну від суб'єктивних приватних прав, які реалізуються переважно у відносинах між рівноправними суб'єктами, суб'єктивні публічні права виникають і реалізуються у публічно-правових відносинах, обов'язковим учасником яких є держава або уповноважений нею орган.

¹ Винницький А. Вчення про суб'єктивні публічні права і «державно-управлінський підхід» у науці. *Право і політика*. 2018. № 12. С. 27-40.

Суб'єктивні публічні права фізичної особи – це нормативно урегульована можливість фізичної особи вступати у публічно-правові відносини за участі органів публічної влади з метою: задоволення приватного/публічного інтересу; реалізації наданих їй прав та законних інтересів шляхом активізації дій владних суб'єктів або впливу на необхідність від них утриматися; досягнення паритетності у взаємовідносинах; використання механізму судового та/або позасудового захисту¹.

Характерною ознакою суб'єктивних публічних прав є їх подвійна спрямованість. З одного боку, вони слугують засобом задоволення приватного інтересу фізичної особи – отримання адміністративної послуги, захисту порушеного права, доступу до публічних благ. З іншого боку, реалізація таких прав одночасно сприяє досягненню публічного інтересу, який полягає у дотриманні законності, забезпеченні прав людини, належному функціонуванні публічної адміністрації та підвищенні якості управлінських рішень.

Зміст суб'єктивних публічних прав охоплює: 1) право на власну активну поведінку (звернення із заявами, скаргами, клопотаннями, участь в адміністративних процедурах); 2) право вимагати належної поведінки від публічної адміністрації; 3) право на захист, яке включає можливість адміністративного та судового оскарження рішень, дій чи бездіяльності владних суб'єктів. Саме право на захист надає суб'єктивним публічним правам реального змісту та перетворює їх на ефективний юридичний інструмент.

Значення суб'єктивних публічних прав фізичної особи проявляється у кількох взаємопов'язаних аспектах: 1) вони виступають юридичним засобом обмеження публічної влади, встановлюючи межі допустимого втручання держави у сферу прав і свобод особи; 2) суб'єктивні публічні права забезпечують паритетність у відносинах між приватною особою та публічною адміністрацією, компенсуючи владний характер діяльності останньої процесуальними та матеріальними гарантіями для особи; 3) через реалізацію цих прав відбувається інституціоналізація довіри до публічної влади, оскільки особа отримує можливість впливати на адміністративні рішення у правовий спосіб.

¹ Загальне адміністративне право України: підручник / за ред.: акад. Ківалова С. В. і проф. Білої-Тіунової Л. Р.; Нац. ун-т «Одеська юридична академія». Одеса: Фенікс, 2023. 792 с.

6.4. Загальна характеристика адміністративних прав, свобод, інтересів та обов'язків фізичних осіб. Питання адміністративних прав, свобод, законних інтересів та обов'язків фізичних осіб має принципове значення для розуміння їх адміністративно-правового статусу у сфері публічного адміністрування. Ці правові можливості є різноманітними за змістом, формами реалізації та правовими наслідками, що зумовлює необхідність їх систематизації та ґрунтовного аналізу. Саме через з'ясування характеру, видів і співвідношення адміністративних прав, свобод, інтересів і обов'язків можна визначити реальний обсяг участі фізичної особи у публічно-правових відносинах і межі її взаємодії з публічною адміністрацією.

Адміністративні права фізичних осіб за своїм змістом доцільно поділяти на кілька груп: 1) права на участь у публічному управлінні, які забезпечують залучення особи до управління державними та місцевими справами як у безпосередній, так і в опосередкованій формах. До них належать право на звернення до органів публічної адміністрації, право на участь у консультативних процедурах, подання пропозицій, заяв і скарг, а також право на державну службу; 2) права на отримання сприяння та публічних послуг з боку держави, що передбачають активні дії публічної адміністрації щодо задоволення законних потреб особи. Йдеться про право на отримання адміністративних послуг, соціальної, організаційної, інформаційної, медичної та іншої допомоги у межах компетенції відповідних органів; 3) права на захист, які забезпечують можливість відновлення порушених прав і законних інтересів. До цієї групи належать право на адміністративне оскарження, право на звернення до суду, участь в адміністративно-юрисдикційних провадженнях, а також право на захист із боку недержавних організацій.

Адміністративні свободи фізичних осіб характеризуються можливістю самостійного вибору варіанта поведінки у межах, встановлених адміністративно-правовими нормами, без необхідності попереднього дозволу з боку публічної адміністрації. Такі свободи проявляються, зокрема, у свободі пересування, вибору місця проживання, свободі думки, совісті, слова, якщо їх реалізація відбувається у сфері публічного адміністрування та не порушує встановлені законом обмеження.

Поряд із правами і свободами у правовому статусі фізичної особи важливу роль відіграють законні (охоронювані законом) інтереси.

Вони відображають легітимні очікування особи щодо певної поведінки публічної адміністрації та можуть бути об'єктом правової охорони навіть за відсутності прямого суб'єктивного права. Законні інтереси доповнюють систему адміністративних прав і розширюють можливості особи у відносинах з владними суб'єктами.

Юридичні обов'язки фізичних осіб у сфері адміністративного права становлять встановлену державою міру необхідної поведінки. За своїм змістом їх можна поділити на кілька основних видів: 1) загальні (абсолютні) обов'язки, які покладаються на всіх осіб незалежно від конкретних обставин, зокрема обов'язок дотримуватися законів, не зловживати правами, виконувати встановлені правила публічного порядку; 2) відносні обов'язки, що виникають у зв'язку з волевиявленням особи або настанням певних юридичних фактів, наприклад у разі вступу на державну службу, отримання дозволу чи перебування у спеціальному правовому режимі; 3) деліктні обов'язки, які виникають унаслідок вчинення адміністративного правопорушення і полягають у необхідності зазнати заходів адміністративної відповідальності.

6.5. Спеціальні адміністративно-правові статуси фізичних осіб. Адміністративно-правовий статус фізичної особи не є однорідним і може мати різний зміст залежно від умов участі особи у публічно-правових відносинах. У зв'язку з цим у науці адміністративного права традиційно розрізняють загальний і спеціальний адміністративно-правові статуси фізичних осіб¹. *Загальний адміністративно-правовий статус* охоплює сукупність базових прав, свобод, законних інтересів, обов'язків і гарантій, які належать кожній фізичній особі як учаснику публічного адміністрування незалежно від її соціального становища, виду діяльності чи конкретних життєвих обставин. Саме на його основі формуються і реалізуються спеціальні адміністративно-правові статуси, які конкретизують або модифікують правове становище фізичної особи у певних сферах адміністративно-правових відносин.

Окрім загального адміністративно-правового статусу, фізичні особи можуть набувати *спеціальних адміністративно-правових ста-*

¹ Пушкарьова Н. Поняття та види спеціального адміністративно-правового статусу. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. 2021. №. 68. С. 195-199.

тусів, які зумовлюються особливостями їх соціальної ролі, умовами перебування на території держави, характером взаємодії з публічною адміністрацією або участю у специфічних адміністративно-правових відносинах. Такі статуси не замінюють загальний статус фізичної особи, а доповнюють і конкретизують його, встановлюючи особливий обсяг прав, обов'язків, обмежень і гарантій.

Спеціальний адміністративно-правовий статус характеризується, по-перше, наявністю додаткових прав або обов'язків, по-друге, специфічними умовами їх реалізації, по-третє, можливістю застосування особливих заходів адміністративного впливу. Його виникнення, як правило, пов'язується з настанням визначених законом юридичних фактів і має чітко окреслені межі дії.

У доктрині адміністративного права традиційно виокремлюють кілька основних різновидів спеціальних адміністративно-правових статусів фізичних осіб:

1) статус членства в адміністративних колективах, який виникає у зв'язку з участю фізичної особи в організаційно впорядкованих об'єднаннях, діяльність яких регламентується нормами адміністративного права. До таких колективів належать, зокрема, заклади освіти, мілітаризовані служби, інші організаційні утворення, у межах яких особа набуває специфічних прав та обов'язків. Особливістю цього статусу є поєднання індивідуальних прав фізичної особи з внутрішніми організаційними вимогами та підпорядкуванням установленому порядку діяльності колективу;

2) перебування фізичних осіб під адміністративною опікою, що передбачає надання державою допомоги особам, які потребують підвищеного соціального захисту. До цієї категорії належать соціально вразливі верстви населення, а також особи, які постраждали внаслідок надзвичайних обставин, техногенних катастроф, воєнних дій чи інших кризових ситуацій. Такий статус зумовлює виникнення додаткових прав на соціальне забезпечення, допомогу та підтримку з боку публічної адміністрації, а також особливі гарантії їх реалізації;

3) проживання або перебування фізичних осіб на територіях з особливим правовим режимом. Йдеться про прикордонні зони, території з надзвичайним чи воєнним станом, зони екологічного лиха, заповідники тощо. У межах таких режимів встановлюються спеціальні правила в'їзду, пересування, здійснення певних видів діяльності, а також можливість застосування додаткових адміністративно-нагля-

дових і контрольних заходів. Вказаний статус характеризується підвищеним рівнем правових обмежень, що компенсується спеціальними гарантіями правового захисту;

4) статус суб'єкта дозвільної системи, який виникає у фізичних осіб у разі отримання дозволу на здійснення діяльності, що підлягає спеціальному адміністративному контролю. Набуття такого статусу пов'язане з ініціативою самої особи, поданням відповідної заяви та проходженням передбачених законодавством процедур. Цей статус передбачає не лише розширення правових можливостей (право здійснювати дозволену діяльність), а й покладення додаткових обов'язків, зокрема щодо дотримання встановлених правил і можливості застосування заходів адміністративного примусу у разі їх порушення.

У доктрині адміністративного права застосовується також більш деталізований підхід до розгляду адміністративно-правового статусу як системи. Він передбачає виокремлення галузевого та індивідуального адміністративно-правових статусів. *Галузевий адміністративно-правовий статус* формується нормами окремих підгалузей адміністративного права та відображає особливості правового становища фізичної особи у відповідних сферах публічного адміністрування, зокрема у межах службового, поліцейського, адміністративно-деліктного та інших підгалузевих режимів. Такий статус конкретизує загальні права й обов'язки особи з урахуванням специфіки певного виду публічно-правових відносин¹.

Індивідуальний адміністративно-правовий статус характеризує правове становище конкретної фізичної особи з урахуванням її персональних ознак, фактичних обставин та участі у визначених адміністративних правовідносинах. Він є найбільш деталізованим рівнем правової характеристики особи та формується на основі поєднання загального, спеціального і галузевого статусів, що дозволяє максимально точно відобразити її реальні правові можливості й обов'язки у сфері публічного адміністрування.

¹ Стрельников А. В. Щодо питання визначення змісту спеціальних адміністративно-правових статусів фізичних осіб. Наука та суспільне життя України в епоху глобальних викликів людства у цифрову еру (з нагоди 30-річчя проголошення незалежності України та 25-річчя прийняття Конституції України) : у 2 т. : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 21 трав. 2021 р.) Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2021. Т. 2. С. 62-64

6.6. Юридичні особи як суб'єкти адміністративного права.

Адміністративна правосуб'єктність юридичних осіб. Колективні утворення є окремою самостійною групою суб'єктів адміністративного права, що належать до приватних осіб. Такі суб'єкти формуються шляхом об'єднання осіб на основі спільних інтересів і реалізують свій адміністративно-правовий статус у взаємодії з публічною адміністрацією, насамперед з метою представництва, захисту та реалізації колективних або індивідуальних прав і законних інтересів. До колективних приватних суб'єктів адміністративного права належать різні організаційно оформлені об'єднання, зокрема громадські об'єднання, політичні партії, релігійні організації, професійні спілки та інші недержавні організації.¹ Їх участь в адміністративно-правових відносинах пов'язана з процедурами легалізації, державної реєстрації, контролю і нагляду, отримання публічної підтримки, участі у консультативних та інших формах взаємодії з органами публічної влади.

Колективні утворення визнаються суб'єктами адміністративного права як за умови створення юридичної особи, так і без наявності цього статусу. При цьому, колективний характер суб'єкта не є автоматичною підставою для наділення його правосуб'єктністю юридичної особи. *Колективні приватні суб'єкти адміністративного права, які функціонують без утворення юридичної особи, зберігають здатність вступати в адміністративно-правові відносини з органами публічної адміністрації.* У таких випадках їх адміністративна правосуб'єктність визначається безпосередньо нормами адміністративного законодавства, які визнають за відповідним колективним утворенням право на звернення, участь у публічних консультаціях, подання заяв, скарг, петицій, а також на інші форми взаємодії з публічною владою.

Адміністративна правосуб'єктність колективних утворень, що не мають статусу юридичної особи, має обмежений характер та пов'язується не з фактом державної реєстрації, а з наявністю організаційної єдності, спільної мети діяльності та нормативного визнання відповідної форми колективної участі у публічному адмініструванні. Саме у цьому аспекті колективні суб'єкти без статусу

¹ Соїч О. В. Колективні суб'єкти як особливий різновид суб'єктів права. Правова держава. 2018. №. 32. С. 44-50.

юридичної особи відрізняються від юридичних осіб як особливої, інституційно оформленої групи суб'єктів адміністративного права, правосуб'єктність яких є повною та більш стабільною¹.

Юридичні особи є повноцінними суб'єктами адміністративного права, оскільки вони беруть участь у публічно-правових відносинах, що виникають у сфері публічного адміністрування, та наділяються адміністративними правами й обов'язками. На відміну від фізичних осіб, участь юридичних осіб в адміністративно-правових відносинах зумовлена не природними властивостями, а правовим статусом, який формується внаслідок їх створення та державної реєстрації.

У системі адміністративного права юридичні особи можуть виступати як: а) керовані суб'єкти (адресати владних рішень публічної адміністрації); б) учасники адміністративних процедур (заявники, отримувачі адміністративних послуг, суб'єкти контролю чи нагляду); в) суб'єкти відповідальності за порушення вимог адміністративного законодавства.

Адміністративна правосуб'єктність юридичних осіб є спеціальною та похідною від їх організаційно-правової природи. Вона виникає з моменту державної реєстрації юридичної особи та полягає у здатності бути носієм адміністративних прав і обов'язків, а також нести юридичну відповідальність у сфері публічного адміністрування. Структурно адміністративна правосуб'єктність юридичних осіб охоплює елементи, аналогічні елементам статусу фізичних осіб: адміністративна правоздатність, адміністративна дієздатність та адміністративна деліктоздатність. Особливістю адміністративної правосуб'єктності юридичних осіб є її функціональний характер: обсяг прав і обов'язків визначається не абстрактно, а залежно від сфери діяльності юридичної особи, її публічно-правового статусу. Водночас у публічному адмініструванні юридичні особи завжди виступають як організаційно відокремлені носії публічно значущих інтересів.

6.7. *Поняття, ознаки та види громадських об'єднань як суб'єктів адміністративного права.* Серед групи колективних суб'єктів особливе місце займають громадські об'єднання як най-

¹ Дарганова Н. В. Колективні суб'єкти – не юридичні особи: доцільність застосування цього терміну в адміністративному праві. *Юриджична наука*. 2012. № 10. С. 35-41.

більш поширена та соціально значуща форма організованої участі громадян у публічному житті.

Слід звернути увагу на використання в літературі різних, близьких за змістом, але не тотожних категорій: «об'єднання громадян» – термін, який використовувався в законодавстві до його оновлення у 2012 р.; «громадські об'єднання» – з добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права, яке створюється для здійснення та захисту прав і свобод, а також для задоволення суспільних інтересів – економічних, соціальних, культурних, екологічних тощо¹; «неурядова організація» – без конкретної дефініції у вітчизняній системі, переважно в контексті міжнародних неурядових організацій; «громадське формування» – закріплено у законодавстві, зокрема у Законі України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань»². У цьому сенсі поняття «громадське формування» використовується як ширша рамка, в межах якої можуть описуватися різні прояви організованої громадської активності.

Ознаками громадських формувань є: 1) добровільність: кожна особа самостійно вирішує питання вступу, припинення членства і участі у діяльності чи заснуванні; 2) законність: цілі, напрями, засоби та способи діяльності мають відповідати чинному законодавству; забороняються утворення і діяльність формувань, дії яких спрямовані, зокрема, на ліквідацію незалежності України, насильницьку зміну конституційного ладу, порушення суверенітету і територіальної цілісності, пропаганду тоталітарних режимів тощо; 3) самоврядність і самоорганізація, що має внутрішній вимір (право учасників самостійно управляти формуванням, визначати напрями діяльності, ухвалювати рішення) і зовнішній вимір (недопустимість втручання державних інституцій у внутрішньо-управлінську діяльність, крім випадків, пов'язаних із забезпеченням громадського порядку, національної безпеки тощо); 4) спільність інтересів як основа об'єднання, що оформлюється у вигляді мети діяльності й закріплюється, як правило, у статуті; 5) некомерційність: діяль-

¹ Про громадські об'єднання : Закон України від 22.03.2012 р. № 4572-VI URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/4572-17>

² Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань: Закон України від 15.05.2003 р. № 755-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/755-15>

ність не спрямована на одержання прибутку; можливе набуття майна чи доходів, але їх розподіл між членами та посадовими особами не допускається (виняток становить оплата праці та відрахування на соціальні заходи).

Хоча в більшості випадків громадські формування реалізують свої інтереси через приватно-правові відносини, вони безперечно є суб'єктами адміністративного права, оскільки взаємодіють із суб'єктами публічного адміністрування у межах процедур реєстрації, набуття статусу юридичної особи, фінансового контролю, оподаткування тощо. За окремих обставин їм можуть бути делеговані владні повноваження, і тоді вони набувають статусу суб'єктів публічного адміністрування (наприклад, у сфері сприяння органам Національної поліції та участі в охороні громадського порядку і державного кордону). У такому разі формування може змінювати роль: від об'єкта владного впливу – до учасника його здійснення.

Узагальнюючи, громадські формування можна визначити як добровільне об'єднання фізичних та/або юридичних осіб приватного права, яке не створюється суб'єктами публічного адміністрування і не підпорядковується їм, діє на засадах законності, саморегулювання і некомерційності та спрямоване на реалізацію і захист колективних прав та інтересів учасників. Законодавче визначення громадських формувань формується через перелік суб'єктів: політичних партій, громадських об'єднань, профспілок, творчих спілок, організацій роботодавців, третейських судів, відокремлених підрозділів іноземних неурядових організацій.

Види громадських формувань доцільно систематизувати за кількома критеріями, що дозволяє не «перераховувати все підряд», а бачити логіку різноманіття:

1) за необхідністю формалізації створення: а) ті, що підлягають легалізації державою (громадські об'єднання, профспілки, органи самоорганізації населення, політичні партії); б) ті, що не підлягають легалізації (органи учнівського самоврядування, батьківські комітети, колективи фізкультури на підприємствах);

2) за метою та функціями: а) з загальною метою та функціями, типовими для відповідної сфери; б) зі спеціальною метою (організації інвалідів, «чорнобильців», ветеранів; Національний олімпійський комітет України тощо).

3) за наявністю делегованих владних повноважень: а) наділені такими повноваженнями (наприклад, формування з охорони громадського порядку і державного кордону); б) без таких повноважень.

4) за територією діяльності: міжнародні; всеукраїнські; місцеві; локальні.

5) за віковим цензом членства: а) з віковим цензом (дорослі; молодіжні; дитячі); б) без вікового цензу (наприклад, релігійні громади та окремі соціально орієнтовані організації);

6) за суб'єктом створення/членства: формування фізичних осіб; формування юридичних осіб; змішані;

7) за конкретизацією членства: з фіксованим членством; без фіксованого членства.

Таким чином, громадські об'єднання можуть відрізнятися метою, завданнями, територією діяльності та рівнем повноважень, але їх спільне соціально-політичне призначення полягає в тому, що вони створюють для людини реальні механізми колективної дії: допомагають вирішувати проблеми повсякденного життя, відкривають можливості для суспільних ініціатив і слугують інструментом самоврядування.

6.8. Особливості адміністративно-правового статусу громадських об'єднань. Адміністративно-правовий статус громадських об'єднань формується як похідний від їх приватноправової природи та зумовлюється участю таких об'єднань у сфері публічного адміністрування. На відміну від фізичних осіб, участь громадських об'єднань в адміністративних правовідносинах має організований, інституційний характер і завжди опосередковується їх статутними цілями та формою легалізації.

Засади адміністративно-правового статусу громадських об'єднань визначають межі допустимого втручання публічної адміністрації у їх діяльність і водночас – умови реалізації ними своїх прав. У цьому сенсі вони виконують не описову, а обмежувальну й гарантійну функцію, забезпечуючи баланс між публічним інтересом і автономією приватного колективного суб'єкта.

Адміністративно-правовий статус громадських об'єднань має структурний характер і включає такі основні елементи:

1) адміністративна правосуб'єктність, яка визначає здатність громадського об'єднання бути учасником адміністративних правовідносин, вступати у взаємодію з органами публічної адміністрації, набу-

вати адміністративних прав і нести відповідні обов'язки. Обсяг цієї правосуб'єктності залежить, зокрема, від наявності або відсутності статусу юридичної особи;

2) адміністративні права, що реалізуються громадськими об'єднаннями у відносинах з органами публічної влади. Такі права мають інструментальний характер і спрямовані на забезпечення участі об'єднань у публічному житті, захист інтересів своїх членів, а також на реалізацію статутних завдань у дозволених законом формах;

3) юридичні обов'язки, які обмежують діяльність громадських об'єднань вимогами законності, цільового використання наданих можливостей та дотримання встановлених процедур у взаємодії з публічною адміністрацією. Ці обов'язки виступають умовою збереження легального статусу об'єднання;

4) гарантії реалізації адміністративно-правового статусу, що забезпечують стабільність правового становища громадських об'єднань та недопущення необґрунтованого втручання з боку органів влади;

5) юридична відповідальність, яка є завершальним елементом статусу та реалізується у разі порушення вимог адміністративного законодавства. Вона виконує охоронну функцію і спрямована на забезпечення належного порядку здійснення публічної діяльності.

Таким чином, адміністративно-правовий статус громадських об'єднань є складною, багатокомпонентною конструкцією, що відображає особливе положення цих суб'єктів як приватних, але організованих учасників публічно-правових відносин і визначає допустимі форми їх взаємодії з публічною адміністрацією.

6.9. Особливості адміністративно-правового статусу релігійних організацій. Особливості статусу релігійних організації як приватних колективних суб'єктів адміністративного права зумовлені специфікою суспільних відносин, у яких вони беруть участь. Їх правовий статус формується на перетині свободи совісті як абсолютного природного права людини та необхідності адміністративно-правового регулювання зовнішніх аспектів діяльності таких організацій.

На відміну від інших громадських формувань, релігійні організації не спрямовані на реалізацію соціально-економічних, професійних або політичних інтересів, а забезпечують колективну реалізацію права на свободу світогляду і віросповідання. Саме ця обставина зу-

мовлює підвищений рівень автономії релігійних організацій та особливі межі втручання публічної адміністрації у їх діяльність.

Адміністративно-правовий статус релігійних організацій ґрунтується на конституційному принципі відокремлення церкви від держави, який визначає не відсутність будь-яких правовідносин між ними, а чітке розмежування сфер компетенції. Держава не втручається у внутрішні канонічні, догматичні та організаційні питання, однак здійснює адміністративно-правове регулювання у тих випадках, коли діяльність релігійних організацій виходить у публічну площину¹.

Адміністративна правосуб'єктність релігійних організацій проявляється насамперед у їх участі в реєстраційних, дозвільних, контрольних та захисних адміністративних правовідносинах. Зокрема, релігійні організації вступають у відносини з органами публічного адміністрування при державній реєстрації статутів, набутті статусу юридичної особи, користуванні культовими та іншими будівлями, реалізації права на проведення публічних релігійних заходів, а також у разі захисту своїх прав у судовому порядку.

Порядок *державної реєстрації релігійних організацій* є однією з ключових особливостей їх адміністративно-правового статусу та істотно відрізняється від порядку реєстрації інших видів громадських формувань. Законодавство виходить із того, що релігійна організація може здійснювати діяльність як зі статусом юридичної особи, так і без його набуття. У разі відсутності наміру набувати статус юридичної особи релігійна громада має право діяти без державної реєстрації, що є проявом принципу невтручання держави у сферу свободи віросповідання. У такому випадку адміністративно-правові відносини між релігійною організацією та державою зводяться до мінімуму. У разі бажання набуття статусу юридичної особи релігійна організація зобов'язана пройти процедуру державної реєстрації статуту (положення). Реєстрація має правоустановчий характер і є підставою для участі релігійної організації у майнових, господарських та інших публічно-правових відносинах.

Процедура реєстрації залежить від виду релігійної організації. Так, для реєстрації релігійної громади не менше ніж десять повно-

¹ Про свободу совісті та релігійні організації: Закон України від 23.04.1991 р. № 987-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/987-12#Text>.

літніх громадян подають заяву та статут до обласної, Київської або Севастопольської міської державної адміністрації, а в Автономній Республіці Крим – до Ради міністрів АРК. Реєстрація інших видів релігійних організацій (релігійних центрів, управлінь, монастирів, місій, духовних навчальних закладів) здійснюється Міністерством культури та інформаційної політики України.

Окремою адміністративно-правовою вимогою є обов'язок релігійної організації, керівний центр якої знаходиться за межами України в державі-агресорі або державі, що здійснила тимчасову окупацію частини території України, відобразити таку належність у повній офіційній назві. Ця вимога має виключно реєстраційний характер і не впливає на обсяг прав релігійної організації після завершення процедури державної реєстрації.

Припинення діяльності релігійних організацій є ще однією сферою, у якій проявляється специфіка їх адміністративно-правового статусу. Законодавство передбачає добровільний та примусовий порядок припинення, при цьому застосування примусових заходів можливе виключно за рішенням суду.

Добровільне припинення діяльності здійснюється за рішенням самої релігійної організації відповідно до її статуту (положення). У такому випадку припинення має внутрішньоорганізаційний характер і не пов'язане з порушенням законодавства. Адміністративна складова цієї процедури зводиться до внесення відповідних відомостей до державного реєстру та вирішення питань, пов'язаних із майном і зобов'язаннями організації.

Примусове припинення діяльності релігійної організації можливе виключно на підставі судового рішення та лише у випадках, прямо передбачених законом. До таких підстав належать, зокрема, порушення принципу відокремлення церкви від держави, посягання на права і свободи людини, поєднання релігійної діяльності з посяганнями на життя, здоров'я та гідність особи, систематичні порушення порядку проведення публічних релігійних заходів, а також спонукання громадян до невиконання конституційних обов'язків.

Особливістю адміністративно-правового статусу релігійних організацій є диференціація їх правосуб'єктності залежно від організаційного виду. Законодавство розрізняє релігійні громади, релігійні центри та управління, монастирі, духовні навчальні заклади та інші релігійні організації, що зумовлює різний обсяг адміністративних прав і обов'язків.

При цьому саме релігійні громади та релігійні центри виступають первинними суб'єктами, здатними утворювати інші релігійні організації.

Характеризуючи гарантії релігійних організацій, слід акцентувати увагу на тому, що у разі порушення вимог законодавства примусове припинення діяльності релігійної організації можливе виключно за рішенням суду. При цьому характер відповідного спору, з урахуванням участі суб'єкта владних повноважень, обумовлює його публічно-правову природу та підвідомчість адміністративним судам.

Таким чином, адміністративно-правовий статус релігійних організацій характеризується обмеженням, функціональним та гарантійно орієнтованим регулюванням, що забезпечує баланс між автономією релігійної сфери та необхідністю дотримання публічних інтересів. Саме ця специфіка дозволяє розглядати релігійні організації як особливий різновид приватних колективних суб'єктів адміністративного права, правосуб'єктність яких має

6.10. Особливості адміністративно-правового статусу політичних партій. Політичні партії, будучи за своєю природою добровільними об'єднаннями громадян, водночас безпосередньо залучені до реалізації публічної влади. Саме ця обставина зумовлює специфіку їх адміністративно-правового статусу, який є значно більш формалізованим і жорстко регламентованим порівняно з іншими громадськими об'єднаннями.

Відповідно до законодавства, політичною партією є зареєстроване в установленому законом порядку добровільне об'єднання громадян України, яке об'єднує прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку та має на меті сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян шляхом участі у виборах та інших політичних заходах¹. На відміну від громадських об'єднань, політичні партії можуть діяти виключно у всеукраїнському масштабі, що прямо підкреслює їх загальнодержавне значення.

Адміністративно-правовий статус політичних партій вирізняється ускладненим порядком створення та державної реєстрації. Рішення про створення партії приймається на установчому з'їзді, конференції або зборах і повинно бути підтримане значною кількістю громадян України шляхом збору підписів, територіально репре-

¹ Про політичні партії в Україні: Закон України від 5.04.2001 р. № № 2365-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14#Tex>

зентативних для більшості регіонів держави. Така процедура має на меті підтвердити загальнонаціональний характер політичної партії ще на етапі її утворення. *Державна реєстрація політичної партії* здійснюється виключно Міністерством юстиції України і має дворівневий характер. На першому етапі реєструється політична партія як юридична особа, а на другому – її обласні, міські, районні організації та інші структурні утворення. При цьому первинні осередки політичних партій можуть діяти лише без статусу юридичної особи. Важливою особливістю є також платний характер адміністративної послуги з державної реєстрації політичної партії, що суттєво відрізняє її від порядку реєстрації громадських об'єднань.

Специфічним є і суб'єктний склад політичних партій. Членство у партії є індивідуальним, фіксованим і можливе виключно для громадян України, які досягли 18 років і не визнані судом недієздатними. Законодавство встановлює розширений перелік осіб, яким заборонено бути членами політичних партій, зокрема суддів, прокурорів, поліцейських, військовослужбовців, співробітників Служби безпеки України, працівників низки правоохоронних органів та державних службовців вищої категорії. Такі обмеження спрямовані на забезпечення політичної нейтральності публічної служби та недопущення зловживання владними повноваженнями.

У публічно-правовій сфері політичні партії наділяються широким колом адміністративних прав, серед яких: право на використання державних і заснування власних засобів масової інформації, право на взаємодію з органами державної влади та місцевого самоврядування, а також право на міжнародну співпрацю з політичними партіями та міжнародними організаціями. Водночас реалізація цих прав супроводжується посиленням фінансовим і організаційним контролем з боку держави, що є характерною рисою адміністративно-правового статусу політичних партій.

Окреме місце у статусі політичних партій займають заходи адміністративно-правового впливу, які можуть застосовуватися у разі порушення ними законодавства. Закон передбачає попередження про недопущення незаконної діяльності, видання припису про усунення порушень, а також заборону політичної партії. Заборона діяльності партії є найбільш суворим заходом і застосовується виключно в судовому порядку, тягнучи за собою припинення діяльності партії, її структурних утворень та членства в ній.

Тема 7. Адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації.

- 7.1. Поняття публічної адміністрації.
- 7.2. Система та види суб'єктів публічної адміністрації.
- 7.3. Структура і зміст адміністративно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації.
- 7.4. Владні та адміністративні повноваження: співвідношення понять.
- 7.5. Поняття та види адміністративних повноважень.
- 7.6. Виникнення і припинення адміністративних повноважень.

Основний зміст

7.1. Поняття публічної адміністрації. Публічна адміністрація охоплює тих учасників адміністративних відносин, які уповноважені здійснювати публічне адміністрування та мають для цього відповідні повноваження. У літературі часто використовується підхід, за якого поняття «публічна адміністрація» та «суб'єкти публічного адміністрування» фактично застосовуються як синонімічні. Такий підхід є виправданим у функціональному сенсі: якщо суб'єкт уповноважений здійснювати публічне адміністрування, то сукупність таких суб'єктів і становить публічну адміністрацію.

Водночас публічна адміністрація як правова категорія має два виміри. Функціональний вимір полягає в тому, що публічна адміністрація розглядається як діяльність відповідних структурних утворень, спрямована на реалізацію публічного інтересу. У цьому вимірі ключовим є не організаційна форма суб'єкта, а те, що він здійснює публічно-управлінські функції та застосовує притаманні адміністративному праву способи впливу. Організаційно-структурний вимір полягає в тому, що публічна адміністрація розглядається як сукупність органів та інших інституцій, утворених для здійснення (реалізації) публічної влади. У цьому випадку акцент переноситься на системність, інституційну відокремленість та нормативно визначене місце кожного елементу в механізмі публічного управління.

У європейському праві до визначення суб'єктів публічної адміністрації застосовуються два підходи – вузький і широкий, що безпо-

середньо впливають і на розуміння самої публічної адміністрації¹. Вузкий підхід зводить публічну адміністрацію до «центральных урядів», «публічної служби», а також «регіональних, місцевих та інших органів публічної влади». При цьому під органами публічної влади розуміються інституції регіонального, місцевого або іншого характеру, діяльність яких регулюється нормами публічного права або діями держав-членів. Широкий підхід охоплює не лише органи публічної влади, а й суб'єктів, які організаційно до них не належать, але виконують делеговані функції. Отже, за таким розумінням публічна адміністрація включає як інституції «класичної» публічної влади, так і тих, кому законодавство дозволяє здійснювати окремі управлінські функції від імені або в інтересах держави чи територіальної громади.

У системному вигляді публічну адміністрацію слід розуміти як частину єдиної системи органів та інших уповноважених інституцій, які відповідно до законодавства здійснюють публічні управлінські функції з метою задоволення публічного інтересу. Визначальною при цьому є не лише наявність «державної природи» органу, а й те, що він діє у режимі публічного права, реалізує владні або адміністративні повноваження, використовує встановлені законом форми та інструменти публічного адміністрування.

Ознаки, які дозволяють характеризувати публічну адміністрацію, у практичному сенсі зводяться до такого:

- 1) інституційна відокремленість суб'єкта;
- 2) спрямованість діяльності на забезпечення публічного, а не приватного інтересу;
- 3) наявність повноважень щодо упорядкування суспільних відносин шляхом здійснення публічних функцій;
- 4) дія на основі нормативно встановлених способів впливу, включаючи переконання, стимулювання, узгодження, примус;
- 5) використання правових форм діяльності, насамперед прийняття нормативних актів та адміністративних актів, а також укладення адміністративних договорів².

¹ Христинченко Н. П., Бородін І. Л. Публічна адміністрація у правових системах романо-германської та англосаксонської правових сімей: порівняльний аналіз на прикладі України та США. *Право та державне управління*. 2023. С. 399-404.

² Загальне адміністративне право України: підручник / за ред.: акад. Ківалова С. В. і проф. Білої-Тіунової Л. Р.; Нац. ун-т «Одеська юридична академія». Одеса: Фенікс, 2023. 792.

7.2. Система та види суб'єктів публічної адміністрації. Системність суб'єктів публічної адміністрації зумовлена насамперед єдністю завдань публічного адміністрування та водночас різноманіттям організаційно-правових форм і способів здійснення адміністративної діяльності. Саме тому в теорії адміністративного права формуються види суб'єктів публічної адміністрації, які відрізняються між собою за обсягом компетенції, характером повноважень і місцем у механізмі публічної влади. Як правило, види суб'єктів публічної адміністрації формуються у вигляді великих груп:

1) *органи державної виконавчої влади*, які здійснюють публічне адміністрування на загальнодержавному і місцевому рівнях. Вони становлять розгалужену ієрархічно вибудовану систему суб'єктів публічної адміністрації, сформовану відповідно до конституційного принципу поділу державної влади. Їх організація та взаємозв'язки ґрунтуються на поєднанні централізації та децентралізації, вертикальної підпорядкованості та функціональної спеціалізації. Саме через цю систему забезпечується безперервність і узгодженість управлінського впливу держави, реалізація публічної політики у відповідних сферах, а також трансформація законодавчих приписів у конкретні управлінські рішення.

2) *органи місцевого самоврядування*. Вони не належать до системи органів державної влади, але відіграють важливу роль у здійсненні публічного адміністрування в межах територіальних громад. У публічно-правових відносинах вони реалізують як власні, так і делеговані повноваження, що надає їм статус повноцінних суб'єктів публічної адміністрації.

3) *органи та посадові особи, основне призначення яких не пов'язане безпосередньо з виконавчою діяльністю, однак які наділені окремими адміністративними повноваженнями*, зокрема Верховна Рада України, Рахункова палата України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Президент України.

4) *суб'єкти, які не є органами публічної влади, але наділяються адміністративними повноваженнями*. До них належать підприємства, установи, організації, а в окремих випадках і фізичні особи, якщо вони в установленому законом порядку залучаються до виконання публічних функцій, надання адміністративних послуг або здійснення окремих управлінських дій.

Зазначені групи суб'єктів публічної адміністрації дають цілісне уявлення про складну та розгалужену систему публічного адміністрування, сформовану відповідно до розподілу публічної влади, характеру повноважень та особливостей їх реалізації. Водночас така система може бути озглянута й виходячи з інших аспектів, що зумовлює доцільність використання додаткових класифікаційних підходів, спрямованих на поглиблене розкриття правової природи, функціонального призначення та місця окремих суб'єктів у механізмі публічної влади¹. Так, систему суб'єктів публічної адміністрації можна класифікувати за:

1) наявністю владно-розпорядчих повноважень: а) суб'єкти, наділені владно-розпорядчими повноваженнями безпосередньо на підставі закону; б) суб'єкти, які здійснюють такі повноваження внаслідок їх делегування;

2) характером територіального поширення владно-розпорядчих повноважень: а) суб'єкти публічної адміністрації, діяльність яких має загальнодержавний характер; б) суб'єкти, повноваження яких реалізуються на місцевому рівні;

3) видом публічного адміністрування: а) суб'єкти, що здійснюють втручальне публічне адміністрування; б) суб'єкти, що здійснюють забезпечувальне публічне адміністрування; в) суб'єкти, що здійснюють сприяюче публічне адміністрування;

4) сферою публічного адміністрування: а) органи національної безпеки; б) органи охорони здоров'я; в) органи освіти; г) органи культури; д) органи управління інформаційно-телекомунікаційним технологіями; ж) органи екології та інші органи, що здійснюють публічне адміністрування в окремих сферах суспільного життя.

7.3. Структура і зміст адміністративно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації. Адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації доцільно розуміти як нормативно закріплене становище суб'єкта, що визначає можливість і засади його участі у суспільних відносинах щодо публічного адміністрування. Специфіка адміністративно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації виявляється насамперед у його структурі, яка може бути представлена як сукупність взаємопов'язаних блоків:

¹ Терещук В. В. Поняття, ознака і структура суб'єктів публічного адміністрування в Україні. *Право і суспільство*. 2020. № 1 Ч. 2. С. 89-94.

1) *цільовий блок* охоплює ті елементи, які розкривають спрямованість діяльності суб'єкта. До нього належать: мета, завдання та функціональне призначення. Мета відображає базову ідею існування відповідного суб'єкта у системі публічного адміністрування та підпорядковується забезпеченню публічного інтересу. Завдання конкретизують мету й визначають, у яких напрямках має діяти суб'єкт для її досягнення. Функціональне призначення, своєю чергою, показує роль суб'єкта у системі публічного адміністрування та пояснює, чому саме на нього покладено реалізацію певних управлінських впливів;

2) *структурно-організаційний блок* відображає, як саме суб'єкт організований і в який спосіб забезпечується його функціонування. У цьому блоці ключовими є: порядок формування, структура суб'єкта, схема організаційного підпорядкування, розподіл завдань і функцій між структурними підрозділами, порядок взаємодії як усередині суб'єкта, так і з іншими органами (державними та недержавними), а також порядок прийняття рішень. Саме цей блок дозволяє зрозуміти, чому суб'єкт здатен діяти як організована публічна інституція, а не як випадкова сукупність посадових осіб чи структур;

3) *компетенційний блок* становить ядро адміністративно-правового статусу суб'єкта публічної адміністрації. Він охоплює: повноваження, предмет відання та функції. Повноваження характеризують закріплену за суб'єктом сукупність прав і обов'язків, які необхідні для виконання його функціонального призначення. Предмет відання визначає сферу суспільних відносин, у межах якої суб'єкт може реалізовувати повноваження. Функції відображають основні напрями діяльності та слугують правовим виміром обсягу й меж компетенції.

Окрім наведеної моделі адміністративно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації, він може бути розкритий через систему елементів¹, серед яких виокремлюються:

1) *нормативно-правова основа*— це сукупність правових норм, якими врегульовано формування та функціонування конкретного суб'єкта. Цей елемент визначає юридичні рамки існування суб'єкта, межі його дій і законні форми реалізації компетенції.

2) *принципи функціонування*— вихідні засади, відповідно до яких суб'єкт має здійснювати публічне адміністрування. Вони задають

¹ Миколенко О. І., Миколенко О. М. Адміністративно-правовий статус як категорія адміністративного права. *Правова держава*. 2023. №. 52. С. 65-73.

стандарт належної поведінки суб'єкта, орієнтують його діяльність на правові та організаційні вимоги, що впливають із призначення публічної адміністрації.

3) *мета функціонування*— основна ідея, що об'єднує діяльність суб'єкта та виправдовує його існування у системі публічної влади. Мета, як правило, конкретизується через завдання, які залежать від змісту компетенції та інших елементів статусу.

4) *компетенція*— елемент, який відображає надані повноваження, що реалізуються у межах визначеного предмета відання для виконання функцій держави. Компетенція є визначальною для тих суб'єктів, які наділені владними повноваженнями, і саме вона відмежовує суб'єкта публічної адміністрації від інших учасників адміністративних відносин. Компетенція суб'єкта публічної адміністрації включає три взаємопов'язані складові — повноваження, предмет відання та функції — і саме їх сукупність дає можливість описати зміст статусу не фрагментарно, а як цілісну конструкцію. Предмет відання — це сфера суспільних відносин, в межах якої суб'єкт публічної адміністрації може реалізовувати надані йому повноваження. Функції відображають основні напрями діяльності суб'єкта публічної адміністрації та є правовою мірою вираження обсягу та меж повноважень. Повноваження є тією юридичною формою, через яку суб'єкт може здійснювати владний вплив; предмет відання окреслює «простір» реалізації такого впливу; функції задають змістовний напрям діяльності та пояснюють, для чого повноваження надано.

5) *порядок формування*— елемент, який у структурі статусу виражається через встановлення підвідомчості, підпорядкованості, підзвітності та підконтрольності. Через ці характеристики розкривається місце суб'єкта у системі публічної адміністрації та його організаційні зв'язки з іншими суб'єктами.

6) *процедури прийняття рішень*— процедурний елемент, що відображає, як саме суб'єкт застосовує інструменти публічного адміністрування та які вимоги висуваються до формального закріплення результатів управлінської діяльності. У навчальному плані цей елемент важливий, оскільки демонструє зв'язок статусу з управлінською практикою: статус не зводиться лише до переліку повноважень, а включає юридично визначений механізм їх реалізації.

Таким чином, адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації є нормативно визначеною системою елементів і

блоків, яка одночасно: закріплює їх становище у публічно-правових відносинах, визначає мету та засади діяльності, розкриває організаційну побудову, а також встановлює компетенцію і порядок прийняття рішень як необхідні умови реалізації публічного адміністрування.

7.4. Владні та адміністративні повноваження: співвідношення понять. У теорії адміністративного права поняття владних та адміністративних повноважень тісно пов'язані, проте не є тотожними, що зумовлює необхідність їх чіткого розмежування.

Владні повноваження характеризують здатність суб'єкта публічної влади здійснювати обов'язковий, односторонній і юридично значущий вплив на поведінку інших учасників правовідносин. Їх визначальною ознакою є імперативність: рішення, акти чи дії суб'єкта, наділеного владними повноваженнями, є обов'язковими для адресатів і забезпечуються можливістю застосування заходів державного примусу¹. Саме владні повноваження формують публічно-владну природу діяльності держави та органів місцевого самоврядування.

Адміністративні повноваження становлять частину владних повноважень, яка реалізується у сфері публічного адміністрування. Вони пов'язані з виконанням виконавчо-розпорядчих функцій, організацією реалізації законів, прийняттям адміністративних актів, наданням адміністративних послуг, здійсненням контролю, нагляду та адміністративної юрисдикції. Таким чином, адміністративні повноваження мають функціонально визначений характер і реалізуються у спеціальних формах та процедурах, встановлених адміністративним законодавством.

Отже, владні повноваження є ширшим родовим поняттям, яке охоплює різні прояви публічної влади, тоді як адміністративні повноваження є їх видовим різновидом, притаманним саме суб'єктам публічної адміністрації. Таке співвідношення дозволяє точніше визначати правовий статус суб'єктів публічного адміністрування та межі їх втручання у сферу прав і свобод приватних осіб.

7.5. Поняття та види адміністративних повноважень. Адміністративні повноваження – це закріплені нормами адміністративного права юридично визначені можливості та обов'язки суб'єктів публіч-

¹ Друцун Т. І. Владні повноваження органів публічної адміністрації як невід'ємна складова адміністративно-правового статусу. *Науковий вісник Національного університету ДПС України*. 2012. №. 2. С. 57-63.

ної адміністрації, спрямовані на здійснення виконавчо-розпорядчої, організаційної, сервісної, контрольної та юрисдикційної діяльності у сфері публічного адміністрування¹. Вони реалізуються від імені держави або територіальної громади, мають публічно-владний характер і слугують інструментом практичної реалізації законів.

З огляду на різноманітність сфер і форм публічного адміністрування, адміністративні повноваження доцільно класифікувати за кількома основними критеріями:

1) *за змістом та функціональним призначенням* адміністративні повноваження поділяються на: а) регулятивні – пов'язані з організацією та впорядкуванням управлінських процесів, виданням адміністративних актів, встановленням індивідуальних прав та обов'язків (наприклад, прийняття рішень про надання дозволів); б) контрольно-наглядові – спрямовані на перевірку дотримання законодавства, стандартів і правил, застосування заходів реагування; в) юрисдикційні – пов'язані з розглядом адміністративних справ, вирішенням публічно-правових спорів, застосуванням заходів адміністративного примусу; г) сервісні – реалізуються у процесі надання адміністративних послуг приватним особам і мають забезпечувальний характер;

2) *за способом набуття* адміністративні повноваження можуть бути: а) власними (первинними) – такими, що безпосередньо закріплені за суб'єктом публічної адміністрації законом або іншим нормативно-правовим актом; б) делегованими – переданими іншому суб'єкту для здійснення від імені органу публічної влади у визначених межах та під контролем делегуючого суб'єкта;

3) *за масштабом реалізації* виокремлюють адміністративні повноваження: а) загальнодержавного рівня – характерні для центральних органів публічної адміністрації; б) місцевого рівня – притаманні органам місцевого самоврядування та територіальним органам виконавчої влади;

4) *за характером впливу на приватних осіб* адміністративні повноваження поділяються на: а) втручальні, що передбачають обмеження прав або покладення обов'язків; б) забезпечувальні, спрямовані на створення умов для реалізації прав; в) сприяючі, які реалізу-

¹ Карабін Т. О. Розподіл повноважень публічної адміністрації (доктринальний адміністративно-правовий аналіз): автореф. ... д-ра юрид. наук. Запоріжжя, 2017. 34 с. URL: <https://www.researchgate.net/profile/Tetyana-Karabin/publication/367272365>

ються за ініціативою приватної особи та орієнтовані на задоволення її законного інтересу¹.

Таким чином, адміністративні повноваження становлять складну, багаторівневу систему юридичних можливостей суб'єктів публічної адміністрації. Їх класифікація має не лише теоретичне, а й практичне значення, оскільки дозволяє чітко визначати межі компетенції відповідних органів, характер їх взаємодії з приватними особами та правові наслідки здійснення публічно-владного впливу.

7.6. Виникнення і припинення адміністративних повноважень.

Адміністративні повноваження суб'єктів публічної адміністрації виникають, реалізуються та припиняються виключно на правовій основі, у межах і способів, визначених законодавством. Їх динаміка безпосередньо пов'язана з організацією публічної влади, змінами у системі органів, а також з трансформаціями публічних функцій.

Виникнення адміністративних повноважень відбувається на підставі юридичних фактів публічно-правового характеру. Основними з них є:

- 1) нормативне закріплення – надання повноважень безпосередньо законом або підзаконним нормативно-правовим актом (утворення органу, визначення його компетенції);
- 2) утворення або реорганізація суб'єкта публічної адміністрації – з моменту набуття ним правосуб'єктності та компетенції;
- 3) делегування повноважень – передання частини адміністративних повноважень іншому суб'єкту на підставі закону чи адміністративного акта;
- 4) призначення на посаду – виникнення адміністративних повноважень у посадовій особі з моменту вступу на посаду в установленому порядку.

У всіх випадках визначальним є принцип законності: жодні адміністративні повноваження не можуть виникати поза межами нормативного регулювання або на підставі фактичного виконання функцій без належного правового оформлення.

Припинення адміністративних повноважень також пов'язується з настанням юридичних фактів, серед яких ключовими є:

¹ Загальне адміністративне право України: підручник / за ред.: акад. Ківалова С. В. і проф. Білої-Тіунової Л. Р.; Нац. ун-т «Одеська юридична академія». Одеса: Фенікс, 2023. 792 с.

- 1) ліквідація суб'єкта публічної адміністрації;
- 2) реорганізація органу, внаслідок якої змінюється обсяг або характер його компетенції;
- 3) скасування або зміна нормативного акта, що визначав повноваження;
- 4) припинення делегування – відкликання або закінчення строку делегованих повноважень;
- 5) припинення службових правовідносин посадової особи (звільнення, відсторонення, закінчення строку повноважень).

У процесі виникнення та припинення адміністративних повноважень важливе значення має публічне правонаступництво, яке забезпечує безперервність здійснення публічного адміністрування незалежно від організаційних змін у системі суб'єктів публічної адміністрації. *Публічне правонаступництво* розуміється як повне або часткове передання (набуття) адміністративно-правового статусу, а передусім адміністративних повноважень, від одного суб'єкта публічної адміністрації до іншого¹. Воно має місце як у разі припинення існування суб'єкта, так і у випадку повного або часткового припинення здійснення ним адміністративної компетенції, коли новий або інший існуючий суб'єкт вступає в уже наявні адміністративно-правові відносини. Публічне правонаступництво пов'язане з похідним способом наділення повноваженнями, коли функції та адміністративні повноваження передаються від одного суб'єкта публічної адміністрації до іншого – новоутвореного, реорганізованого або такого, що вже функціонує. Метою такого передання є недопущення розриву у здійсненні публічних функцій та збереження належного рівня реалізації публічного інтересу.

Адміністративне правонаступництво має публічно-правову природу і, на відміну від цивільного, не залежить від волевиявлення сторін. Воно встановлюється законом або актом компетентного органу та охоплює не лише повноваження, а й обов'язки², у тому числі щодо виконання раніше прийнятих адміністративних актів і участі у триваючих адміністративних процедурах.

¹ Загальне адміністративне право: підручник / Гриценко І. С., Мельник Р. С., Пухтецька А. А. та ін.; за заг. ред. І С. Гриценка. Київ: Юрінком Інтер, 2015. 568 с.

² Паламарчук І. Щодо публічного правонаступництва в діяльності правоохоронних органів України. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2021. Т. 47. №. 2. С. 33-37.

Публічне правонаступництво класифікується за кількома критеріями:

1) за суб'єктом, після якого воно здійснюється, виокремлюється правонаступництво: а) після суб'єктів публічної адміністрації (органів державної влади, органів місцевого самоврядування, юридичних осіб публічного права); б) після колективних суб'єктів владних повноважень без статусу юридичної особи (департаментів, управлінь, відділів); в) після індивідуальних суб'єктів владних повноважень (посадових і службових осіб).

2) за сферою поширення розрізняють: а) зовнішнє публічне правонаступництво, що відбувається між організаційно відокремленими суб'єктами публічної адміністрації; б) внутрішнє публічне правонаступництво, яке має місце в межах одного суб'єкта при перерозподілі компетенції між його структурними підрозділами.

3) за обсягом переданих повноважень правонаступництво може бути: а) повним (абсолютним), коли передаються всі права та обов'язки суб'єкта-попередника; б) частковим (сингулярним), коли передається лише частина адміністративних повноважень.

4) за підставами виникнення воно здійснюється: а) унаслідок припинення існування суб'єкта публічного адміністрування; б) унаслідок припинення здійснення або передання його адміністративної компетенції.

5) за способом нормативного закріплення публічне правонаступництво може встановлюватися: а) законом; б) підзаконним нормативним актом; в) адміністративним актом.

Таким чином, публічне правонаступництво виступає ключовим правовим механізмом, який забезпечує неперервність реалізації адміністративних повноважень та стабільність публічного адміністрування в умовах реорганізації, ліквідації або перерозподілу компетенції між суб'єктами публічної адміністрації.

Тема 8. Органи виконавчої влади як суб'єкти публічної адміністрації.

- 8.1. Поняття, ознаки та види органів виконавчої влади.
- 8.2. Адміністративно-правовий статус Кабінету Міністрів України.
- 8.3. Адміністративно-правовий статус центральних органів виконавчої влади.
- 8.4. Адміністративно-правовий статус місцевих державних адміністрацій та інших місцевих органів державної виконавчої влади.

Основний зміст

8.1. Поняття, ознаки та види органів виконавчої влади. Органи виконавчої влади є центральною складовою системи публічної адміністрації та посідають ключове місце у механізмі реалізації виконавчої гілки державної влади. Відповідно до Конституції України, державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, а органи виконавчої влади забезпечують практичне виконання законів і реалізацію державної політики у відповідних сферах суспільного життя.

Орган виконавчої влади слід розуміти як носія виконавчої влади, який у межах закріпленої компетенції здійснює виконавчорозпорядчу діяльність у визначеній сфері відання¹. Такі органи створюються спеціально для реалізації управлінських функцій держави та діють на підставі і на виконання Конституції України, законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України.

До основних ознак органів виконавчої влади належать такі: 1) вони утворюють систему органів, об'єднану єдиним керівництвом і підпорядкуванням, що забезпечує узгоджене здійснення виконавчої влади в державі; 2) є складовою публічної адміністрації та державного апарату в цілому; 3) наділяються державно-владною компетенцією у сфері публічного адміністрування, яка реалізується через адміністративні повноваження; 4) створюються у встановленому законом порядку спеціально для здійснення управлінських функцій; 5) їх ді-

¹ Федіна Н. В., Мельник Н. В., Шевців М. Б. Співвідношення органів державної влади та місцевого самоврядування та їхня роль у формуванні демократичного суспільства. *Право та державне управління*. 2023. Т. 3. С. 13-18.

яльність має підзаконний і вторинний характер, оскільки реалізується виключно на підставі та на виконання закону; 6) для досягнення поставлених цілей органи виконавчої влади наділяються правом застосування заходів державного примусу у межах, визначених законом; 7) є суб'єктами державної власності, утримуються за рахунок коштів державного бюджету; 8) мають статус юридичної особи публічного права.

Система органів виконавчої влади визначається Конституцією України та деталізується законами України, насамперед Законом України «Про центральні органи виконавчої влади»¹, Законом України «Про Кабінет Міністрів України»² та Законом України «Про місцеві державні адміністрації»³.

Систему органів виконавчої влади в Україні утворюють:

1) Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади;

2) центральні органи виконавчої влади, до яких належать: а) міністерства; б) державні служби; в) державні агентства; г) державні інспекції; д) центральні органи зі спеціальним статусом);

3) місцеві органи виконавчої влади, а саме: а) обласні, районні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації; б) територіальні органи центральних органів виконавчої влади.

Класифікувати органи державної виконавчої влади можна за різними критеріями, зокрема:

1) за *обсягом та характером компетенції*, органи виконавчої влади поділяються на: а) органи загальної компетенції (Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації); б) органи галузевої компетенції (міністерства); в) органи спеціальної компетенції (окремі центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом);

2) за *порядком прийняття рішень* вони можуть бути: а) єдиноначальними; в) колегіальними;

3) за *територією поширення повноважень* органи виконавчої влади поділяються на: а) загальнодержавні; б) місцеві.

¹ Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>

² Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02. 2014 № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#n62>.

³ Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9.04.1999 р. № 586-XIV. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>

Таким чином, органи виконавчої влади становлять ієрархічно організовану, функціонально диференційовану систему, яка забезпечує реалізацію виконавчої влади, здійснення публічного адміністрування та практичне втілення державної політики в усіх ключових сферах суспільного життя.

8.2. Адміністративно-правовий статус Кабінету Міністрів України. Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади та очолює систему виконавчої влади в державі. Він здійснює виконавчу владу безпосередньо і через центральні та місцеві органи виконавчої влади, спрямовуючи, координуючи та контролюючи їх діяльність. Такий статус визначає особливе місце Кабінету Міністрів України у системі публічної адміністрації та зумовлює специфіку його адміністративно-правового статусу.

Нормативно-правову основу адміністративно-правового статусу Кабінету Міністрів України становлять норми Конституції України та спеціального законодавства, передусім Закону України «Про Кабінет Міністрів України», а також регламентні акти, що визначають організацію його діяльності¹. Сукупність цих норм закріплює порядок формування Кабінету Міністрів України, його місце в системі органів виконавчої влади, принципи діяльності, компетенцію, порядок прийняття рішень і припинення повноважень.

Важливим елементом адміністративно-правового статусу Кабінету Міністрів України є *принципи* його функціонування. Поряд із загальними принципами публічного адміністрування (верховенство права, законність, належне врядування), законодавством визначено спеціальні принципи діяльності Уряду, зокрема колегіальність, безперервність, солідарна відповідальність членів Кабінету Міністрів України, а також дотримання принципу поділу державної влади. Сукупність цих принципів забезпечує стабільність урядової діяльності та узгодженість управлінських рішень.

Метою діяльності Кабінету Міністрів України є забезпечення реалізації публічного інтересу шляхом здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності у визначених сферах суспільних відносин. Зазначена мета конкретизується через завдання Кабінету Міністрів України,

¹ Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України: постанова КМУ від 18.07.2007 р. № 950 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF#Text>

які охоплюють забезпечення виконання Конституції і законів України, реалізацію внутрішньої та зовнішньої політики держави, забезпечення прав і свобод людини і громадянина, а також координацію діяльності всієї системи органів виконавчої влади.

Центральним елементом адміністративно-правового статусу Кабінету Міністрів України є його *компетенція*, яка включає предмет відання, функції та повноваження. Кабінет Міністрів України є суб'єктом загальної компетенції, оскільки наділений повноваженнями у різних сферах публічного адміністрування – економічній, фінансовій, соціальній, гуманітарній, адміністративно-політичній та інших. Ці повноваження мають владний характер і реалізуються у формах управлінських рішень, обов'язкових до виконання.

Слід зауважити, що діяльність Кабінету Міністрів України передбачає реалізацію широкого спектру повноважень: політичних, управлінських, організаційних, кадрових, правотворчих, представницьких тощо і не всі вони мають адміністративно-правову природу¹.

Реалізація компетенції Кабінету Міністрів України здійснюється через прийняття постанов і розпоряджень, які є основними формами його адміністративних актів. Встановлений законодавством порядок прийняття, набрання чинності та оприлюднення цих актів є складовою адміністративно-правового статусу Уряду та слугує гарантією законності його діяльності.

В цілому, адміністративно-правовий статус Кабінету Міністрів України характеризується поєднанням особливого місця в системі виконавчої влади, широкої загальної компетенції, владно-управлінського характеру повноважень і нормативно визначених процедур діяльності, що в сукупності забезпечують його провідну роль у здійсненні публічного адміністрування в Україні.

8.3. Адміністративно-правовий статус центральних органів виконавчої влади. Центральні органи виконавчої влади забезпечують безпосередню реалізацію державної політики у визначених сферах публічного адміністрування. Їх адміністративно-правовий статус відображає функціональне призначення цих органів, їх місце

¹ Панфілов О. Є., Калімбет А. Л. Адміністративно-правовий статус Кабінету Міністрів України: характеристика поняття та змісту. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2021. № 2 (37). С. 79-83.

у механізмі виконавчої влади, а також особливості здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності на загальнодержавному рівні¹.

Нормативною основою адміністративно-правового статусу центральних органів виконавчої влади є Конституція України, Закон України «Про центральні органи виконавчої влади», інші закони, а також підзаконні нормативно-правові акти, зокрема положення про відповідні органи, що затверджуються Кабінетом Міністрів України. Саме в цих актах визначаються завдання, функції, компетенція, структура, порядок утворення, реорганізації та ліквідації центральних органів виконавчої влади.

У системі центральних органів виконавчої влади розрізняють міністерства та інші центральні органи виконавчої влади. Міністерства можна назвати центральними органами виконавчої влади першого рівня. Вони відіграють провідну роль у формуванні державної політики у відповідних сферах та забезпечують її реалізацію шляхом нормативного регулювання, координації діяльності інших органів, а також організаційного забезпечення виконання законів. Інші центральні органи виконавчої влади – органи виконавчої влади другого рівня – спрямовують свою діяльність переважно на практичну реалізацію державної політики, виконання спеціальних завдань у визначених сферах та здійснення окремих управлінських функцій. Вони, як правило, не наділені повноваженнями формування державної політики у певній сфері і не мають нормотворчих повноважень. До групи центральних органів виконавчої влади другого рівня слід віднести:

- служби, у яких більшість функцій становлять функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам;
- агентства, де переважають функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери управління відповідного органу;
- інспекції, у яких більшість функцій становлять контрольно-наглядові функції щодо дотримання актів законодавства;
- бюро, як центрального органу, де більшість функцій становлять функції з проведення оперативно-розшукової діяльності та досудового розслідування кримінальних правопорушень.

¹ Бараненко Д. В. До характеристики адміністративно-правового статусу центральних органів виконавчої влади. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2020. Вип. 5(34). С. 89-93.

Особливе місце в системі займають центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. Для них законодавством може встановлюватися особливий порядок утворення, підзвітності та підконтрольності, що зумовлено специфікою покладених на них завдань і підвищеною значущістю відповідних сфер публічного адміністрування. Такий статус впливає на обсяг їх адміністративних повноважень, характер взаємодії з Кабінетом Міністрів України та іншими органами державної влади. До таких органів віднесено: Антимонопольний комітет України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України, Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Національне агентство України з питань державної служби, Національне агентство України з питань запобігання корупції, Фонд державного майна України. Також, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом можуть існувати у організаційній формі комісій, наприклад, Національна комісія зі стандартів державної мови, Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей.

Адміністративно-правовий статус центральних органів виконавчої влади характеризується наявністю визначеної компетенції, яка охоплює сукупність завдань, функцій та повноважень у відповідній сфері публічного адміністрування. Компетенція цих органів має загальнодержавний характер і реалізується в межах, установлених законом.

В залежності від сфери та масштабу повноважень центральні органи виконавчої влади поділяються на суб'єктів *галузевої, міжгалузевої та спеціальної компетенції*. Центральні органи виконавчої влади галузевої компетенції здійснюють державне управління в межах однієї визначеної сфери суспільних відносин (наприклад, Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство освіти і науки України). Їх повноваження зосереджені на формуванні та реалізації державної політики у відповідній галузі, а також на координації діяльності підпорядкованих органів та установ. До центральних органів виконавчої влади міжгалузевої компетенції належать органи, діяльність яких охоплює декілька взаємопов'язаних сфер публічного адміністрування (наприклад, Міністерство аграрної політики та продовольства України, Міністерство молоді та спорту України). Їх повноваження мають комплексний характер і спрямовані на узгодження управлінських рішень у різних галузях, що потребують міжсекторального підходу. Центральні органи виконавчої влади спеціальної

компетенції наділяються повноваженнями щодо виконання чітко визначених, вузькоспеціалізованих завдань у сфері публічного адміністрування (наприклад, Національне агентство України з питань запобігання корупції, Фонд державного майна України). Їх діяльність, як правило, пов'язана з реалізацією особливих функцій контрольно-го, наглядового, регуляторного або управлінського характеру.

Компетенція центральних органів виконавчої влади включає повноваження з підготовки та прийняття управлінських рішень, організації виконання законів, координації діяльності підпорядкованих структур, а також здійснення контролю за реалізацією державної політики. Реалізація адміністративних повноважень центральних органів виконавчої влади здійснюється, зокрема, шляхом видання адміністративних актів. Такі акти можуть мати нормативний або індивідуальний характер і є обов'язковими для виконання у визначених межах. Нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади підлягають державній реєстрації та офіційному оприлюдненню, що забезпечує їх законність, відкритість і підконтрольність.

Важливою ознакою адміністративно-правового статусу центральних органів виконавчої влади є їх підпорядкованість та підзвітність Кабінету Міністрів України. Така підпорядкованість забезпечує єдність виконавчої влади, узгодженість управлінських рішень та реалізацію принципу централізованого керівництва у системі публічного адміністрування. Керівники центральних органів виконавчої влади призначаються та звільняються у порядку, визначеному законодавством, що також є елементом їх адміністративно-правового статусу.

Адміністративно-правовий статус центральних органів виконавчої влади включає й елемент відповідальності. Посадові особи цих органів несуть юридичну відповідальність за незаконні рішення, дії або бездіяльність у межах, установлених законом. Це забезпечує реалізацію принципів законності, підконтрольності та відповідальності у діяльності виконавчої влади¹.

8.4. Адміністративно-правовий статус місцевих державних адміністрацій та інших місцевих органів державної виконавчої влади. Місцеві державні адміністрації забезпечують реалізацію ви-

¹ Шинкарук Т. А., Нестерець О. Л. Повноваження центральних органів виконавчої влади та їх відповідальність. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. №. 19. С. 130-136.

конавчої влади на територіальному рівні та виступають ключовою ланкою між центральними органами виконавчої влади і місцевими публічними інтересами. Їх адміністративно-правовий статус зумовлений поєднанням загальнодержавних завдань і територіальної спрямованості діяльності.

Адміністративно-правовий статус місцевих державних адміністрацій визначається сукупністю їх повноважень, функцій, форм діяльності, відповідальності та підпорядкованості. Вони утворюються в областях і районах та здійснюють виконавчу владу в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Особливістю їх статусу є те, що вони одночасно підпорядковуються Кабінету Міністрів України та відповідним центральним органам виконавчої влади, що зумовлює їх включеність у вертикаль виконавчої влади.

До основних повноважень місцевих державних адміністрацій належить забезпечення виконання Конституції та законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України, реалізація державної політики у відповідних сферах на місцях, а також координація діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади. У межах своєї компетенції вони приймають розпорядження, що є індивідуальними або нормативними адміністративними актами.

Важливою складовою адміністративно-правового статусу місцевих державних адміністрацій є їх взаємодія з органами місцевого самоврядування. У цих відносинах адміністрації не підміняють самоврядні органи, а забезпечують виконання делегованих повноважень та реалізацію державних програм на відповідній території. Така взаємодія має адміністративно-правовий характер і ґрунтується на принципі законності та розмежування компетенції.

У виняткових умовах з метою забезпечення безперервності публічного управління, оборони, безпеки та захисту прав і законних інтересів населення в Україні утворюються військові та військово-цивільні адміністрації, що утворюються. *Військові адміністрації* створюються у разі введення воєнного стану або в умовах збройної агресії для здійснення виконавчої влади на відповідній території. Вони є тимчасовими органами публічної адміністрації, на які покладається реалізація повноважень органів виконавчої влади, а в окремих випадках – і органів місцевого самоврядування. Їх адміністративно-правовий статус характеризується посиленням владно-розпорядчим

характером, концентрацією управлінських повноважень та підпорядкованістю військовому командуванню у поєднанні з цивільним управлінням¹. *Військово-цивільні адміністрації* утворюються у випадках, коли органи місцевого самоврядування або місцеві державні адміністрації не можуть здійснювати свої повноваження внаслідок загроз безпеці, окупації чи дестабілізації управлінських процесів. Вони поєднують у собі цивільні та військові елементи управління, забезпечуючи виконання завдань у сфері оборони, правопорядку, життєзабезпечення населення та реалізації державної політики на відповідній території².

Адміністративно-правовий статус військових і військово-цивільних адміністрацій має низку специфічних ознак: 1) тимчасовий характер діяльності; 2) розширений обсяг адміністративних повноважень, у тому числі щодо встановлення спеціальних режимів; 3) можливість заміщення повноважень органів місцевого самоврядування; 4) підвищену роль владних і примусових інструментів публічного адміністрування.

Поряд із місцевими державними адміністраціями до місцевих органів виконавчої влади належать *територіальні органи центральних органів виконавчої влади*, які створюються для виконання спеціалізованих функцій у відповідних сферах (наприклад, фінансовій, податковій, соціальній, правоохоронній). Їх адміністративно-правовий статус визначається положеннями про відповідний центральний орган і характеризується функціональною спеціалізацією та чіткою підпорядкованістю.

¹ Про утворення військових адміністрацій: Указ Президента України від 24.02.2022 № 68/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022#Tex>

² Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 03.02.2015 № 141-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19/Tex>

Тема 9. Інші суб'єкти публічної адміністрації.

- 9.1. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування.
- 9.2. Адміністративно-правовий статус органів та посадових осіб, наділених окремими адміністративними повноваженнями.
- 9.3. Адміністративно-правовий статус органів та посадових осіб, що реалізують делеговані повноваження.
- 9.4. Адміністративно-правовий статус правоохоронних органів.

Основний зміст

9.1. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування здійснюють публічно-владну діяльність не від імені держави, а від імені відповідної територіальної громади. Їх адміністративно-правовий статус зумовлений особливою природою місцевого самоврядування як форми публічної влади, що поєднує елементи автономії та публічного управління.

Нормативною основою адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування є Конституція України та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»¹. Саме ці акти визначають систему органів, їх компетенцію, порядок формування, а також межі втручання держави у їх діяльність.

До органів місцевого самоврядування належать:

1) представницькі органи – сільські, селищні, міські ради. Вони виступають інституційною формою реалізації народовладдя на місцевому рівні. В адміністративно-правовому аспекті ради слід розглядати не лише як політичні інституції, а як суб'єктів публічної адміністрації, які наділені владно-управлінськими повноваженнями та беруть участь у процесі публічного адміністрування. Їх особливість полягає в тому, що вони не здійснюють виконавчу діяльність безпосередньо, але формують нормативні, організаційні та контрольні засади діяльності виконавчих органів ради. Адміністративно-правовий статус сільських, селищних і міських рад проявляється насамперед через їх компетенцію, яка охоплює: а) ухвалення нормативних та індивідуальних актів у формі рішень ради; б) визначення структури,

¹ Про місцеве самоврядування в Україні Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Tex>

чисельності та повноважень виконавчих органів; в) затвердження місцевих програм соціально-економічного та культурного розвитку; г) затвердження місцевого бюджету та здійснення контролю за його виконанням; д) управління об'єктами комунальної власності тощо.

Важливою складовою адміністративно-правового статусу рад є їх нормотворчі повноваження. Рішення ради нормативно-правового характеру є обов'язковими для виконання на відповідній території всіма суб'єктами – органами виконавчої влади, підприємствами, установами, організаціями та громадянами. Саме через ці акти ради реалізують регулятивну функцію у сфері публічного адміністрування.

Окреме місце у статусі представницьких органів займають контрольні повноваження. Ради здійснюють контроль за діяльністю виконавчих органів, заслуховують звіти сільського, селищного, міського голови, керівників виконавчих органів, а також контролюють реалізацію делегованих повноважень. У цьому аспекті ради виступають гарантом підзвітності та підконтрольності місцевого публічного управління.

Особливістю адміністративно-правового статусу сільських, селищних і міських рад є також поєднання власних і делегованих повноважень. Власні повноваження реалізуються в інтересах територіальної громади самостійно, тоді як делеговані – здійснюються від імені держави та перебувають під контролем відповідних органів виконавчої влади. Це зумовлює подвійний самоврядно-державний характер їх участі у публічному адмініструванні;

2) виконавчі органи рад – виконавчі комітети, відділи, управління. На відміну від представницьких органів, які визначають загальні напрями місцевої політики та ухвалюють нормативні рішення, виконавчі органи забезпечують безпосереднє публічне адміністрування на відповідній території. Виконавчий комітет є колегіальним виконавчим органом ради, який утворюється нею на строк її повноважень. Він забезпечує реалізацію рішень ради, координує діяльність інших виконавчих органів та здійснює поточне управління справами місцевого значення. Адміністративно-правовий статус виконавчого комітету визначається такими ознаками: а) він є суб'єктом владних повноважень, уповноваженим ухвалювати обов'язкові до виконання рішення; б) здійснює виконавчо-розпорядчу діяльність у межах власних і делегованих повноважень; в) діє під керівництвом сіль-

ського, селищного, міського голови, який очолює виконавчий комітет; г) несе відповідальність перед радою та підконтрольний їй.

Рішення виконавчого комітету мають індивідуальний або нормативний характер, є формою адміністративних актів і підлягають обов'язковому виконанню на відповідній території;

3) сільські, селищні, міські голови. Як суб'єкт публічної адміністрації вони: а) очолюють виконавчий комітет відповідної ради та організовує його роботу; б) забезпечують виконання рішень ради і її виконавчих органів; в) видають розпорядження з питань, що належать до його компетенції; г) координують діяльність структурних підрозділів виконавчих органів ради; д) забезпечують здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади;

4) старости. Адміністративно-правовий статус старости має представницько-адміністративний характер. З одного боку, староста забезпечує комунікацію між жителями відповідної території та органами місцевого самоврядування громади, бере участь у підготовці рішень ради та її виконавчих органів, подає пропозиції щодо соціально-економічного розвитку відповідної території. З іншого боку, у межах наданих повноважень староста виконує публічно-владні функції, зокрема у сфері організації надання адміністративних послуг, контролю за станом благоустрою, участі у здійсненні делегованих повноважень. Особливістю статусу старости є те, що він не очолює окремий орган, але водночас є складовою системи місцевого самоврядування і включений у механізм публічного адміністрування на локальному рівні. Його діяльність здійснюється в межах виконавчої структури відповідної ради та під її організаційним і нормативним контролем.

Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування включає такі основні елементи: 1) компетенцію, яка охоплює власні (самоврядні) та делеговані повноваження; 2) адміністративні повноваження, що реалізуються шляхом прийняття рішень, розпоряджень, організації виконання програм і надання адміністративних послуг; 3) процедурні обов'язки, зокрема щодо дотримання принципів законності, відкритості, підзвітності та участі населення; 4) юридичну відповідальність за порушення вимог законодавства.

Особливістю адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування є поєднання двох різних правових режимів

діяльності. З одного боку, вони реалізують власні повноваження, спрямовані на вирішення питань місцевого значення. З іншого боку, у межах делегованих повноважень вони діють як суб'єкти публічної адміністрації, що виконують функції держави під контролем відповідних органів виконавчої влади.

9.2. Адміністративно-правовий статус органів та посадових осіб, наділених окремими адміністративними повноваженнями.

Поряд із класичними суб'єктами публічної адміністрації (органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування) у системі публічного адміністрування функціонують органи та посадові особи, які не належать до жодної з цих систем, але наділені окремими адміністративними повноваженнями. Їх участь у публічному адмініструванні має обмежений, спеціальний або допоміжний характер, однак є юридично значущою.

До таких суб'єктів можна зарахувати:

1) Президент України. Президент України займає особливе, нетипове місце у системі публічної адміністрації. Він не належить до органів виконавчої влади і не здійснює поточне публічне адміністрування у класичному розумінні, однак наділяється низкою адміністративних (владно-управлінських) повноважень, реалізація яких безпосередньо впливає на організацію, функціонування та стабільність системи публічної влади. Його адміністративні повноваження не формують самостійного, комплексного масиву управлінських функцій, як у суб'єктів виконавчої влади, а реалізуються в окремих, чітко визначених напрямках, передусім у сферах організаційного забезпечення публічної адміністрації, координації діяльності її суб'єктів та кадрового впливу.

У межах адміністративно-правового статусу Президент України:

1) бере участь у формуванні системи публічної адміністрації, зокрема через участь у створенні, реорганізації та припиненні діяльності окремих органів; 2) здійснює кадрові адміністративні повноваження, пов'язані з призначенням і звільненням посадових осіб, які обіймають ключові позиції у системі публічної влади; 3) видає акти індивідуального та організаційного характеру, які мають адміністративно-правову природу та є обов'язковими для виконання відповідними суб'єктами; 4) забезпечує узгодженість функціонування публічної влади, не втручаючись при цьому у поточну управлінську діяльність органів виконавчої влади.

Важливою ознакою адміністративно-правового статусу Президента України є те, що його владні повноваження реалізуються поза межами ієрархії виконавчої влади, але водночас мають визначальний вплив на її структуру, персональний склад і напрям діяльності. Саме ця обставина зумовлює віднесення Президента України до інших суб'єктів публічної адміністрації, які не здійснюють публічне адміністрування безпосередньо, але наділені адміністративними повноваженнями спеціального характеру.

Офіс Президента України є допоміжним, постійно діючим органом, утвореним для організаційного, правового, аналітичного, експертного та інформаційного забезпечення діяльності Президента України¹. Він не є самостійним суб'єктом публічної влади політичного характеру, проте виступає суб'єктом публічного адміністрування у допоміжному організаційному вимірі.

У системі публічної адміністрації Офіс Президента України: 1) забезпечує підготовку, супровід і виконання адміністративних актів Президента України; 2) організовує взаємодію Президента з органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами публічної адміністрації; 3) здійснює аналітичну та правову підтримку реалізації президентських повноважень; 4) координує діяльність консультативних, дорадчих і допоміжних органів, утворених при Президентові України. Водночас Офіс Президента України не наділяється власними владно-розпорядчими повноваженнями, а діє виключно в межах повноважень і за дорученням Президента України. Це принципово відрізняє його від органів виконавчої влади та унеможливорює самостійне здійснення ним публічного адміністрування від власного імені. Таким чином, у контексті адміністративного права Офіс Президента України слід розглядати як інституційний елемент механізму реалізації адміністративних повноважень Президента, який забезпечує їх практичну реалізацію, але не формує окремого, самостійного адміністративно-правового статусу.

2) *Верховна Рада України*. Як орган законодавчої влади, Верховна Рада України не є суб'єктом публічної адміністрації, однак у визначених законом випадках вона наділяється окремими адміністративними повноваженнями, зокрема щодо: а) формування та припинення

¹ Про Положення про Офіс Президента України: Указ Президента України від 25.06.2019 р. № 436/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436/2019#Text>

повноважень окремих органів публічної влади; б) здійснення кадрових рішень, які мають управлінський характер; в) контролю у визначених сферах публічного адміністрування¹. Ці повноваження мають похідний і спеціальний характер та реалізуються поза межами законодавчої діяльності;

3) *Рахункова палата України* є органом, що не належить до виконавчої влади, але здійснює адміністративні повноваження контрольного характеру у сфері публічних фінансів. Її діяльність у системі публічного адміністрування пов'язана з: а) проведенням контрольних і перевірочних заходів; б) прийняттям індивідуальних адміністративних актів у межах компетенції; в) забезпеченням фінансової дисципліни у публічному секторі;

4) *Уповноважений Верховної Ради України з прав людини* є спеціальним суб'єктом, який не входить до системи органів виконавчої влади, але реалізує окремі адміністративні повноваження у сфері захисту прав людини. Адміністративна складова його статусу проявляється у: а) здійсненні перевірок діяльності органів публічної адміністрації; б) внесенні обов'язкових до розгляду актів реагування; в) участі у процедурах контролю за дотриманням прав і свобод людини².

5) *Національний банк України* є особливим суб'єктом публічної адміністрації, який не належить до системи органів виконавчої влади, але наділений власними адміністративними повноваженнями. Адміністративні повноваження Національного банку України мають самостійний, спеціальний і функціонально обмежений характер та реалізуються у сфері грошово-кредитної політики і банківського регулювання. У межах публічного адміністрування НБУ: а) приймає нормативно-правові та індивідуальні адміністративні акти, обов'язкові для банків та інших фінансових установ; б) здійснює державне регулювання і нагляд у банківській сфері; в) реалізує контрольні та забезпечувальні повноваження, спрямовані на стабільність фінансової системи. Особливістю адміністративно-правового статусу НБУ є інституційна незалежність, що не виклю-

¹ Маслова Я. І. Суб'єктно-владний вимір адміністративного права. *Juris Europensis Scientia*. 2023. №. 4. С. 64-67.

² Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23.12.1997 р. № 776/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80#Text>

чає його належності до системи публічної адміністрації за функціональним критерієм¹.

Юридичні особи публічного права є окремою групою суб'єктів, які можуть брати участь у публічному адмініструванні та бути наділені адміністративними повноваженнями. Вони створюються на підставі розпорядчого акта суб'єкта публічної влади і функціонують для реалізації публічних інтересів. До ознак юридичних осіб публічного права, що мають значення для адміністративного права, належать: а) створення і функціонування на основі закону або підзаконного акта; б) виконання функцій держави або місцевого самоврядування; в) наділення спеціальною адміністративною правоздатністю; г) використання державного або комунального майна, закріпленого для виконання публічних завдань².

Юридичні особи публічного права можуть реалізовувати адміністративні повноваження як самостійно, так і у межах делегованої компетенції, однак їх діяльність завжди має публічно-правовий характер.

Окремі *фізичні особи* також можуть виступати суб'єктами публічного адміністрування у випадках, коли вони наділені адміністративними повноваженнями на підставі закону або рішення суб'єкта публічної адміністрації. Йдеться насамперед про: а) посадових і службових осіб, які реалізують владні управлінські повноваження від імені держави чи органу місцевого самоврядування; б) фізичних осіб, яким делеговано окремі адміністративні повноваження, без набуття статусу суб'єкта публічної адміністрації в повному обсязі³.

Адміністративна правосуб'єктність таких фізичних осіб має похідний, функціонально обмежений характер і припиняється одночасно з припиненням відповідних повноважень.

9.3. Адміністративно-правовий статус органів та посадових осіб, що реалізують делеговані повноваження. У системі публічно-

¹ Про Національний банк України: Закон України від 20.05.1999р. № 679-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/679-14#Tex>

² Москаленко А. О. Юридичні особи публічного права: змістовно понятійна характеристика. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: «Юриспруденція». 2021. № 51. С. 56–59.

³ Загальне адміністративне право України: підручник / за ред.: акад. Ківалова С. В. і проф. Білої-Тіунової Л. Р; Нац. ун-т «Одеська юридична академія». Одеса: Фенікс, 2023. 792 с.

го адміністрування важливе місце займають органи та посадові особи, які реалізують делеговані повноваження. Делегування повноважень є одним із механізмів організаційного розмежування функцій у публічному управлінні та спрямоване на забезпечення ефективності, доступності й наближеності публічних функцій до адресатів владного впливу.

Під делегованими повноваженнями у адміністративно-правовому сенсі слід розуміти повноваження органів державної влади або органів місцевого самоврядування, які на підставі закону або в установленому ним порядку передаються для виконання іншим суб'єктам публічного адміністрування, зокрема органам місцевого самоврядування, їх посадовим особам, а в окремих випадках – юридичним особам публічного або приватного права¹. При цьому делегування не означає втрату повноважень первинним суб'єктом, а передбачає їх тимчасову або функціональну передачу із збереженням контролю за реалізацією.

Адміністративно-правовий статус органів і посадових осіб, що реалізують делеговані повноваження, має подвійний (змішаний) характер. З одного боку, такі суб'єкти зберігають власний правовий статус, зумовлений їх основним призначенням (наприклад, статус органу місцевого самоврядування або посадової особи відповідної ради). З іншого боку, у межах делегованих повноважень вони виступають як носії державних управлінських функцій, діючи від імені та в інтересах держави. Саме в цій частині їх діяльність набуває чітко вираженого публічно-владного та адміністративно-правового характеру.

Важливою ознакою реалізації делегованих повноважень є те, що така діяльність здійснюється під контролем суб'єкта делегування. Держава або орган місцевого самоврядування, який передав відповідні повноваження, зберігає за собою право перевіряти законність, доцільність та ефективність їх здійснення, а також застосовувати передбачені законом заходи реагування у разі порушень.

Таким чином, органи та посадові особи, що реалізують делеговані повноваження, є самостійною групою суб'єктів адміністративно-

¹ Цабєка А. В. Делегування повноважень у механізмі децентралізації органів виконавчої влади в Україні. *Держава та регіони*. Серія: Право. 2020. Т. 2. №. 68. С. 106-111.

го права, адміністративно-правовий статус яких характеризується похідністю, спеціальним функціональним призначенням і поєднанням власної та делегованої компетенції. Їх участь у публічному адмініструванні забезпечує гнучкість управлінської системи та сприяє ефективному виконанню публічних завдань у межах, визначених законом.

9.4. Адміністративно-правовий статус правоохоронних органів. Правоохоронні органи є специфічною групою суб'єктів, діяльність яких спрямована на охорону правопорядку, забезпечення публічної безпеки, захист прав і свобод людини, а також інтересів держави і суспільства. Їх адміністративно-правовий статус формується з урахуванням особливого функціонального призначення, пов'язаного із застосуванням владних повноважень і державного примусу.

Слід звернути увагу на те, що значна частина правоохоронних органів інституційно входить до системи органів державної виконавчої влади і здійснює публічне адміністрування як основний напрям діяльності. Водночас коло правоохоронних органів є ширшим за систему виконавчої влади, що зумовлює різний адміністративно-правовий статус таких суб'єктів. Так, окремі правоохоронні органи, попри наявність владних повноважень і участь у забезпеченні правопорядку, не належать до органів публічної адміністрації у власному розумінні. Показовим у цьому аспекті є приклад органів прокуратури, які здійснюють правоохоронні функції, однак за своєю конституційною природою не є органами публічного адміністрування, а мають самостійний статус у системі державної влади.

Адміністративно-правовий статус правоохоронних органів характеризується такими основними ознаками:

1) наявність владно-розпорядчих повноважень. Правоохоронні органи уповноважені приймати обов'язкові для виконання рішення, видавати приписи, вимоги, застосовувати адміністративні заходи впливу, що відрізняє їх від більшості інших суб'єктів публічної адміністрації;

2) право застосування адміністративного примусу. В межах адміністративної діяльності правоохоронні органи можуть застосовувати заходи попередження, припинення та відповідальності, що обумовлює підвищені вимоги до законності, пропорційності та обґрунтованості їх дій.

3) поєднання управлінських і юрисдикційних функцій. Правоохоронні органи не лише організовують і координують діяльність у відповідних сферах, а й здійснюють розгляд справ про адміністративні правопорушення, приймають рішення у межах адміністративної юрисдикції;

4) спеціальний характер компетенції. Адміністративні повноваження правоохоронних органів є чітко визначеними законом і реалізуються у спеціальних сферах: охорона громадського порядку, забезпечення національної безпеки, протидія правопорушенням, захист публічних інтересів;

5) підвищені гарантії та відповідальність. Особливістю адміністративно-правового статусу правоохоронних органів є наявність спеціальних процесуальних гарантій захисту прав приватних осіб, а також підвищений рівень юридичної відповідальності посадових осіб за перевищення або зловживання владними повноваженнями.

Слід звернути увагу, що адміністративна діяльність правоохоронних органів не зводиться виключно до репресивної або примусової функції. Значну роль відіграють превентивні, забезпечувальні та сервісні аспекти, спрямовані на попередження правопорушень, захист прав людини та підтримання належного рівня публічного порядку.

Тема 10. Публічна служба.

- 10.1. Поняття, ознаки та види публічної служби.
- 10.2. Державна служба як вид публічної служби.
- 10.3. Поняття та види державних службовців.
- 10.4. Право на державну службу.
- 10.5. Права та обов'язки державних службовців.
- 10.6. Проходження державної служби.
- 10.7. Загальна характеристика муніципальної служби.
- 10.8. Поняття і види спеціалізованої публічної служби.
- 10.9. Особливості проходження поліцейської служби.

Основний зміст

10.1. Поняття, ознаки та види публічної служби. У юридичній літературі та законодавстві використовуються поняття «служба»,

«публічна служба», «державна служба», «служба в органах місцевого самоврядування», які перебувають у співвідношенні загального та спеціального й не є тотожними за змістом. Поняття «служба» у загальному значенні може використовуватися для позначення: а) виду діяльності людей (службовець як особа, що здійснює певну службу діяльність); б) найменування органу (наприклад, служба як державний орган); в) структурного підрозділу (служба як елемент організаційної структури).

Як різновид суспільно корисної діяльності людини служба пов'язана насамперед з управлінням та соціально-культурним обслуговуванням людей. Службовці – це особи, які займають посади в державних або громадських організаціях та за винагороду здійснюють управлінську або соціально-культурну діяльність. Специфіка їхньої праці полягає в тому, що вони не створюють безпосередньо матеріальних цінностей, але забезпечують умови для їх виробництва, працюють переважно з інформацією як специфічним предметом і засобом впливу, здійснюють вплив на людей, як правило, зайняті розумовою працею, виконують роботу на платній основі та перебувають у службово-організаційних відносинах¹.

Вирішальною ознакою, яка відрізняє службу від інших видів соціальної діяльності, є специфічний об'єкт впливу у процесі праці – людина, її воля, здоров'я, права і свободи. Служба завжди є діяльністю для інших осіб, а об'єкт впливу має конкретний, персоніфікований характер.

Залежно від спрямованості та сфери реалізації виокремлюють такі види служби:

1) публічну, що здійснюється на посадах у державних органах, їх апаратах та органах місцевого самоврядування і спрямована на виконання суспільно-публічних функцій;

2) корпоративну, що здійснюється на підприємствах, в установах та організаціях усіх форм власності й спрямована на реалізацію внутрішньоорганізаційних функцій;

3) громадську, що здійснюється у громадських об'єднаннях, політичних партіях, фондах і спрямована на реалізацію власних чи колективних інтересів.

¹ Біла-Тіунова Л. Р. Службове право України : підручник / Л. Р. Біла-Тіунова, О. М. Стець . Одеса: Фенікс, 2022. 771 с. URL: <https://doi.org/10.32837/11300.19888>

Публічна служба є різновидом служби як виду діяльності людини і характеризується тим, що: а) здійснюється на професійній основі особами, які займають посади в органах публічної влади; б) спрямована на реалізацію суспільно-публічних функцій.

До основних ознак публічної служби належать: а) зайняття посади в органах, установах чи організаціях публічної влади; б) службова спрямованість на обслуговування публічних, а не приватних інтересів; в) професійний характер діяльності (постійність, компетентність, основне джерело матеріального забезпечення); г) оплата праці, як правило, за рахунок державного або місцевого бюджетів.

Нормативне визначення поняття «публічна служба» міститься у п. 15 ст. 3 КАС України, відповідно до якого публічна служба охоплює діяльність на державних політичних посадах, професійну діяльність суддів, прокурорів, військову, альтернативну (невійськову), дипломатичну службу, іншу державну службу, службу в органах влади Автономної Республіки Крим та органах місцевого самоврядування¹.

Публічна служба є багатогранним правовим явищем, що дає підстави розглядати її у широкому та вузькому розумінні. У широкому розумінні до публічної служби належать: політична служба, державна служба, суддівська служба, служба в органах місцевого самоврядування. У вузькому розумінні публічна служба охоплює державну службу та службу в органах місцевого самоврядування. Саме у такому значенні публічна служба є предметом подальшого розгляду в межах цієї теми.

10.2. Державна служба як вид публічної служби. Державна служба є ключовим видом публічної служби. Саме через інститут державної служби забезпечується безперервне та професійне функціонування державного апарату, реалізація завдань і функцій держави, а також практичне втілення державної політики у відповідних сферах суспільного життя.

Нормативне визначення поняття «державна служба» закріплено в ст. 1 Закону України «Про державну службу»², відповідно до якого державна служба є публічною, професійною, політично неупередженою діяльністю із практичного виконання завдань і функцій

¹ Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06 лип. 2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>

² Про державну службу: Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>

держави. Таким чином, державна служба розглядається не лише як різновид трудової діяльності, а як особлива форма публічно-правової служби, що має владно-організаційний характер.

Важливою особливістю сучасного законодавчого підходу є те, що Закон «Про державну службу» безпосередньо пов'язує державну службу з конкретними завданнями і функціями держави. До них, зокрема, належать: а) аналіз державної політики та підготовка пропозицій щодо її формування; б) забезпечення реалізації законів та інших нормативно-правових актів; в) виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм; г) надання доступних і якісних адміністративних послуг; д) здійснення державного нагляду і контролю; е) управління державними фінансовими ресурсами, майном та персоналом; ж) реалізація інших повноважень державних органів, визначених законодавством¹.

Державна служба має низку ознак, що відрізняють її від інших видів публічної та непублічної служби. Вона: а) здійснюється виключно на державних посадах у державних органах та їх апаратах; б) спрямована на реалізацію завдань і функцій держави, а не на задоволення приватних або корпоративних інтересів; в) передбачає спеціальний порядок вступу, проходження та припинення служби; г) пов'язана з присвоєнням рангів, спеціальних або військових звань; д) ґрунтується на принципах безпартійності або політичної неупередженості; е) фінансується за рахунок державного бюджету².

Принципи державної служби становлять її ідейно-нормативну основу та визначають зміст, спрямованість і межі службової діяльності. Вони відображають об'єктивні закономірності функціонування державної служби, закріплюють вимоги до організації та здійснення службових повноважень, а також виступають орієнтирами для правозастосовної практики і оцінки діяльності державних службовців. Законодавство не обмежується декларативним проголошенням принципів, а надає їм безпосереднього регулятивного значення для проходження служби, реалізації повноважень і притягнення державних службовців до юридичної відповідальності.

¹ Біла-Тіунова Л. Р. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу». Одеса, 2020. 628 с.

² Біла-Тіунова Л. Р. Службове право України : підручник / Л. Р. Біла-Тіунова, О. М. Стець. Одеса: Фенікс, 2022. 771 с.

Ключовим є *принцип верховенства права*, який означає панування права в суспільстві та обов'язок державної служби діяти в інтересах людини і громадянина. Він вимагає, щоб рішення і дії державних службовців ґрунтувалися на законі, були справедливими, пропорційними та спрямованими на захист прав і свобод людини. Тісно пов'язаним із ним є *принцип законності*, який зобов'язує державних службовців діяти виключно в межах наданих повноважень, відповідно до Конституції та законів України. Законність виявляється, зокрема, у дотриманні службової компетенції, виконанні правомірних наказів керівництва та прийнятті рішень, що відповідають актам вищої юридичної сили.

Важливе значення має *принцип професіоналізму*, відповідно до якого державна служба є професійною діяльністю, що вимагає належного рівня знань, навичок і компетентності. Державний службовець повинен володіти спеціальною підготовкою, знати процедури діяльності органів публічної влади, постійно підвищувати кваліфікацію та якісно виконувати покладені на нього завдання. *Принцип ефективності* орієнтує державну службу на досягнення реальних результатів із раціональним використанням ресурсів. Його зміст полягає у забезпеченні виконання завдань державної політики, наданні якісних адміністративних послуг, впровадженні інноваційних управлінських рішень та підвищенні результативності діяльності органів державної влади. *Принцип патріотизму* підкреслює службовий характер діяльності державних службовців і їх обов'язок служити Українському народові. Він знаходить відображення у присязі державного службовця та орієнтує службу на захист публічних інтересів, прав і свобод людини, суверенітету та територіальної цілісності держави.

Новітнім і концептуально важливим є *принцип доброчесності*, який означає спрямованість діяльності державного службовця виключно на захист публічного інтересу та недопущення конфлікту інтересів. Доброчесність передбачає чесність, сумлінність, відповідальність, відмову від використання службового становища в особистих цілях і запобігання корупційним проявам.

Особливе значення має *принцип рівного доступу до державної служби*, який гарантує громадянам України право на вступ на державну службу без дискримінації, за умови дотримання встановлених законом вимог. Реалізація цього принципу забезпечується конкурсними процедурами, чітко визначеними підставами для обмеження

доступу та механізмами захисту права на державну службу. *Принцип прозорості* передбачає відкритість діяльності органів державної влади та доступність інформації про роботу державних службовців, за винятком випадків, встановлених законом. Його реалізація забезпечує суспільний контроль, підзвітність публічної адміністрації та підвищення довіри громадян до державної служби. *Принцип політичної неупередженості* спрямований на відокремлення професійної діяльності державного службовця від політичних інтересів і впливів. Він забороняє використання службових повноважень у політичних цілях, участь у політичній агітації та демонстрацію політичних переконань під час виконання службових обов'язків.

Нарешті, *принцип стабільності державної служби* гарантує її безперервність і незалежність від політичних змін. Він означає, що зміна політичного керівництва або керівників органів не може бути підставою для необґрунтованого припинення служби державних службовців, що забезпечує інституційну пам'ять і професійну сталість державного управління.

Державна служба є внутрішньо структурованою системою, у межах якої виокремлюються окремі види служби. Така диференціація обумовлена специфікою завдань, умов проходження служби, характером повноважень та особливостями правового регулювання. До основних видів державної служби належать:

- 1) державна адміністративна служба, що здійснюється в державних органах та їх апаратах і регламентується переважно Законом «Про державну службу»;
- 2) державна спеціалізована служба, яка має особливий правовий режим, спеціальні звання та регулюється спеціальними законами;
- 3) державна мілітаризована служба, що пов'язана із захистом держави, високим рівнем субординації та присвоєнням військових звань.

При цьому всі зазначені види, незважаючи на відмінності, утворюють єдину систему державної служби України, функціонування якої забезпечується спільними принципами, завданнями та публічно-правовою спрямованістю.

10.3. Поняття та види державних службовців. Державні службовці забезпечують практичне функціонування механізму державної влади, виконання законів, реалізацію державної політики та надання адміністративних послуг.

У законодавстві України поняття державного службовця пов'язується з проходженням державної служби як різновиду публічної служби. державний службовець – це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби¹. Такий підхід дозволяє відмежувати державних службовців від політичних діячів, працівників підприємств і установ, а також від осіб, які виконують публічні функції на іншій правовій основі.

Важливою ознакою державного службовця є те, що його діяльність має службовий характер і спрямована не на реалізацію власних або корпоративних інтересів, а на забезпечення публічного інтересу. Державний службовець діє в межах визначеної компетенції, підпорядковується принципам державної служби та несе підвищену юридичну відповідальність за результати своєї діяльності.

З огляду на різноманітність завдань, функцій і правових режимів проходження служби, у теорії адміністративного права та законодавстві виокремлюють види державних службовців, які відповідають внутрішній структурі державної служби.

Першу і найбільш численну групу становлять *державні адміністративні службовці*. Вони проходять службу в органах виконавчої влади та в апаратах державних органів і забезпечують організаційне, управлінське, аналітичне та правове супроводження діяльності публічної адміністрації. Для цієї категорії характерними є присвоєння рангів, політична неупередженість, загальний дисциплінарний режим і регламентація переважно Законом України «Про державну службу».

Другу групу утворюють *державні спеціалізовані службовці*, діяльність яких пов'язана з виконанням особливих, спеціально визначених функцій держави. До них належать службовці митних, податкових, правоохоронних та інших органів, служба в яких регламен-

¹ Загальне адміністративне право України: підручник / за ред.: акад. Ківалова С. В. і проф. Білої-Тіунової Л. Р.; Нац. ун-т «Одеська юридична академія». Одеса: Фенікс, 2023. 792 с.

тується спеціальними законами. Для цієї категорії характерні підвищений рівень субординації, можливість присвоєння спеціальних звань, особливий порядок дисциплінарної відповідальності та, у ряді випадків, заборона членства в політичних партіях.

Окрему групу становлять *державні мілітаризовані службовці*, які проходять службу у військових формуваннях та інших органах сектору безпеки і оборони. Їх службова діяльність має особливий характер і пов'язана із захистом суверенітету, територіальної цілісності та безпеки держави. Для цієї категорії притаманні присвоєння військових звань, надзвичайно високий рівень дисципліни та спеціальний правовий режим проходження служби.

Окрім зазначеного поділу, державних службовців можна класифікувати за такими критеріями, як 1) гілка державної влади – державні службовці органів законодавчої, виконавчої та судової влади; 2) обсяг посадових обов'язків – посадові особи та особи, що не є посадовими.

10.4. Право на державну службу. Право на державну службу є невід'ємним конституційним правом громадянина України, закріпленим у ст. 38 Конституції України, відповідно до якої громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування. Отже, йдеться не про абстрактну можливість, а про юридично гарантований рівний доступ до виконання завдань і функцій держави через зайняття посад державної служби.

У законодавчому вимірі це право конкретизується Законом України «Про державну службу», який визначає умови, критерії та межі реалізації права на вступ до державної служби¹. Зміст права на державну службу розкривається через сукупність чинників, які забезпечують реальність рівного доступу: 1) вимоги до особи-претендента; 2) недопустимість дискримінаційних підходів; 3) вимоги до професійної компетентності; 4) законодавчо встановлені обмеження; 5) конкурс як загальний механізм вступу².

1) критерії, яким має відповідати особа, що претендує на посаду державної служби. Закон визначає базові критерії, спільні для пре-

¹ Про державну службу: Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>

² Біла-Тіунова Л. Р. Службове право України : підручник / Л. Р. Біла-Тіунова, О. М. Стець . Одеса: Фенікс, 2022. 771 с.

тендентів незалежно від категорії посади та виду державної служби. а) громадянство України; б) повноліття. Допуск до державної служби пов'язується з досягненням 18 років, тобто з наявністю повної дієздатності; в) вільне володіння державною мовою. Вимога впливає зі статусу української мови як державної (ст. 10 Конституції України) і означає, що вона є обов'язковим засобом службового спілкування, підготовки документів, ведення діловодства та реалізації повноважень у публічній сфері; г) наявність ступеня вищої освіти (магістр, бакалавр, молодший бакалавр) – залежно від вимог до конкретної посади.

2) лособистісні характеристики, які не враховуються під час реалізації права на державну службу: а) раса, колір шкіри, б) політичні та релігійні переконання, в) стать, г) етнічне та соціальне походження, д) майновий стан, е) місце проживання тощо. Рівний доступ до державної служби передбачає, що при вирішенні питання про вступ не можуть використовуватися критерії, які не мають зв'язку з професійною придатністю.

3) вимоги до професійної компетентності. Ці вимоги слід поділити на загальні та спеціальні. *Загальні вимоги* диференціюються залежно від категорії посад. Для категорії «А» передбачаються підвищені вимоги: а) значний загальний стаж, б) управлінський досвід, в) володіння іноземною мовою (однією з офіційних мов Ради Європи). Для категорії «Б» вимоги залежать від рівня органу (загальнодержавний, регіональний, інший) і виражаються насамперед у вимозі досвіду роботи/служби або керівного досвіду. Для категорії «В» встановлюється вимога щодо наявності вищої освіти відповідного ступеня. *Спеціальні вимоги* формуються з урахуванням особливостей посади та органу: для категорії «А» – у межах типових вимог, затверджених Кабінетом Міністрів України; для категорій «Б» і «В» – суб'єктом призначення з урахуванням спеціальних законів і встановленого порядку.

4) Обмеження при вступі на державну службу. Законодавство встановлює вичерпний перелік підстав, за наявності яких особа не може вступити на державну службу: а) досягнення 65-річного віку; б) визнання недієздатною або обмежено дієздатною; в) непогашена/незнята судимість за умисний злочин; г) позбавлення права займати посади або здійснювати діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави; д) притягнення до відповідальності за корупційні або

пов'язані з корупцією правопорушення у визначений строк; е) наявність громадянства іншої держави; ж) непроходження/відмова від спеціальної перевірки; з) заборони, встановлені Законом «Про очищення влади».

5) Конкурс як універсальні процедура вступу на державну службу. Вступ на державну службу, за загальним підходом, здійснюється шляхом призначення на посаду за результатами конкурсу. Конкурс є процедурним механізмом, який перетворює конституційне право на рівний доступ на реальну, практичну можливість для особи зайняти посаду за професійними критеріями. Прийняття без конкурсу забороняється, окрім випадків, прямо передбачених Законом.

10.5. Права та обов'язки державних службовців. Під правами державного службовця маються на увазі обумовлені Конституцією України, Законом «Про державну службу», іншими законами і підзаконними нормативними актами можливості і свободи професійної діяльності, які охороняються державою. Державні службовці мають права, як громадяни України (суб'єктивні громадянські права), і права, як особи, що займають посади в державних органах (службові права). Службові права суттєво відрізняються від суб'єктивних громадянських прав своїми цілями і завданнями. У свою чергу, службові права державних службовців можна поділити на два види: а) загальні, передбачені Законом «Про державну службу»; б) спеціальні, які передбачаються у професійно-кваліфікаційних характеристиках посад державних службовців та в посадових положеннях та інструкціях, що затверджуються керівником державного органу.

До основних прав державного службовця належать: а) повагу до своєї особистості, честі та гідності, б) справедливе і шанобливе ставлення з боку керівників, колег та інших осіб; в) чітке визначення посадових обов'язків; г) належні для роботи умови служби та їх матеріально-технічне забезпечення; д) оплату праці залежно від займаної посади, результатів службової діяльності, стажу державної служби та рангу; е) відпустки, соціальне та пенсійне забезпечення відповідно до закону; ж) професійне навчання, зокрема за державні кошти, відповідно до потреб державного органу тощо¹.

¹ Загальне адміністративне право України: підручник / за ред.: акад. Ківалова С. В. і проф. Білої-Тіунової Л. Р.; Нац. ун-т «Одеська юридична академія». Одеса: Фенікс, 2023. 792 с.

Основні обов'язки державного службовця – це передбачені Конституцією і Законами України вимоги діяти у певних межах із дотриманням передбачених правил поведінки. До основних обов'язків державних службовців належать: а) дотримуватися Конституції та законів України, діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; б) дотримуватися принципів державної служби та правил етичної поведінки; в) поважати гідність людини, не допускати порушення прав і свобод людини та громадянина; г) з повагою ставитися до державних символів України; д) обов'язково використовувати державну мову під час виконання своїх посадових обов'язків, не допускати дискримінацію державної мови і протидіяти можливим спробам її дискримінації; е) забезпечувати в межах наданих повноважень ефективне виконання завдань і функцій державних органів; ж) сумлінно і професійно виконувати свої посадові обов'язки; з) виконувати рішення державних органів, накази (розпорядження), доручення керівників, надані на підставі та у межах повноважень, передбачених Конституцією та законами України; і) додержуватися вимог законодавства у сфері запобігання і протидії корупції; тощо¹. Державні службовці виконують також інші обов'язки, визначені у положеннях про структурні підрозділи державних органів та посадових інструкціях, затверджених керівниками державної служби в цих органах.

10.6. Проходження державної служби. Проходження державної служби є центральним інститутом державної служби, оскільки в ньому відображається сама суть державної служби з точки зору її реалізації. У практичному вимірі проходження державної служби охоплює «службовий шлях» особи від призначення на посаду до зміни її статусу через оцінювання, переведення, зміну істотних умов служби, присвоєння рангів, а згодом – припинення державної служби.

Проходження державної служби можна охарактеризувати як сукупність таких елементів, як: а) просування по державній службі; б) ранги державних службовців; в) переведення державних службовців; г) істотні умови державної служби; д) оцінювання результатів службової діяльності. У сукупності ці елементи забезпечують державному службовцеві належний правовий режим виконання служ-

¹ Біла-Тіунова Л. Р. Службове право України : підручник / Л. Р. Біла-Тіунова, О. М. Стець. Одеса: Фенікс, 2022. 771 с.

бових обов'язків, а державі – передбачуваність, професійність і результативність державного апарату¹.

Проходження державної служби тісно пов'язане зі службовою кар'єрою, яке позначає динаміку професійного зростання державного службовця в системі державної служби. Службова кар'єра – це реалізація можливості державного службовця просуватися по державній службі за посадами (перехід на вищу посаду), і/або за рангами (присвоєння вищого рангу), з урахуванням професійної компетентності та результатів службової діяльності².

Проходження державної служби є ширшим поняттям за службову кар'єру, оскільки охоплює всю службову траєкторію державного службовця і включає елементи, які можуть як сприяти кар'єрному зростанню, так і бути нейтральними або навіть обмежувати його. Зокрема, до проходження належать: присвоєння рангів, переведення, зміна істотних умов служби, оцінювання результатів службової діяльності тощо. Проходження може здійснюватися і без кар'єрного зростання (наприклад, стабільне виконання обов'язків на одній посаді з періодичним оцінюванням; переведення на рівнозначну посаду; зміна істотних умов служби без зміни статусу). Натомість кар'єра завжди розгортається в межах проходження і реалізується через його інструменти – насамперед через просування, ранги, оцінювання, а також через процедури зайняття посад. Тобто проходження – це юридично організований процес здійснення служби, а кар'єра – його спрямований вектор зростання державного службовця.

Службова кар'єра реалізується через просування по службі, яке може мати місце за таких умов: а) наявності вакантної державної посади; б) наявності необхідної професійної освіти, спеціалізації, досвіду роботи; в) наявності необхідного стажу державної служби; г) проходження конкурсу тощо. Прямих заборон на просування по службі в законодавстві не передбачено. Разом з тим, державний службовець не має права на просування по службі: а) під час випробування при заміщенні державної посади; б) у період дисциплінарного стягнення, порушення кримінальної справи або проведення службового розслі-

¹ Біла-Тіунова Л. Р. Службове право України : підручник / Л. Р. Біла-Тіунова, О. М. Стець. Одеса: Фенікс, 2022. 771 с.

² Біла-Тіунова Л. Р. Службова кар'єра в Україні : монографія. Одеса, Фенікс, 2011. 540 с.

дування; в) у рамках граничного віку для перебування на державній службі тощо.

Просування по державній службі здійснюється в межах певної «системи координат», яка забезпечує впорядкованість і прозорість службової кар'єри. Таку систему утворюють посади державної служби, категорії посад та ранги державних службовців. *Посада* є первинною організаційно-правовою одиницею державної служби, з якою пов'язується конкретний обсяг повноважень і посадових обов'язків; *категорії посад* (А, Б, В) відображають рівень відповідальності та управлінської складності, а *ранги* фіксують службово-статусне зростання державного службовця в межах відповідної категорії. Закон встановлює таку систему рангів:

- для посад категорії «А»: 1, 2, 3 ранг;
- для посад категорії «Б»: 3, 4, 5, 6 ранг;
- для посад категорії «В»: 6, 7, 8, 9 ранг¹.

Ранги присвоюються одночасно з призначенням на посаду, а якщо встановлено випробування – після завершення строку випробування. Особі, яка вперше призначається на посаду державної служби, присвоюється найнижчий ранг у межах відповідної категорії. Черговий ранг у межах категорії присвоюється, як правило, через кожні три роки службової діяльності та з урахуванням результатів оцінювання. Дострокове присвоєння чергового рангу можливе на підставі обґрунтованого подання безпосереднього керівника, в якому зазначаються дата присвоєння попереднього рангу та особливі досягнення чи особливо відповідальні завдання; додаються біографічна довідка та копії сторінок трудової книжки з відповідними записами. Позбавлення рангу можливе лише за рішенням суду.

Переведення державного службовця є формою зміни умов проходження державної служби, яка полягає у зайнятті державним службовцем іншої посади державної служби в тому самому або в іншому державному органі, як правило без припинення державно-службових правовідносин, за умови дотримання вимог закону та за згодою самого службовця.

Переведення може здійснюватися без обов'язкового конкурсу (за умови вакансії та з урахуванням професійної підготовки): а) у тому

¹ Про державну службу: Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>

самому державному органі, у т.ч. в іншій місцевості – за рішенням керівника державної служби або суб'єкта призначення; б) в іншому державному органі, у т.ч. в іншій місцевості – за узгодженими рішеннями суб'єктів призначення (керівників держслужби «органу-відправника» і «органу-приймача»)¹.

Службовець, якого призначено без конкурсу, не може бути переведений на вищу посаду без проведення конкурсу, що відповідає загальній логіці конкурсного добору. Також закон встановлює імперативні обмеження щодо переведення в іншу місцевість за ініціативою суб'єкта призначення (зокрема, вагітних жінок; осіб з інвалідністю; єдиного опікуна дитини до 14 років; осіб з особливо важливими особистими або сімейними обставинами).

Зміна істотних умов державної служби передбачає коригування ключових параметрів уже займаної посади. У цьому випадку службовець продовжує обіймати ту саму посаду, але за змінених умов її здійснення. Істотні умови – це обставини, які враховуються при призначенні на посаду та не можуть змінюватися в односторонньому порядку поза процедурою, визначеною законом. Закон встановлює вичерпний перелік змін, які визнаються зміною істотних умов, зокрема щодо: а) належності посади до певної категорії; б) основних посадових обов'язків; в) умов оплати праці або соціально-побутового забезпечення; г) режиму служби (встановлення/скасування неповного робочого часу); д) місця розташування державного органу (при переміщенні до іншого населеного пункту)².

Про зміну істотних умов керівник держслужби письмово повідомляє службовця не пізніше ніж за 30 календарних днів (крім випадків підвищення заробітної плати). Повідомлення має забезпечити реальний вибір: продовжувати службу на нових умовах або ініціювати звільнення/переведення. Якщо протягом 30 днів службовець не подав заяви про звільнення або переведення – він вважається таким, що погодився на продовження служби.

Оцінювання результатів службової діяльності це встановлена законом щорічна процедура комплексної перевірки якості, результативності та ефективності виконання державним службовцем по-

¹ Про державну службу: Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>

² Біла-Тіунова Л. Р. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу». Одеса, 2020. 628 с.

кладених на нього посадових обов'язків і завдань з урахуванням дотримання правил етичної поведінки та вимог законодавства у сфері запобігання корупції, що здійснюється з метою прийняття рішень щодо просування по службі, заохочення, планування службової кар'єри або припинення державної служби¹.

Оцінювання є щорічним. Його мета полягає у визначенні якості виконання завдань, а також ухвалення рішень щодо преміювання і планування кар'єри. Оцінювання здійснюється з дотриманням принципів об'єктивності, достовірності, доступності та прозорості, взаємодії та поваги до гідності державного службовця. Підстави оцінювання охоплюють: а) показники результативності, ефективності та якості з урахуванням посадових обов'язків; б) дотримання правил етичної поведінки та антикорупційних вимог; в) показники, визначені контрактом (за наявності).

За результатами оцінювання виставляється оцінка: а) негативна – тягне звільнення за визначеною законом підставою та розірвання контракту (якщо укладений); б) позитивна – може бути підставою для заохочень і просування; в) відмінна – підстава для преміювання (до 100% посадового окладу), дострокового рангу, просування та клопотання про відзнаки/нагороди.

Проходження державної служби також пов'язане із застосуванням заходів стимулювання службової діяльності: *дисциплінарної відповідальності* або *заохочення*.

Проходження державної служби завершується її припиненням – закінчення відносин державної служби, які виникли між громадянином та державним органом з моменту набуття статусу державного службовця (в тому числі у разі повторного призначення на посаду) і тривали протягом періоду її проходження. Підставами припинення державно-службових відносин є настання умов, що визначені законодавством, відповідно до яких, державний службовець припиняє свою професійну діяльність та перестає реалізувати статус державного службовця.

10.7. Загальна характеристика муніципальної служби. Служба в органах місцевого самоврядування є самостійним різновидом публічної служби в Україні та функціонує в межах системи місцевого

¹ Даниленко Ю. С. Поняття та принципи оцінювання кандидатів на зайняття вакантних посад державної служби. *Юридичний вісник*. Одеса, 2016. № 4. С. 75–81.

самоврядування. Її призначення полягає у професійному забезпеченні реалізації територіальними громадами права на місцеве самоврядування, а також у здійсненні органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами повноважень, визначених Конституцією та законами України.

Особливістю служби в органах місцевого самоврядування є також її тісніший зв'язок із представницькими органами та виборними посадовими особами. Це зумовлює специфіку організації служби, проходження служби та стабільності службового статусу, оскільки зміна складу ради або голови громади може впливати на структуру виконавчих органів і кадрові рішення, що не є характерним для класичної моделі державної служби.

Крім того, у службі в органах місцевого самоврядування більш виразно проявляється сервісна спрямованість публічної діяльності, оскільки значна частина повноважень пов'язана з безпосереднім наданням адміністративних послуг населенню, управлінням комунальною власністю, реалізацією місцевих програм та взаємодією з членами територіальної громади.

Ключовою особливістю служби в органах місцевого самоврядування є поєднання виборних і невиборних посад, яких передбачено 7 категорій. До виборних належать, зокрема, сільські, селищні, міські голови, депутати місцевих рад, старости. Набуття повноважень на таких посадах відбувається не внаслідок призначення чи конкурсної процедури, а за результатами волевиявлення територіальної громади. Це зумовлює особливий характер правового статусу відповідних посадових осіб і виключає застосування до них класичної моделі проходження служби. Посади, що не є виборними, зосереджені переважно в апаратах місцевих рад та їх виконавчих органах (виконавчі комітети, відділи, управління). Саме щодо цих посад застосовуються процедурні механізми, притаманні професійній публічній службі, зокрема вимоги до професійної підготовки, стажу, добору та службової дисципліни¹.

Особливістю служби в органах місцевого самоврядування є також обмежена службова кар'єра. Для виборних посад відсутнє просування по службі у традиційному розумінні: повторне зайняття по-

¹ Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>

сади можливе виключно шляхом повторного обрання. Таким чином, службова кар'єра у класичному значенні характерна лише для посадових осіб, які займають невикборні посади в апараті органів місцевого самоврядування.

Специфічним є й підхід до оцінювання діяльності посадових осіб. Викборні посадові особи не підлягають службовому оцінюванню в адміністративно-процедурному порядку. Оцінка результатів їх діяльності здійснюється у публічно-політичній формі – через механізми підзвітності перед територіальною громадою та результати виборів. Натомість щодо посадових осіб виконавчих органів застосовуються внутрішньоорганізаційні форми контролю та оцінювання.

Особливості служби в органах місцевого самоврядування проявляються також у характері відповідальності. Для виборних посадових осіб провідне значення має політико-правова відповідальність, що реалізується через дострокове припинення повноважень або втрату довіри громади. Посадові особи виконавчих органів рад несуть дисциплінарну та іншу юридичну відповідальність у межах службових правовідносин.

Слід дакож мати на увазі, що служба в органах місцевого самоврядування перебуває під уніфікуючим та методичним впливом НАДС, однак зберігає самоврядну модель кадрової організації, в межах якої ключові кадрові рішення ухвалюються відповідними радами та їх посадовими особами.

10.8. *Поняття і види спеціалізованої публічної служби.* Спеціалізована служба є різновидом державної служби, якому загалом притаманні всі її основні ознаки як публічно-правового інституту. Водночас, вона має низку власних, специфічних ознак, що дозволяють виокремлювати її як самостійний вид державної служби.

Передусім, особливістю державної спеціалізованої служби є спеціальний характер її правового регулювання. Правовими засадами цього виду служби виступають спеціальні закони, що регламентують окремі підвиди спеціалізованої служби. Закон України «Про державну службу» застосовується до неї субсидіарно, тобто лише в тій частині, у якій відповідні питання не врегульовані спеціальним законодавством.

Проходження спеціалізованої служби пов'язане з присвоєнням спеціальних звань, а не рангів, характерних для адміністративної державної служби, і не військових звань, притаманних мілітаризова-

ній службі. Це зумовлює особливий службово-правовий статус осіб, які проходять таку службу.

Спеціалізована служба характеризується високим рівнем субординації, що істотно відрізняє її від адміністративної державної служби. У ряді випадків цей вид служби пов'язаний із носінням зброї, зокрема у митних органах, органах внутрішніх справ та органах прокуратури.

Ще однією специфічною ознакою є обмеження політичних прав осіб, які проходять державну спеціалізовану службу. Для них встановлюється заборона членства у політичних партіях і політичних рухах, що відрізняє цей вид служби від адміністративної державної служби, зокрема для посад категорій «Б» і «В».

Особливе місце у структурі правового статусу спеціалізованих службовців займає спеціальна дисциплінарна відповідальність, яка регулюється не Законом України «Про державну службу», а дисциплінарними статутами, прийнятими для відповідних підвидів спеціалізованої служби.

До державної спеціалізованої служби належить:

- 1) служба в митних органах¹,
- 2) податкових органах²,
- 3) органах прокуратури³,
- 4) органах внутрішніх справ⁴.

Правове регулювання спеціалізованої служби має низку характерних рис. Зокрема, відсутній єдиний загальний законодавчий акт, кожен підвид спеціалізованої служби має власний спеціальний закон, який визначає основні засади його функціонування.

¹ Митний кодекс України від 13.03.2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>

² Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.

³ Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>; Про затвердження Дисциплінарного статуту прокуратури України: Постанова ВРУ від 06.11.1991 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1796-1>.

⁴ Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> ; Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ: Закон України від 22.02.2006 р.. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-15>; Про Дисциплінарний статут Національної поліції України: Закон України від 15.03.2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2337-19>

Важливо розрізняти державний орган як суб'єкт публічної адміністрації та вид публічної служби, у межах якої здійснюється професійна діяльність персоналу цього органу. Наявність у державного органу спеціальних, контрольних або юрисдикційних повноважень сама по собі не означає, що служба в такому органі є спеціалізованою. У багатьох органах зі спеціальним статусом проходження служби здійснюється у формі адміністративної державної служби з поширенням дії Закону України «Про державну службу». Водночас спеціалізована державна служба характеризується особливим правовим режимом, який виявляється у присвоєнні спеціальних звань, підвищеному рівні субординації, спеціальних дисциплінарних процедурах та регулюванні проходження служби переважно спеціальними законами. Отже, при класифікації публічної служби вирішальним є не функціональне призначення органу, а правовий статус персоналу та особливості проходження служби.

10.9. Особливості проходження поліцейської служби. Служба в поліції є різновидом спеціалізованої державної служби, що виражається в професійній діяльності поліцейських з виконання покладених на поліцію повноважень¹. Поліцейським є громадянин України, який склав Присягу поліцейського, проходив службу на відповідних посадах в органах Національної поліції і якому присвоєно спеціальне звання.

Чинне законодавство дозволяє виокремити два види поліцейської служби: а) безстрокова – посадові обов'язки здійснюються до виходу на пенсію або у відставку за умови успішного виконання службових обов'язків; б) строкова – посадові обов'язки здійснюються у разі заміщення посади відсутності особи, що зберігає посаду поліцейського, або посади за контрактом.

Право на поліцейську службу реалізується з дотриманням вимог, які є аналогічними для адміністративних державних службовців. При цьому, для претендентів на зайняття посади поліцейської служби висуваються підвищені вимоги щодо стану здоров'я. Так, особи, які претендують на зайняття посади поліцейської служби, з метою визначення стану їхнього здоров'я зобов'язані пройти медичне обстеження, а також перевірку рівня фізичної підготовки,

¹ Біла-Тіунова Л. Р. Службове право України : підручник / Л. Р. Біла-Тіунова, О. М. Стець . Одеса: Фенікс, 2022. 771 с.

психофізіологічне обстеження, обстеження на предмет виявлення алкогольної, наркотичної та токсичної залежностей¹. Також, за згодою претендента, може бути пройдена процедура тестування на поліграфі.

Процедура проведення добору регламентована Типовим порядком проведення *конкурсу* на службу до поліції, де визначено умови і порядок його проведення, які стосуються: оприлюднення інформації про проведення конкурсу; приймання документів, що подаються для участі в конкурсі; організації проведення конкурсу; тестування; тестування особистісних характеристик (психологічний тест); перевірки рівня фізичної підготовки; співбесіди; прийняття рішення поліцейською комісією за результатами конкурсу; складання рейтингу кандидатів та оформлення результатів конкурсу; підстави для відмови в призначенні переможця конкурсу на службу до поліції та/або зайняття вакантної посади².

Проходження поліцейської служби нерозривно пов'язане з присвоєнням *спеціальних звань*, які є важливим елементом правового статусу поліцейського та відображають його місце в системі службової ієрархії. На відміну від адміністративної державної служби, де використовується система рангів, у поліцейській службі встановлено спеціальні звання, що мають самостійне правове значення.

Система спеціальних звань поліцейських є ієрархічною та поділяється на звання молодшого, середнього, старшого і вищого складу поліції. До них належать, зокрема, звання рядового і капрала поліції; сержантські звання; офіцерські звання – від молодшого лейтенанта поліції до полковника поліції. Спеціальне звання, як правило, присвоюється поліцейському у зв'язку з призначенням на посаду та з урахуванням стажу служби, рівня професійної підготовки і результатів службової діяльності³.

Спеціальні звання визначають ступінь службової відповідальності, рівень підпорядкованості та можливості кар'єрного просування поліцейського. Вони зберігаються за поліцейським незалежно від пе-

¹ Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>

² Типовий порядок проведення конкурсу на службу до поліції та/або зайняття вакантної посади URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0050-16#Text>.

³ Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>

реведення на іншу посаду в межах поліції та можуть бути змінені або втрачені лише у випадках, прямо передбачених законом.

Атестация є важливим аспектом проходження служби в поліції. Відповідно до широкого розуміння, атестація працівників поліції – це спеціальний кадровий інструмент, який за стосовується в роботі органів та підрозділів Національної поліції України з метою стимулювання професійного розвитку поліцейських кадрів, а також визначення працівників поліції, які за своїми діловими, моральними і професійними якостями не відповідають займаній посаді та не виконують належним чином покладені на них функції та обов'язки. Відповідно до вузького розуміння атестація працівників поліції – це юридично визначена процедура оцінювання ділових, професійних і моральних якостей працівника поліції з метою визначення його загальної відповідності статусу працівника поліції, займаній посаді, а також посаді, яку він претендує обійняти, що в цілому чинить стимулюючий вплив на поліцейського та виховує в нього усвідомлення необхідності постійного підвищення свого професійного рівня.

Організаційні заходи з підготовки та проведення атестування оголошуються наказами відповідних керівників і передбачають: 1) створення атестаційних комісій; 2) складання списків поліцейських, які підлягають атестуванню; 3) визначення дати, часу і місця проведення засідання комісії; 4) розміщення на офіційному веб-сайті МВС, Національної поліції України чи відповідних органів поліції оголошень про набір до атестаційної комісії; 5) доведення до поліцейських інформації про проведення атестування, у тому числі шляхом розміщення на офіційному веб-сайті МВС, Національної поліції України чи відповідного органу поліції інформації про час та місце проведення атестування.

Атестаційні комісії на підставі всебічного розгляду всіх матеріалів, які були зібрані на поліцейського, під час проведення атестування у вигляді відкритого голосування ухвалюють один із таких висновків: 1) займаній посаді відповідає; 2) займаній посаді відповідає, заслуговує призначення на вищу посаду; 3) займаній посаді не відповідає, підлягає переміщенню на нижчу посаду через службову невідповідність; 4) займаній посаді не відповідає, підлягає звільненню зі служби в поліції через службову невідповідність. При ухваленні одного з зазначених вище рішень стосовно комісії повинні враховувати такі критерії: 1) повноту виконання функціональних обов'язків

(посадових інструкцій); 2) показники службової діяльності; 3) рівень теоретичних знань та професійних якостей; 4) оцінювання з професійної і фізичної підготовки; 5) наявність заохочень; 6) наявність дисциплінарних стягнень; 7) результати тестування; 8) результати тестування на поліграфі¹.

Атестування поліцейських передбачено у випадках: а) при призначенні поліцейського на вищу посаду, але за умови, якщо заміщення посади здійснюється без проведення конкурсу; б) для вирішення питання про переміщення поліцейського на нижчу посаду через службову невідповідність; в) для вирішення питання про звільнення поліцейського зі служби в поліції через службову невідповідність.

Закон «Про Національну поліцію»² чітко визначає перелік підстав *припинення служби в поліції*, який є вичерпним і не підлягає широкому тлумаченню. Так, поліцейський звільняється зі служби в поліції, а служба в поліції припиняється: 1) у зв'язку із закінченням строку контракту; 2) через хворобу (за рішенням медичної комісії про непридатність до служби в поліції); 3) за віком (у разі досягнення встановленого для нього Законом граничного віку перебування на службі в поліції); 4) у зв'язку із скороченням штатів або проведенням організаційних заходів; 5) через службову невідповідність; 6) у зв'язку із реалізацією дисциплінарного стягнення у вигляді звільнення зі служби, накладеного відповідно до Дисциплінарного статуту Національної поліції України; 7) за власним бажанням; 8) у зв'язку з переходом у встановленому порядку на роботу до інших міністерств і відомств (організацій); 9) у зв'язку з прямим підпорядкуванням близькій особі; 9⁻¹) у зв'язку з наявністю реального чи потенційного конфлікту інтересів, який має постійний характер і не може бути врегульований іншим способом; 10) у разі набрання законної сили рішенням суду щодо притягнення до відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, або кримінального правопорушення, а також рішенням суду про визнання його активів або активів, набутих за його дорученням іншими особами, необґрунтованими та їх стягнення в дохід держави; 11) у зв'язку з набуттям громадянства або підданства іншої держави.

¹ Гарбузюк К. Г., Могілекский Л. В. Теоретико-правові проблеми атестації працівників Національної поліції України. *Право і безпека*. 2021. № 4 (83). С. 197-205.

² Про Національну поліцію : Закон України від 02 лип. 2015 р. № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>

Тема 11. Запобігання корупції в діяльності публічної адміністрації

- 11.1. Корупція як об'єкт адміністративно-правового впливу
- 11.2. Адміністративно-правові засоби запобігання корупції
- 11.3. Антикорупційні обмеження та заборони в публічній службі
- 11.4. Контрольні та наглядові механізми у сфері запобігання корупції
- 11.5. Адміністративна відповідальність за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення
- 11.6. Дисциплінарна відповідальність за порушення антикорупційних вимог.
- 11.7. Роль правоохоронних органів у запобіганні корупції.

Основний зміст

11.1. Корупція як об'єкт адміністративно-правового впливу. У загальносоціальному розумінні корупція розглядається як стійке негативне явище, пов'язане з використанням владних або службових можливостей у приватних інтересах. Однак у правовому полі ця категорія зазнає суттєвої трансформації: вона перестає бути абстрактною соціальною характеристикою і набуває нормативно визначеного змісту, що дозволяє застосовувати до неї конкретні юридичні засоби впливу.

В адміністративно-правовій площині корупція функціонує не як узагальнене явище, а як об'єкт правового впливу, який деталізується через систему суміжних правових категорій. Насамперед ідеться про *корупційне правопорушення* та *правопорушення, пов'язане з корупцією*. Таке розмежування має принципове значення для адміністративного права, оскільки дозволяє відмежувати власне корупційні діяння від порушень антикорупційних вимог, що не завжди супроводжуються отриманням неправомірної вигоди, але створюють або посилюють корупційні ризики¹.

Важливе місце у системі адміністративно-правових категорій посідає поняття *корупційного ризику*, під яким розуміється сукупність умов і факторів у діяльності публічної адміністрації, що сприяють виникненню або поширенню корупційних проявів. Саме ця катего-

¹ Предко М. Сміслові контексти феномену «корупція». *Літопис Волині*. 2020. №. 23. С. 153-159.

рія є ключовою для превентивної функції адміністративного права, оскільки дозволяє зосередити регулятивний вплив не на наслідках, а на причинах корупції. Тісно пов'язаною з корупційними ризиками є категорія *конфлікту інтересів*, яка в адміністративно-правовому значенні відображає суперечність між приватними інтересами публічного службовця та його службовими повноваженнями. Конфлікт інтересів не тотожний корупції, проте розглядається як одна з основних передумов її виникнення, що зумовлює застосування спеціальних процедур врегулювання та контролю.

Окрему групу становлять такі категорії, як *антикорупційні обмеження, заборони та обов'язки*, які формують нормативний каркас адміністративно-правового впливу на корупцію. Вони не спрямовані на покарання, а мають регулятивний і запобіжний характер, встановлюючи стандарти належної поведінки публічних службовців.

Таким чином, у адміністративному праві корупція є комплексом взаємопов'язаних правових категорій, через які здійснюється її нормативна конкретизація. Саме така багаторівнева конструкція забезпечує можливість системного, превентивного та процедурно впорядкованого впливу публічної адміністрації на корупційні прояви¹.

У системі публічного адміністрування корупція набуває особливого значення, оскільки безпосередньо впливає на реалізацію публічної влади, ефективність управлінських рішень, дотримання прав і свобод людини та рівень довіри суспільства до державних інституцій. Відповідно, в межах адміністративного права увага зосереджується на тих корупційних ризиках і проявах, які виникають у діяльності суб'єктів публічної адміністрації та можуть бути попереджені або обмежені за допомогою управлінських, процедурних, контрольних і примусових засобів. Такий підхід дозволяє відмежувати адміністративно-правову протидію корупції від кримінально-правового реагування, яке застосовується вже після вчинення корупційного правопорушення.

Адміністративно-правовий вплив на корупцію має превентивний характер і спрямований насамперед на формування належної організації публічної служби, встановлення чітких правил поведінки публічних службовців, запобігання конфлікту інтересів, забезпечен-

¹ Каленіченко Л. І., Слинько Д. В. Поняття, ознаки і види корупції. *Право і безпека*. 2022. № 1 (84). С. 39-46.

ня прозорості управлінських процедур і підзвітності органів влади. Саме через систему адміністративно-правових засобів держава створює умови, за яких корупційні прояви стають ускладненими або ризикованими для суб'єктів владних повноважень.

Для студентів правоохоронного спрямування важливо усвідомлювати, що корупція як об'єкт адміністративно-правового впливу перебуває у фокусі щоденної управлінської, контрольної та наглядової діяльності публічної адміністрації, а ефективність антикорупційної політики значною мірою залежить саме від якості адміністративних процедур і механізмів запобігання.

11.2. Адміністративно-правові засоби запобігання корупції.

Адміністративно-правові засоби запобігання корупції становлять базовий інструментарій превентивного впливу публічної адміністрації на корупційні прояви. На відміну від кримінально-правових заходів, які застосовуються постфактум, адміністративно-правове регулювання спрямоване насамперед на недопущення виникнення корупційних ризиків, формування стандартів доброчесної поведінки та забезпечення прозорості діяльності органів публічної влади¹.

Сутність адміністративно-правових засобів запобігання корупції полягає у нормативному встановленні правил, процедур і обмежень, обов'язкових для суб'єктів публічної служби, а також у створенні механізмів їх контролю та забезпечення². Ці засоби реалізуються через адміністративно-правові норми імперативного характеру та охоплюють як регулятивні, так і охоронні елементи.

Адміністративно-правові засоби запобігання корупції ґрунтуються на розгалуженій системі нормативно-правових актів, центральне місце в якій посідає Закон України «Про запобігання корупції»³. Саме цей акт формує базову модель адміністративно-правового впливу на корупцію, визначаючи коло суб'єктів антикорупційних вимог, види превентивних засобів, обмежень, заборон і процедур контролю, що реалізуються у сфері публічного адміністрування. За-

¹ Загальне адміністративне право України: підручник / за ред.: акад. Ківалова С. В. і проф. Білої-Тіунової Л. Р; Нац. ун-т «Одеська юридична академія». Одеса: Фенікс, 2023. 792 с.

² Гурковський М. П. Адміністративно-правові засоби запобігання корупції в органах Національної поліції. *Соціально-правові студії*. 2020. Випуск 4 (10). С. 87-93.

³ Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII.<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>

гальні положення антикорупційного законодавства конкретизуються у спеціальних законах, що регулюють проходження окремих видів публічної служби, зокрема державної, муніципальної, служби в правоохоронних органах. У цих актах антикорупційні вимоги адаптуються до функціональної специфіки відповідних органів, характеру їх владних повноважень та рівня корупційних ризиків, що дозволяє забезпечити диференційований адміністративно-правовий підхід до запобігання корупції. Важливу роль у механізмі нормативного регулювання відіграють підзаконні нормативно-правові акти: 1) Кабінету Міністрів України: а) Про затвердження Порядку проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком, і внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України від 25.03.2015 р. № 1712; б) Про затвердження Порядку проведення службового розслідування. від 13.06.2000 р. № 950; в) Деякі питання здійснення заходів щодо запобігання та виявлення корупції від 04.12.2019 № 1070; г) Про затвердження порядку передачі дарунків, отриманих як подарунки державі, Автономній Республіці Крим, територіальній громаді, державним або комунальним установам чи організаціям від 16.11.2011 р. № 1195 та ін. 2) Національного агентства з питань запобігання корупції: а) Методичні рекомендації щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, дотримання обмежень щодо запобігання корупції від 12.01.2024 р. № 2; б) Про затвердження Порядку формування, ведення та оприлюднення Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування від 23.07.2021 р. № 448/21; в) Про затвердження Переліку посад з високим та підвищеним рівнем корупційних ризиків від 17.06.2016 № 2; 3) підзаконні акти центральних органів виконавчої влади: а) *Про затвердження Правил етичної поведінки поліцейських*: Наказ МВС України від 09.11.2016 р. № 1179; б) аналогічні відомчі акти СБУ, ДБР, прокуратури тощо.

До основних адміністративно-правових засобів запобігання корупції належать:

1) антикорупційні обмеження та заборони, що стосуються сумісництва, одержання подарунків, участі у прийнятті рішень в умо-

вах конфлікту інтересів, використання службового становища. Вони виконують функцію нормативного «фільтра», який мінімізує можливість поєднання приватного інтересу з владними повноваженнями¹;

2) процедурне регулювання діяльності публічної адміністрації, зокрема встановлення чітких адміністративних процедур прийняття рішень, строків їх ухвалення, вимог до мотивування адміністративних актів та доступу до інформації. Процедурна визначеність зменшує дискреційний простір, у межах якого можуть виникати корупційні зловживання²;

3) інструменти превентивного контролю, зокрема декларування, моніторинг способу життя, перевірка дотримання антикорупційного законодавства, службові перевірки та внутрішній адміністративний контроль. Їх призначенням є своєчасне виявлення корупційних ризиків до того, як вони трансформуються у правопорушення³.

Таким чином, адміністративно-правові засоби запобігання корупції формують систему попереджувального правового впливу, яка забезпечує організаційну впорядкованість публічної служби, прозорість управлінських процесів та підзвітність публічної адміністрації. Саме через ці засоби корупція постає як об'єкт не карального, а насамперед регулятивного і профілактичного адміністративно-правового впливу.

11.3. Антикорупційні обмеження та заборони в публічній службі. Антикорупційні обмеження та заборони у діяльності публічних службовців є центральним елементом адміністративно-правового механізму запобігання корупції, оскільки спрямовані не на покарання, а на усунення умов, за яких можливе зловживання владними повноваженнями. Їх правова природа полягає у встановленні імперативних меж реалізації службового статусу в інтересах захисту публічного інтересу.

Зміст антикорупційних обмежень охоплює наступні обмеження і заборони:

¹ Назарчук А. В., Магновський І. Й. Теоретико-правова характеристика антикорупційних обмежень. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 10. С. 430-432.

² Маслова Я. І. Механізм запобігання корупції: поняття та структура. *Правова позиція*. 2022. № 1(34). С. 81–85.

³ Даниленко-Негара Ю. С., Негара Р. В. Антикорупційне декларування в Україні в умовах дії правового режиму воєнного стану: ретроспективний аналіз. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 2. С. 703–706.

1) *обмеження щодо використання службових повноважень або службового становища* – заборона використовувати надані владні повноваження, службовий авторитет чи пов'язані з посадою можливості з метою одержання неправомірної вигоди для себе або інших осіб. У правоохоронній сфері це обмеження охоплює, зокрема, протиправне сприяння, тиск, «вибіркове застосування заходів примусу;

2) *обмеження щодо одержання подарунків*. Законодавство забороняє прийняття подарунків у зв'язку з виконанням службових повноважень, а також встановлює суворі кількісні та ситуаційні межі допустимих дарунків. Для правоохоронців ця заборона має принципове значення, оскільки навіть формально незначний подарунок може створювати стан залежності або конфлікт інтересів;

3) *обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності*. Публічним службовцям, у тому числі працівникам правоохоронних органів, забороняється займатися підприємницькою діяльністю та іншою оплачуваною діяльністю (за винятком чітко визначених законом видів). Це обмеження спрямоване на запобігання економічній залежності службовця та використанню службового ресурсу в приватних інтересах;

4) *обмеження спільної роботи близьких осіб*. Забороняється перебування близьких осіб у відносинах прямого підпорядкування. У правоохоронних органах ця заборона має особливу вагу, оскільки ієрархічна структура служби створює підвищені ризики лояльності, приховування порушень і формування «внутрішніх корпоративних зв'язків»;

5) *обмеження після припинення публічної служби*. Колишнім службовцям забороняється упродовж визначеного строку використовувати службову інформацію, представляти інтереси приватних осіб у справах проти органу, де вони працювали, або вступати у правовідносини, пов'язані з їх колишніми контрольними повноваженнями. Для правоохоронної сфери це має значення у контексті протидії «обертівим дверям».

6) *обов'язки щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів*. Хоча конфлікт інтересів не є самостійною заборонаю, закон покладає на службовця обов'язок його своєчасного виявлення, декларування та врегулювання. У діяльності правоохоронних органів конфлікт інтересів безпосередньо впливає на законність рішень, застосування примусових заходів та довіру до інституцій.

У сукупності вони формують режим підвищеної правової відповідальності публічного службовця, що є характерною ознакою публічної служби¹.

Особливого значення антикорупційні обмеження набувають у правоохоронній сфері, де публічні службовці наділені владно-примусовими повноваженнями, працюють з інформацією з обмеженим доступом, реалізують безпосередній вплив на права і свободи приватних осіб. У таких умовах навіть незначне відхилення від установлених заборон здатне трансформуватися у серйозне порушення публічного інтересу та підірвати довіру до держави.

Для правоохоронних органів антикорупційні обмеження виконують регулятивну й гарантійну функцію, оскільки забезпечують неупередженість службовців, мінімізують ризики вибіркового правозастосування та зловживання дискрецією. Водночас ці обмеження слугують інструментом самоконтролю професійної поведінки правоохоронця та критерієм оцінювання законності його дій у межах адміністративних процедур.

11.4. Контрольні та наглядові механізми у сфері запобігання корупції. Контрольні та наглядові механізми у сфері запобігання корупції є інституційною формою реалізації антикорупційної політики, спрямованою на забезпечення дотримання встановлених обмежень, заборон і обов'язків публічними службовцями. Їх призначення полягає, передусім, у постійному моніторингу поведінки суб'єктів публічної служби, оцінці корупційних ризиків та своєчасному реагуванні на відхилення від вимог законодавства.

Контрольні механізми у адикорупційній сфері реалізуються насамперед через *внутрішній (службовий) контроль*, що здійснюється керівниками органів, підрозділами внутрішнього контролю, уповноваженими особами з питань запобігання корупції. Такий контроль охоплює перевірку: а) дотримання правил етичної поведінки, б) вимог щодо конфлікту інтересів, г) обмежень сумісництва, д) правильності подання декларацій, є) організацію службових перевірок².

Наглядові механізми пов'язані з діяльністю спеціально уповноважених суб'єктів, які здійснюють зовнішній контроль за дотри-

¹ Ірха Ю. Б. Поняття, сутність та роль правових заборон і обмежень у запобіганні та протидії корупції в Україні. *Інформація і право*. 2022. №. 3 (42). С. 97-109.

² Антонюк Д. І. Антикорупційний контроль: теоретико-методологічні підходи до розуміння та вивчення. *Регіональні студії*. 2020. №. 22. С. 5-9.

манням антикорупційного законодавства. Ключовим елементом цієї системи є діяльність органів, уповноважених на проведення перевірок декларацій, моніторинг способу життя, контроль за врегулюванням конфлікту інтересів, а також внесення приписів і подання обов'язкових до виконання вимог¹. Нагляд у цій сфері має переважно превентивний і коригувальний характер, але може слугувати підставою для притягнення до юридичної відповідальності.

Фінансовий контроль щодо публічних службовців є спеціальним антикорупційним механізмом, спрямованим на забезпечення прозорості майнового стану осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та запобігання незаконному збагаченню, конфлікту інтересів і прихованню активів. Хоча законодавець використовує термін «фінансовий контроль», за своїм змістом він охоплює насамперед контроль приватних фінансів публічних службовців, що зумовлює його антикорупційну спрямованість.

Основним заходом фінансового контролю є *декларування*. Антикорупційне законодавство передбачає чотири види декларацій: а) щорічну; б) декларацію у зв'язку з припиненням служби; в) декларацію після звільнення; г) декларацію кандидата на посаду публічної служби. Декларації подаються шляхом особистого електронного заповнення через Єдиний державний реєстр декларацій із використанням кваліфікованого електронного підпису. НАЗК забезпечує відкритість реєстру з одночасним захистом конфіденційних даних.

Щодо декларацій здійснюється три види контролю: 1) контроль своєчасності подання; 2) автоматизований контроль повноти та правильності заповнення; 3) логічний і арифметичний контроль, який включає зіставлення відомостей декларації між собою та з даними державних реєстрів. Окремі декларації підлягають повній перевірці, що охоплює встановлення достовірності відомостей, наявності конфлікту інтересів, ознак незаконного збагачення або необґрунтованих активів.

Додатковими заходами фінансового контролю є повідомлення про відкриття валютного рахунку в банку-нерезиденті та повідомлення про суттєві зміни в майновому стані. Порушення вимог фінансового

¹ Огороднійчук М. В., Коваленко Н. В. Антикорупційні заходи у системі державного управління України. *Публічне управління і політика*. 2025. №. 10. С. 1-10.

контролю тягне за собою адміністративну відповідальність, а залежно від характеру й розміру порушень – кримінальну або дисциплінарну.

Окреме місце у системі антикорупційних механізмів займає судовий контроль, який забезпечує перевірку законності рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах, пов'язаних із застосуванням антикорупційних обмежень та санкцій.

Контрольні та наглядові механізми у сфері запобігання корупції утворюють багаторівневу систему, яка поєднує внутрішньоорганізаційний контроль, спеціалізований адміністративний нагляд і судовий захист. Їх узгоджене функціонування є необхідною умовою ефективної протидії корупції та забезпечення законності у діяльності публічної адміністрації, особливо у правоохоронному секторі.

11.5. Адміністративна відповідальність за правопорушення, пов'язані з корупцією. Адміністративна відповідальність передбачена за правопорушення, пов'язані з корупцією. Вона є самостійним елементом системи антикорупційних механізмів, який забезпечує реалізацію охоронної функції адміністративного права. Її призначення полягає у своєчасному реагуванні на порушення антикорупційних вимог, що не досягають рівня кримінальної караності, але створюють загрозу належному функціонуванню публічної служби та підривають довіру до органів публічної влади.

У законодавстві України чітко розмежовуються корупційні правопорушення та правопорушення, пов'язані з корупцією. Адміністративна відповідальність застосовується саме до другої категорії, яка охоплює порушення встановлених антикорупційних обмежень, заборон і процедурних обов'язків, передбачених антикорупційним законодавством. Такі правопорушення не обов'язково пов'язані з одержанням неправомірної вигоди, але свідчать про невиконання стандартів доброчесної публічної служби.

Нормативною основою адміністративної відповідальності у цій сфері є положення КУпАП, зокрема глава 13-А, яка встановлює склади правопорушень, пов'язаних із корупцією. До них належать, зокрема: а) порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 172-4); б) порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків (ст. 172-5); в) порушення вимог фінансового контролю (ст. 172-6);

г) порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (ст 172-7); д) невжиття заходів щодо протидії корупції (ст 172-9)¹.

Особливістю адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією, є спеціальний суб'єктний склад. Суб'єктами таких правопорушень виступають особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, у тому числі посадові особи правоохоронних органів². Це зумовлює підвищені вимоги до їх поведінки та посилений публічний інтерес до результатів застосування відповідальності.

Процедурно справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, розглядаються судами, що забезпечує додаткові гарантії об'єктивності та неупередженості. Адміністративні стягнення у цій сфері поєднують каральний і превентивний потенціал та можуть включати штраф, конфіскацію предмета правопорушення, а також застосування спеціальних правових наслідків, зокрема внесення відомостей до відповідних реєстрів³.

Для правоохоронної сфери адміністративна відповідальність за корупційні правопорушення має особливе значення, оскільки вона часто поєднується з дисциплінарною відповідальністю та може виступати підставою для кадрових рішень. У цьому аспекті адміністративна відповідальність виконує не лише санкційну, а й очисну та профілактичну функцію, спрямовану на підтримання стандартів законності й доброчесності у публічній службі.

11.6. Дисциплінарна відповідальність за порушення антикорупційних вимог. Дисциплінарна відповідальність за порушення антикорупційних вимог є внутрішньо-службовим механізмом забезпечення доброчесності публічної служби, який доповнює адміністративну та кримінальну відповідальність і спрямований на підтримання належних стандартів професійної поведінки публічних

¹ Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07 груд. 1984 р. № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>

² Денисова А. В., Сірко В. С. Особливості адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані із корупцією. *Право і суспільство*. 2023. № 2/2. С. 305-309

³ Маслова Я. І. Особливості притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією. *Держава і регіони*. Серія: Право, 2021 р., № 1 (71). С. 189-193.

службовців¹. Її застосування зумовлене тим, що значна частина корупційно ризикованих дій проявляється саме як порушення службових обов'язків, присяги, етичних стандартів або вимог службової дисципліни, навіть якщо такі дії не утворюють складу адміністративного чи кримінального правопорушення.

Нормативною підставою дисциплінарної відповідальності у цій сфері є антикорупційне законодавство у поєднанні зі спеціальними актами, що регулюють проходження публічної служби. Законодавець прямо передбачає, що вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, а також порушення встановлених антикорупційних обмежень і вимог може бути підставою для дисциплінарного стягнення, незалежно від притягнення особи до інших видів юридичної відповідальності.

Підставами для притягнення до дисциплінарної відповідальності у контексті запобігання корупції виступають, зокрема: а) недотримання вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів; б) порушення правил етичної поведінки; в) невиконання обов'язків фінансового контролю; г) використання службового становища всупереч інтересам служби; д) невиконання або неналежне виконання антикорупційних обов'язків, покладених на службовця законом чи внутрішніми актами. Такі діяння розглядаються передусім як дисциплінарні проступки, що підривають авторитет публічної служби.

Особливого значення дисциплінарна відповідальність набуває у правоохоронній сфері, де підвищені вимоги до законності та професійної етики зумовлюють жорсткіші стандарти службової поведінки. Для поліцейських та інших правоохоронців дисциплінарна відповідальність за порушення антикорупційних вимог має не лише каральний, а й превентивний характер, оскільки спрямована на недопущення формування толерантності до корупційних практик усередині органу.

Дисциплінарні стягнення у таких випадках можуть варіюватися від зауваження чи догани до пониження у званні, звільнення з посади або припинення служби. Вибір конкретного стягнення залежить від характеру порушення, його наслідків, ступеня вини та обставин

¹ Хавронюк М. І. Дисциплінарна відповідальність за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення (законодавство, практика, пропозиції). Київ, 2024. 241 с.

вчинення проступку. Водночас, дисциплінарна процедура має відповідати принципам законності, об'єктивності, пропорційності та гарантіям захисту прав службовця¹.

11.7. Роль правоохоронних органів у запобіганні корупції. В Україні функціонує розгалужена система органів які безпосередньо створені для виконання антикорупційних функцій чи реалізують антикорупційні повноваження поряд іншими. Правоохоронні органи відіграють ключову роль у системі антикорупційного запобігання, забезпечуючи виконання, контроль і примусову реалізацію антикорупційних вимог в сфері публічного адміністрування. Їхнє призначення полягає не лише у реагуванні на вже вчинені корупційні правопорушення, а й у формуванні превентивного середовища, яке унеможливорює або істотно ускладнює корупційну поведінку.

У функціональному вимірі діяльність правоохоронних органів у сфері запобігання корупції охоплює: 1) виявлення та припинення корупційних і пов'язаних з корупцією правопорушень; 2) документування фактів порушення антикорупційних обмежень і заборон; 3) забезпечення притягнення винних осіб до юридичної відповідальності; 4) участь у міжвідомчій антикорупційній взаємодії з органами публічної адміністрації.

Систему антикорупційних органів представляють загальні і спеціалізовані органи. До спеціалізованих антикорупційних органів належать: 1) *Національне антикорупційне бюро України* – здійснює досудове розслідування корупційних кримінальних правопорушень, віднесених законом до його підслідності. Діяльність НАБУ спрямована на викриття корупції у вищих ешелонах публічної влади та забезпечує реалізацію правоохоронної функції антикорупційного механізму; 2) *Спеціалізована антикорупційна прокуратура*, яка функціонує як структурний підрозділ органів прокуратури зі спеціальним статусом. Вона здійснює процесуальне керівництво досудовим розслідуванням та підтримання публічного обвинувачення у відповідних справах. САП забезпечує узгодженість кримінально-процесуального реагування з антикорупційними цілями держави; 3) *Вищий антикорупційний суд* – здійснює розгляд кримінальних проваджень

¹ Слободянюк М. А., Калайнов Д. П. Нормативно-правові засади притягнення до дисциплінарної відповідальності поліцейських. *Правові новели*. № 19, 2023. С. 470-475.

щодо корупційних злочинів та забезпечує спеціалізовану юрисдикцію у цій сфері. Наявність ВАКС як окремого судового органу посилює інституційну автономність антикорупційного правозастосування; 4) *Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів* – виконує окрему функціональну роль у системі протидії корупції, забезпечуючи розшук, арешт, управління та збереження активів, одержаних унаслідок корупційних правопорушень. Діяльність АРМА спрямована на нейтралізацію економічної мотивації корупції та відновлення публічного інтересу.

Серед органів загальної компетенції слід особливо відзначити роль *Національної поліції України*, яка реалізує антикорупційні повноваження у межах загальної правоохоронної діяльності, зокрема шляхом виявлення адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, та забезпечення дисциплінарного реагування.

Національне агентство з питань запобігання корупції виконує координативно-превентивну функцію у сфері антикорупційного запобігання. З ним правоохоронні органи взаємодіють під час перевірки декларацій, моніторингу способу життя та врегулювання конфлікту інтересів. Така взаємодія забезпечує зв'язок між адміністративно-превентивними та правоохоронними механізмами протидії корупції.

Тема 12. Звернення громадян як засіб взаємодії приватних осіб з публічною адміністрацією

12.1. Поняття та види звернень громадян.

12.2. Вимоги до звернень громадян. Звернення, які не підлягають розгляду та вирішенню.

12.3. Процедура розгляду звернень громадян.

12.4. Електронна петиція: порядок подання та розгляду.

Основний зміст

12.1. Поняття та види звернень громадян. Звернення громадян – це передбачена Конституцією та спеціальним законом форма взаємодії особи з публічною адміністрацією, через яку вона може

впливати на діяльність органів влади, ініціювати вирішення проблеми або захистити свої права й законні інтереси. Подвійна правова природа звернень полягає в тому, що вони, по-перше, є адміністративно-правовим механізмом захисту прав (дозволяють просити про сприяння, вимагати поновлення порушеного, оскаржувати рішення чи дії), а по-друге – формою громадського контролю за роботою органів державної влади та посадових осіб, що підтримує правосвідомість і залученість громадян до публічних справ¹.

Конституційна основа цього інституту виражена у праві кожного направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади та місцевого самоврядування, які зобов'язані їх розглянути та надати обґрунтовану відповідь у встановлений строк. Практичний порядок реалізації цього права деталізується Законом України «Про звернення громадян»², який визначає види звернень, адресатів, вимоги до оформлення та загальні правила розгляду.

Важливо відмежовувати звернення громадян від *запиту на інформацію*. Обидва інструменти можуть виглядати як прохання до органу, але звернення спрямоване на сприяння реалізації прав/інтересів або реагування на порушення, тоді як запит стосується надання публічної інформації, що перебуває у володінні розпорядника. Крім того, для звернень характерні обмеження щодо повторності з того самого питання, якщо воно вже вирішене по суті, тоді як для запитів такі обмеження не є визначальними³.

Основними *ознаками* звернень громадян можна вважати:

1) публічно-правова зумовленість звернення. Звернення громадян виникає і реалізується у сфері публічного права, оскільки воно адресоване суб'єктам, які здійснюють публічно-владні, управлінські або суспільно значущі функції. Подання звернення породжує не приватноправовий діалог, а юридично значимі публічно-правові відносини, в межах яких на адресата покладається обов'язок прийня-

¹ Богів Я. С. Звернення громадян як інструмент захисту прав і свобод людини і громадянина. *Scientific notes of Lviv University of Business and Law*. 2022. Т. 34. С. 274-279.

² Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. №393/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Tex>

³ Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Tex>

ти звернення, розглянути його по суті та надати обґрунтовану відповідь у встановлені законом строки. Саме нормативна врегульованість цього механізму відрізняє звернення громадян від інших форм комунікації з органами чи посадовими особами;

2) персоніфікований суб'єктний характер подання звернення. Звернення є формою реалізації індивідуального або колективного права фізичних осіб на участь у публічному адмініструванні та захист своїх прав і законних інтересів. Суб'єктом подання звернення виступає фізична особа – громадянин України, іноземець або особа без громадянства, яка законно перебуває на території України. Така персоніфікація забезпечує зв'язок звернення з конкретними правами, інтересами або позицією заявника та зумовлює необхідність ідентифікації автора звернення, за винятком спеціально передбачених законом випадків;

3) функціональна прив'язаність звернення до діяльності адресата. Суб'єктами розгляду звернень виступає широке коло органів та організацій, діяльність яких має публічне або суспільно значуще спрямування. Визначальним є не організаційно-правовий статус адресата, а його здатність у межах компетенції впливати на вирішення порушеного у зверненні питання. Саме тому обов'язок розгляду звернення виникає лише тоді, коли його предмет перебуває у сфері функціонування відповідного органу, посадової особи чи організації;

4) предметна спрямованість звернення на реалізацію або захист прав та законних інтересів. Звернення завжди має чітко окреслений предмет, який пов'язаний або з реалізацією соціально-економічних, політичних чи особистих прав і законних інтересів заявника, або з оцінкою діяльності суб'єктів публічної адміністрації. Саме предмет звернення визначає його вид (пропозиція, заява, клопотання, скарга), юридичні наслідки розгляду та межі реагування з боку адресата. Відсутність такого предметного зв'язку позбавляє звернення публічно-правового змісту і унеможливлює його розгляд по суті¹.

Звернення громадян можуть бути *класифіковані* за низкою критеріїв, що дає змогу розкрити їх правову природу, функціональне

¹ Стрельников А. В. Особливості реалізації права на звернення як суб'єктивного публічного права фізичної особи в умовах цифрового розвитку. *Juris europensis scientia*. Одеса, 2023. № 2. С. 105–111.

призначення та місце у механізмі публічного адміністрування, зокрема за:

1) змістом звернення: а) пропозиція (зауваження) – звернення, в якому особа висловлює поради, рекомендації або оцінки щодо діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, а також щодо вдосконалення правового регулювання чи умов суспільного життя. Такі звернення не спрямовані безпосередньо на поновлення порушеного права, а мають ініціативний та консультативний характер; б) заява – звернення, що містить прохання про сприяння реалізації закріплених Конституцією та законами України прав і законних інтересів особи або повідомлення про порушення законодавства чи недоліки в діяльності відповідних органів, установ чи посадових осіб. *Клопотання* – є різновидом заяви, яке полягає у зверненні з проханням про визнання за особою певного правового статусу, прав чи свобод і має чітко визначену юридичну мету; в) скарга – звернення, спрямоване на захист порушених прав і свобод шляхом оскарження рішень, дій або бездіяльності органів публічної влади чи їх посадових осіб та вимоги їх поновлення;

2) ознакою надходження: а) первинні звернення – звернення, подані з конкретного питання вперше; б) повторні звернення – звернення, подані з того самого питання до того самого органу тією ж особою після надання відповіді по суті, що може впливати на допустимість їх розгляду;

3) суб'єктом подання: а) індивідуальні звернення – подані однією фізичною особою; б) колективні звернення – подані групою осіб, об'єднаних спільним інтересом або проблемою; в) анонімні звернення – звернення, у яких відсутні відомості про особу заявника, що, як правило, унеможлиблює їх розгляд, за винятком спеціально передбачених законом випадків;

4) формою подання: а) усні звернення – подані під час особистого прийому або через засоби телефонного зв'язку; б) письмові звернення – оформлені у письмовій формі, у тому числі електронній, із дотриманням установлених законом вимог; в) електронні звернення – подаються з використанням інформаційно-телекомунікаційних систем у формі електронного документа, прирівнюються до письмових звернень та мають забезпечувати ідентифікацію особи, фіксацію змісту і дати подання. Окремим різновидом електронного звернення громадян є *електронна петиція* – форма колективного

електронного звернення, що подається з використанням інформаційно-телекомунікаційних систем до визначеного кола суб'єктів публічної влади (Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України або органів місцевого самоврядування). На відміну від інших електронних звернень, електронна петиція характеризується спеціальним порядком ініціювання, обов'язковістю збору встановленої кількості підписів на її підтримку, публічністю процесу розгляду та особливими наслідками її підтримання, зокрема обов'язком адресата офіційно оприлюднити позицію щодо порушених у ній питань¹;

5) статусом особи, яка подає звернення: а) загальні звернення – подані громадянами України, іноземцями та особами без громадянства, які на законних підставах перебувають на території України; б) спеціальні звернення – подані особами, що мають особливий правовий статус (ветерани війни, особи з інвалідністю, учасники бойових дій, діти, потерпілі від Чорнобильської катастрофи тощо), що зумовлює додаткові гарантії їх розгляду.

12.2. Вимоги до звернень громадян. Звернення, які не підлягають розгляду та вирішенню. Ефективна реалізація права на звернення безпосередньо залежить від дотримання встановлених законом вимог до його змісту, форми та порядку подання. Такі вимоги мають не формальний, а функціональний характер, оскільки забезпечують можливість ідентифікації суб'єкта звернення, з'ясування предмета порушеного питання та здійснення повноважень суб'єктом публічної адміністрації у межах його компетенції.

Відповідно до Закону України «Про звернення громадян», звернення повинно відповідати таким обов'язковим вимогам. По-перше, у зверненні має бути чітко визначено адресата, тобто орган державної влади, орган місцевого самоврядування, підприємство, установу, організацію, посадову чи службову особу, до компетенції яких належить вирішення порушеного питання. По-друге, звернення повинно містити відомості про особу заявника – прізвище, ім'я, по батькові та місце проживання (або інші контактні дані), що дозволяє ідентифікувати суб'єкта звернення та забезпечити зворотний зв'язок. По-третє, звернення має бути підписане заявником із зазначенням дати його

¹ Аносенков А. А., Мукоїда Р. В. Електронна форма звернення громадян як елемент інституту звернення громадян. *Правничий часопис*. 2024. Вип. 3. С. 3-8.

подання; у разі подання звернення представником обов'язковим є додання документів, що підтверджують повноваження такого представника.

Важливою є також форма звернення. Закон допускає як письмову, так і усну форму, а також подання звернень з використанням електронних засобів зв'язку. При цьому письмове чи електронне звернення повинно бути викладене чітко, зрозуміло та таким чином, щоб із його змісту можна було встановити суть вимог, пропозицій або скарг. Дотримання цих вимог забезпечує можливість розгляду звернення по суті та прийняття обґрунтованого рішення.

Окреме значення має дотримання строків подання звернень, насамперед скарг. Законодавство встановлює загальний річний строк звернення зі скаргою з моменту прийняття оскаржуваного рішення, який обмежується місячним строком з дня, коли особі стало відомо про порушення її прав. Недотримання строків, за відсутності поважних причин, тягне правові наслідки у вигляді відмови в розгляді звернення.

Поряд із вимогами до звернень, закон прямо визначає категорії звернень, які не підлягають розгляду та вирішенню. До них належать, насамперед, анонімні звернення, з яких неможливо встановити особу заявника. Важливо мати на увазі, що анонімність допускається у виняткових, прямо передбачених законодавством випадках, а саме: 1) *повідомлення про корупційні правопорушення (викривачі)*. Анонімні повідомлення підлягають розгляду, якщо вони відповідають спеціальним вимогам антикорупційного законодавства. Відповідно до Закону України «Про запобігання корупції», анонімне повідомлення розглядається, якщо одночасно виконано дві умови: а) інформація стосується конкретної особи; б) вона містить фактичні дані, які можуть бути перевірені (час, місце, спосіб вчинення, документи, свідки тощо). У цьому випадку анонімність не нівелює обов'язку реагування, оскільки пріоритет надається публічному інтересу та запобіганню корупції; 2) *анонімні повідомлення про загрозу публічній безпеці*. У правоохоронній сфері анонімні повідомлення можуть прийматися та перевірятися як інформація: а) про підготовку або вчинення кримінального чи адміністративного правопорушення; б) про загрозу життю, здоров'ю людей, громадській безпеці або порядку. Такі повідомлення не розглядаються як звернення громадян у класичному розумінні, але виступають інформаційною підставою для реагуван-

ня (перевірки, профілактичних або примусових заходів); 3) *анонімні звернення в межах спеціальних процедур внутрішнього контролю*. У деяких органах (зокрема правоохоронних) внутрішні нормативні акти допускають прийняття анонімної інформації: а) для службових перевірок; б) для оцінки ризиків; в) для ініціювання внутрішнього контролю або аудиту. У таких випадках анонімне звернення не породжує індивідуальних прав заявника, але може мати організаційно-правові наслідки для органу¹.

Не підлягають розгляду також повторні звернення до одного й того ж органу від тієї ж особи з одного й того ж питання, якщо попереднє звернення було вирішене по суті та заявникові надано обґрунтовану відповідь. Крім того, звернення не розглядаються у випадках, коли вони не відповідають установленим законом вимогам настільки, що унеможлиблює їх розгляд по суті². У таких ситуаціях звернення повертається заявникові з відповідними роз'ясненнями щодо порядку його належного оформлення. Таке повернення не є формою відмови у реалізації права на звернення, а спрямоване на забезпечення законності та впорядкованості адміністративної діяльності.

12.3. Процедура розгляду звернень громадян. Процедура розгляду звернень громадян є врегульованим нормами адміністративного права порядком дій суб'єктів публічної адміністрації, спрямованим на перевірку, оцінку та вирішення питань, порушених у зверненні, з метою забезпечення та захисту прав, свобод і законних інтересів особи. Вона має гарантійний характер і забезпечує реалізацію конституційного права на звернення.

Процедура розгляду звернень громадян за Законом України «Про звернення громадян» є різновидом адміністративної процедури, оскільки вона визначає послідовність дій публічної адміністрації щодо прийняття, розгляду та реагування на ініціативи приватних осіб у публічно-правовій сфері. Водночас таке провадження не охоплюється загальною адміністративною процедурою у розумінні Закону України «Про адміністративну процедуру», оскільки не завжди спрямоване на ухвалення адміністративного акта та вирішення ін-

¹ Скоблик М. О. Звернення громадян в Україні: дис. ... д-ра філософії зі спеціальності 081 – Право; Сумський державний університет. Суми, 2024. 216 с.

² Тимошук В. П. Щодо оновлення законодавства про звернення громадян. *Правова держава*. 2024. №. 35. С. 479-488.

дивідуальної адміністративної справи¹. З огляду на це, провадження за зверненнями громадян доцільно розглядати як *спеціальну адміністративну процедуру*, що має самостійне нормативне регулювання, власний предмет і особливе функціональне призначення. Її специфіка полягає в тому, що вона спрямована передусім на інформаційно-комунікативну, контрольну та гарантійну взаємодію особи з публічною адміністрацією, а результатом її застосування може бути як організаційне реагування або контрольні дії, так і ініціювання подальших процедур. При застосуванні Закону України «Про звернення громадян» реагування публічної адміністрації обмежується перевіркою викладених фактів, наданням роз'яснень, вжиттям заходів дисциплінарного чи організаційного впливу, проведенням службових перевірок або усуненням виявлених недоліків у діяльності органу чи його посадових осіб.

Натомість, Закон України «Про адміністративну процедуру» підлягає застосуванню у разі, якщо звернення подано в межах індивідуальної адміністративної справи та спрямоване на набуття, зміну або припинення суб'єктивних публічних прав чи обов'язків особи, а його розгляд має завершитися прийняттям адміністративного акта. Зокрема, до таких звернень належать заяви про надання адміністративних послуг, скарги на відмову у прийнятті або виконанні адміністративного акта, а також скарги на бездіяльність адміністративного органу, яка полягає у неприйнятті адміністративного акта у встановлений законом строк.

Отже, вирішальним *критерієм розмежування* застосування Закону України «Про звернення громадян» і Закону України «Про адміністративну процедуру» є не формальна назва звернення, а його юридичний зміст і правові наслідки розгляду: якщо результатом має бути організаційне або контрольне реагування – застосовується законодавство про звернення громадян; якщо ж звернення ініціює або супроводжує вирішення індивідуальної адміністративної справи з ухваленням адміністративного акта в результаті – застосовується загальна адміністративна процедура.

Процедура розгляду звернень громадян складається з послідовних *стадій*, кожна з яких має самостійне юридичне значення.

¹ Осадчий А. Ю. Адміністративні процедури: оновлення концептуальних підходів. *Scientific notes of Lviv University of Business and Law*. 2024. №. 40. С. 528-534.

1) *стадія відкриття провадження у справі* охоплює прийняття звернення та його попередня перевірка. На цій стадії здійснюється реєстрація звернення та перевірка його відповідності вимогам закону: наявності адресата, відомостей про заявника, суті порушеного питання, підпису, форми подання. Одночасно встановлюється компетенція органу щодо розгляду звернення. Якщо питання не належить до повноважень суб'єкта публічної адміністрації, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, об'єднання громадян або посадової особи, звернення підлягає пересиланню за належністю з повідомленням заявника. Звернення, подані з порушенням установлених вимог або такі, що не підлягають розгляду, повертаються з відповідним роз'ясненням.

2) *стадія розгляду звернення по суті і прийняття рішення*. Це основна стадія процедури, на якій уповноважений орган або посадова особа з'ясовує фактичні обставини, аналізує доводи заявника, витребує необхідні матеріали (за наполяганням заявника), інформацію чи пояснення, застосовує норми матеріального та процесуального права. За наслідками розгляду звернення приймається мотивоване рішення, яке може полягати у задоволенні вимог заявника, частковому їх задоволенні або у відмові. Рішення має бути обґрунтованим, зрозумілим і відповідати фактичним обставинам та нормам законодавства. Відповідь заявникові надається у формі та способом, що відповідають характеру звернення. Рішення за зверненням доводиться до відома особи у встановлений строк шляхом направлення письмової або електронної відповіді, особистого повідомлення чи з використанням засобів зв'язку. З цього моменту процедура розгляду звернення вважається завершеною

3) *стадія оскарження рішення* (факультативна). У разі незгоди з прийнятим рішенням заявник має право на його оскарження в адміністративному або судовому порядку. Оскарження виступає додатковою гарантією законності та ефективності процедури розгляду звернень громадян.

12.4. Електронна петиція: порядок подання та розгляду. Електронна петиція є особливою формою колективного звернення громадян, що подається в електронній формі з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій. Її поява зумовлена розвитком електронної демократії та нормативно закріплена через внесення

змін до Закону України «Про звернення громадян. Електронна петиція» – це електронне колективне звернення громадян до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України або органу місцевого самоврядування, що подається в електронній формі у вигляді пропозиції та/або скарги і розглядається за умови підтримки визначеної законом кількості осіб¹.

Особливості електронної петиції мають прояв у таких її властивостях:

1) електронна форма подання. Електронна петиція подається виключно в електронному вигляді шляхом розміщення її тексту на офіційному веб-сайті відповідного суб'єкта владних повноважень або на веб-сайті громадського об'єднання, яке забезпечує збір підписів;

2) колективний характер. На відміну від більшості інших звернень, електронна петиція є виключно колективною формою волевиявлення. Її розгляд у спеціальному порядку можливий лише за умови підтримки визначеної кількості осіб у встановлений строк;

3) спеціальний суб'єктний склад. Адресатами електронної петиції можуть бути лише Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України та органи місцевого самоврядування. Таким чином, коло суб'єктів, до яких може бути подано електронну петицію, є значно вужчим, ніж у загальному порядку звернень громадян;

4) публічність процедури. Відомості про електронну петицію, хід збору підписів, кількість осіб, які її підтримали, початок розгляду та результати розгляду підлягають обов'язковому оприлюдненню на офіційному веб-ресурсі відповідного органу;

5) розмежування ролей учасників. Суб'єкт подання електронної петиції (ініціатор або автор) не тотожний суб'єктам, які її підтримують. Автор створює та ініціює петицію, тоді як інші особи підтверджують підтримку шляхом електронного підписання після проходження процедури ідентифікації;

6) особливі юридичні наслідки. За результатами розгляду електронної петиції суб'єкт владних повноважень зобов'язаний публічно оголосити свою позицію щодо згоди або незгоди з її змістом та надати обґрунтовану відповідь. У разі підтримки порушених у петиції

¹ Котляревська Г. М. Електронна петиція як вид звернення громадян. *Держава та регіони*. Серія: Право. 2019. №. 3. С. 113-119.

пропозицій можливе ініціювання нормативних або організаційних рішень у межах компетенції відповідного органу¹.

Різновиди електронних петицій можна виокремити за такими критеріями:

1) за адресатом – електронні петиції адресовані: а) Президентові України; б) Верховній Раді України; в) Кабінету Міністрів України; г) органам місцевого самоврядування;

2) за змістом звернення: а) петиції-пропозиції, спрямовані на ініціювання змін у правовому регулюванні або практиці публічного адміністрування; б) петиції-скарги, у яких порушується питання про наявні проблеми, недоліки або потребу реагування з боку органу публічної влади;

3) за результатами збору підписів: а) електронні петиції, що набрали встановлену законом кількість підписів і підлягають спеціальному порядку розгляду; б) електронні петиції, що не набрали необхідної кількості підписів і розглядаються як звичайні звернення громадян.

Процедура розгляду петицій має свої особливості. Так, подання електронної петиції здійснюється шляхом розміщення її тексту на офіційному веб-сайті суб'єкта, якому вона адресована, або на веб-сайті громадського об'єднання, що забезпечує збір підписів. Обов'язковою передумовою подання є електронна ідентифікація автора (ініціатора) петиції. У тексті електронної петиції мають бути зазначені суть звернення, прізвище, ім'я, по батькові автора та адреса електронної пошти.²

Після розміщення електронної петиції відбувається її оприлюднення на відповідному веб-ресурсі, з якого починається збір підписів на її підтримку. Законодавством встановлено строк збору підписів – три місяці з дня оприлюднення петиції. Інформація про дату початку збору підписів, їх кількість та осіб, які підтримали петицію, є відкритою та відображається на відповідному веб-сайті. Якщо у встановлений строк електронна петиція не набрала необ-

¹ Загальне адміністративне право України: підручник / за ред.: акад. Ківалова С. В. і проф. Білої-Гіунової Л. Р; Нац. ун-т «Одеська юридична академія». Одеса: Фенікс, 2023. 792 с.

² Про затвердження Порядку розгляду електронної петиції, адресованої Кабінету Міністрів України: Постанова КМУ від 22.07.2016 р. № 457. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/457-2016-%D0%BF#n8>

хідної кількості підписів, вона підлягає розгляду як звичайне звернення громадян.

У разі набрання електронною петицією встановленої кількості підписів розпочинається стадія її розгляду. Інформація про початок розгляду петиції підлягає обов'язковому оприлюдненню. Розгляд здійснюється невідкладно, але в межах строків, визначених законом, із дотриманням загальних вимог, що встановлені для розгляду звернень громадян. За результатами розгляду електронної петиції оголошується відповідь, в якій зазначається про підтримку або відхилення викладених у ній пропозицій з обґрунтуванням відповіді.

Тема 13. Адміністративні процедури

- 13.1. Поняття і ознаки адміністративних процедур.
- 13.2. Завдання і функції адміністративних процедур.
- 13.3. Види адміністративних процедур.
- 13.4. Адміністративно-правовий статус суб'єктів адміністративних процедур.
- 13.5. Структура адміністративних процедур.

Основний зміст

13.1. Поняття і ознаки адміністративних процедур. Адміністративні процедури є формою діяльності суб'єктів публічного адміністрування. Будь-яке управлінське рішення або дія потребує не лише наявності компетенції, а й дотримання встановленого правом порядку її здійснення. Такий порядок забезпечує з'ясування фактичних обставин справи, врахування позицій зацікавлених осіб, правильну юридичну кваліфікацію ситуації, визначення строків і форми результату діяльності.

У сучасних умовах більшість правових форм публічного адміністрування реалізується саме у процедурній формі. Адміністративні процедури слід розуміти як визначений нормами права порядок реалізації правових форм публічного адміністрування, що охоплює як зовнішню діяльність органів публічної влади щодо фізичних і юридичних осіб, так і їх внутрішньо-організаційну діяльність.

Нормативне регулювання адміністративних процедур ґрунтується насамперед на конституційних засадах здійснення публічної влади. Відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України органи державної влади, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи зобов'язані діяти не лише на підставі та в межах наданих повноважень, а й у спосіб, визначений Конституцією та законами України. Саме ця вимога обумовлює необхідність чіткого правового закріплення адміністративних процедур. Основним нормативним актом, що регулює адміністративні процедури в Україні, є Закон України «Про адміністративну процедуру»¹, яким встановлено загальні правила розгляду адміністративних справ, порядок прийняття адміністративних актів та основні вимоги до дій суб'єктів публічного адміністрування під час реалізації ними своїх повноважень.

Водночас слід звернути увагу на межі дії Закону України «Про адміністративну процедуру». Цей закон не охоплює всі без винятку адміністративні процедури, що здійснюються у сфері публічного адміністрування і мистить наступні виключення: 1) розгляд звернень осіб, що містять пропозиції, рекомендації щодо формування державної політики, вирішення питань місцевого значення, а також щодо врегулювання суспільних відносин; 2) конституційного провадження, кримінального провадження, судового провадження, виконавчого провадження (крім виконання адміністративних актів), оперативно-розшукової діяльності, розвідувальної діяльності, контррозвідувальної діяльності, вчинення нотаріальних дій, виконання покарань, застосування законодавства про національну безпеку і оборону, громадянство, надання притулку в Україні, захист економічної конкуренції; 3) державної служби, дипломатичної та військової служби, служби в органах місцевого самоврядування, служби в поліції, а також іншої публічної служби; 4) реалізації конституційного права громадян брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах, обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування; 5) оскарження процедур публічних закупівель; 6) нагородження державними нагородами та відзнаками; 7) здійснення помилування; 8) здійснення оцінки впливу на довкілля. Однак це не означає, що адміністративними процедурами є лише

¹ Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>.

ті, які прямо врегульовані цим законом. У науці адміністративного права процедури, визначені Законом України «Про адміністративну процедуру», доцільно розглядати як загальну адміністративну процедуру, яка встановлює базові правила розгляду адміністративних справ. Поряд із нею існують спеціальні адміністративні процедури, що регламентуються іншими нормативно-правовими актами. Такі процедури застосовуються у конкретних сферах публічного адміністрування і можуть мати власні особливості, однак вони не перестають бути адміністративними процедурами, оскільки зберігають усі їх характерні ознаки та спрямовані на реалізацію повноважень суб'єктів публічної влади у встановленому правом порядку¹.

Адміністративні процедури не є тотожними адміністративним провадженням. Провадження пов'язане з розглядом і вирішенням конкретної адміністративної справи, тоді як процедура визначає загальну модель і послідовність дій суб'єкта публічного адміністрування. Результатом вирішення адміністративної справи, як правило, є прийняття адміністративного акта².

До основних ознак адміністративних процедур належать: 1) зв'язок із публічним адмініструванням; 2) спрямованість на реалізацію правових форм управлінської діяльності; 3) нормативна визначеність підстав, послідовності та строків дій; 4) універсальність застосування як у зовнішній, так і у внутрішньо-організаційній діяльності; 5) гарантійний характер щодо захисту прав та законних інтересів осіб.

13.2. Завдання і функції адміністративних процедур. Адміністративні процедури виконують важливу роль у механізмі публічного адміністрування, оскільки забезпечують упорядковану реалізацію повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Їх основним завданням є створення чіткого, передбачуваного і юридично визначеного порядку дій суб'єктів публічного адміністрування під час вирішення адміністративних справ. Завдяки цьому забезпечується належне з'ясування фактичних обставин, урахування позиції заінтересованих осіб, дотримання встановлених

¹ Осадчий А. Ю. Адміністративні процедури: оновлення концептуальних підходів. *Scientific notes of Lviv University of Business and Law*. 2024. №. 40. С. 528-534.

² Гаріфуллін М. Адміністративна процедура та її співвідношення із суміжними поняттями. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2024. № 1 (128). С. 381-388.

строків та прийняття обґрунтованих управлінських рішень. Важливим завданням адміністративних процедур є також гарантування прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у відносинах з публічною адміністрацією. Процедурні вимоги обмежують можливість свавільних або суб'єктивних рішень, встановлюють правила поведінки посадових осіб і створюють умови для контролю за законністю їх дій. Для правоохоронної діяльності це має особливе значення, оскільки адміністративні процедури визначають допустимі межі владного впливу та порядок прийняття рішень, що можуть безпосередньо впливати на права людини.

Функції адміністративних процедур: 1) регулятивна, адже вони визначають послідовність і зміст дій суб'єктів публічного адміністрування; 2) гарантійна, спрямована на забезпечення законності, рівності та справедливості у відносинах між владою і приватними особами; 3) організаційна, оскільки вони впорядковують внутрішню діяльність органів публічної адміністрації та сприяють ефективному виконанню покладених на них завдань.

Реалізація завдань і функцій адміністративних процедур ґрунтується на *системі принципів*, прямо закріплених у Законі України «Про адміністративну процедуру». З огляду на характер їх дії та функціональне призначення ці принципи доцільно поділяти на загальні та спеціальні. Такий поділ дозволяє чітко розмежувати засади, що визначають загальні вимоги до публічно-владної діяльності, та принципи, які безпосередньо регламентують перебіг адміністративного провадження.

До загальних принципів адміністративних процедур належать: верховенство права, у тому числі законність і юридична визначеність; рівність перед законом; обґрунтованість; добросовісність і розсудливість; пропорційність; ефективність; презумпція правомірності дій та вимог особи. Ці принципи визначають базові стандарти діяльності адміністративних органів, спрямовані на забезпечення передбачуваності управлінських рішень, обмеження дискреції та дотримання балансу між публічними інтересами і правами приватних осіб.

Спеціальні принципи адміністративних процедур безпосередньо пов'язані з порядком розгляду адміністративних справ і взаємодією адміністративного органу з учасниками провадження. До них належать: безсторонність (неупередженість) адміністративного органу; відкритість; своєчасність і розумний строк; офіційність; гаранту-

вання права особи на участь в адміністративному провадженні; гарантування ефективних засобів правового захисту. Дотримання цих принципів забезпечує справедливий характер адміністративної процедури, підвищує довіру до рішень публічної адміністрації та створює умови для реального захисту прав і законних інтересів осіб.

13.3. Види адміністративних процедур. Різноманітність завдань і форм діяльності суб'єктів публічного адміністрування зумовлює існування значної кількості адміністративних процедур, які відрізняються за змістом, метою та порядком здійснення. У зв'язку з цим у науці адміністративного права застосовується класифікація адміністративних процедур за різними критеріями, що дозволяє систематизувати їх та краще зрозуміти особливості їх правового регулювання.

1) за видами адміністративних справ виокремлюють процедури у справах щодо: а) звернень громадян, б) адміністративних правопорушень, в) заохочення, в) дозвольно-реєстраційні, г) контрольно-наглядові, д) установчі, е) кадрові;

2) за характером адміністративної справи: а) юрисдикційні – пов'язані з розглядом правових спорів або притягненням осіб до юридичної відповідальності та здійснюються у суворо визначеному законом порядку, б) організаційні (неюрисдикційні) – спрямовані на реалізацію управлінських функцій без наявності спору, зокрема у сфері надання адміністративних послуг чи організації діяльності органів публічної адміністрації¹;

3) за наявність конфлікту між адміністративним органом і приватною особою: а) конфліктні – передбачають розгляд спору у поетапному, чітко визначеному законодавством порядку, а недотримання такого порядку тягне юридичну відповідальність посадових осіб; б) неконфліктні – як правило, мають інформаційний, рекомендаційний або організаційний характер і не пов'язані з вирішенням спору;

4) за спрямованістю адміністративної діяльності: а) внутрішні – здійснюються в межах діяльності самого органу публічної влади без участі приватних осіб; б) зовнішні – передбачають обов'язкову участь фізичних або юридичних осіб;

¹ Осадчий А. Ю. Адміністративні процедури: оновлення концептуальних підходів. *Scientific notes of Lviv University of Business and Law*. 2024. №. 40. С. 528-534.

5) за метою здійснення процедури: а) процедури, спрямовані на надання прав; б) покладення обов'язків; в) вирішення спорів;

б) за рівнем формалізації: а) формалізовані – характеризуються суворо визначеними правилами і стадіями; б) неформалізовані – допускають більшу гнучкість і розсуд адміністративного органу¹;

7) за формою розгляду: а) невідкладні – застосовуються у випадках, коли задоволення заяви не потребує подання додаткових документів, залучення інших учасників провадження, проведення експертиз чи вчинення підготовчих дій. Такі справи підлягають негайному вирішенню, якщо це не впливає на об'єктивність і законність рішення та не потребує невинуватених витрат ресурсів; б) письмові – застосовуються у разі, коли справа не може бути вирішена невідкладно, але при цьому не потребує заслуховування учасників адміністративного провадження. Розгляд справи здійснюється на підставі поданих документів та матеріалів без проведення усних процедурних дій, що дозволяє оптимізувати адміністративний процес за відсутності спору або ризику негативного впливу на права особи; в) автоматизовані – адміністративне провадження повністю або частково реалізується за допомогою програмних засобів без безпосереднього втручання посадових осіб. У таких випадках Закон покладає на адміністративний орган обов'язок уживати заходів для застосування автоматизованого розгляду справ та одночасно встановлює його відповідальність за адміністративні акти, прийняті в автоматичному режимі; г) процедури із заслуховуванням учасників адміністративного провадження – застосовуються у випадках, коли рішення адміністративного органу може негативно вплинути на права, свободи чи законні інтереси особи. У таких процедурах гарантується право учасника бути заслуханим шляхом подання пояснень або заперечень. Водночас закон передбачає винятки, за яких заслуховування не проводиться, зокрема у разі необхідності вжиття негайних заходів, обов'язку негайного прийняття рішення, автоматизованого прийняття адміністративного акта або очевидної безпідставності прохання заявника.

13.4. Адміністративно-правовий статус суб'єктів адміністративних процедур. Адміністративно-правовий статус суб'єктів ад-

¹ Загальне адміністративне право України: підручник / за ред.: акад. Ківалова С. В. і проф. Білої-Тіунової Л. Р.; Нац. ун-т «Одеська юридична академія». Одеса: Фенікс, 2023. 792 с.

міністративних процедур визначається сукупністю їх повноважень, прав, обов'язків, гарантій та відповідальності, закріплених у Законі України «Про адміністративну процедуру». Вказаний статус зумовлює роль кожного суб'єкта в адміністративному провадженні та забезпечує законність і належний порядок вирішення адміністративних справ.

1. *Адміністративний орган* – ключовий суб'єкт адміністративної процедури, під яким розуміється орган виконавчої влади, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи або інші суб'єкти, уповноважені законом здійснювати функції публічної адміністрації. Основою адміністративно-правового статусу адміністративного органу є його компетенція, яка включає предметну та територіальну складові. Адміністративний орган має право розглядати і вирішувати лише ті справи, що віднесені до його відання законом, і зобов'язаний на початку провадження перевірити наявність у себе відповідної компетенції. Закон також допускає делегування повноважень у випадках і порядку, визначених Конституцією України та законами, що має важливе значення для гнучкості системи публічного адміністрування.

Важливим елементом статусу адміністративного органу є врегулювання спорів щодо компетенції. Закон встановлює механізм їх вирішення шляхом погодження між органами або за участю органу вищого рівня, а у разі неможливості такого врегулювання – шляхом звернення до суду. Це спрямовано на недопущення затягування адміністративного провадження та захист прав осіб¹.

Безпосереднє здійснення адміністративного провадження покладається на посадову особу адміністративного органу, уповноважену відповідно до закону чи внутрішніх розпорядчих актів. Її адміністративно-правовий статус передбачає обов'язок діяти неупереджено та в межах наданих повноважень. Закон детально регламентує підстави і процедуру відводу (самовідводу) посадової особи у разі наявності приватного інтересу або інших обставин, що можуть викликати сумнів у її безсторонності. Недотримання цих вимог може мати наслідком визнання процедурних дій і прийнятого адміністративного акта протиправними.

¹ Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>.

Окремим елементом статусу адміністративного органу є правонаступництво, яке забезпечує безперервність адміністративного провадження у разі припинення органу або переходу його компетенції до іншого суб'єкта. правонаступник зобов'язаний виконати всі обов'язки попереднього органу та забезпечити належне інформування учасників провадження. Також закон передбачає можливість адміністративної взаємодопомоги між органами, що дозволяє ефективно завершити провадження у разі неможливості або недоцільності вчинення окремих дій одним органом.

2. *Учасники адміністративного провадження:* а) адресат – особа, питання про право, свободу чи законний інтерес або обов'язок якої вирішується в адміністративному акті; б) заінтересована особа – інша особа, на право, свободу чи законний інтерес якої негативно впливає або може вплинути адміністративний акт. Адресатом в адміністративних процедурах можуть бути: а) заявник – особа, яка з метою забезпечення реалізації свого права, свободи чи законного інтересу або виконання нею визначеного законом обов'язку звертається до адміністративного органу із заявою про прийняття адміністративного акта; б) скаржник – особа, яка з метою захисту свого права, свободи чи законного інтересу звертається до адміністративного органу із скаргою; в) особа, стосовно якої адміністративний орган ініціював адміністративне провадження.

Закон закріплює широкий перелік їх процесуальних прав, зокрема: а) право бути поінформованими про хід провадження, б) ознайомлюватися з матеріалами справи, в) бути заслуханими, подавати докази і клопотання, г) користуватися представництвом та оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність адміністративного органу. Водночас на учасників покладаються й процесуальні обов'язки, зокрема: а) подання необхідних документів, б) надання контактних даних, в) своєчасно повідомляти про неможливість прибуття на запрошення адміністративного органу із зазначенням причини, г) сумлінної участі у провадженні.

3. *Представник* є самостійним суб'єктом адміністративної процедури, який діє від імені та в інтересах учасника адміністративного провадження в межах наданих йому повноважень. Представник бере участь у провадженні на підставі довіреності, договору, закону або іншої правової підстави, визначеної законом. Повноваження представника юридичної особи, фізичної особи – підприємця або громадсько-

го об'єднання можуть підтверджуватися відомостями з державних реєстрів. Закон встановлює обмеження щодо статусу представника з метою запобігання конфлікту інтересів, зокрема забороняє одній і тій самій особі одночасно бути представником кількох учасників адміністративного провадження з різними інтересами або брати участь у провадженні як особа, яка сприяє розгляду справи.

Представник реалізує процесуальні права учасника адміністративного провадження, за винятком випадків, коли законом передбачена обов'язкова особиста участь такої особи.

4. *Особи, які сприяють розгляду справи* виконують допоміжну роль у адміністративній процедурі, пов'язану з необхідністю забезпечення повного й об'єктивного з'ясування обставин справи. До них слід віднести: а) свідків, б) експертів, в) спеціалістів, г) перекладачів. Закон передбачає можливість їх відводу у разі наявності обставин, що ставлять під сумнів їх неупередженість.

Таким чином, адміністративно-правовий статус суб'єктів адміністративних процедур у Законі України «Про адміністративну процедуру» побудований на засадах чіткого розмежування повноважень, процесуальних прав і обов'язків та ефективних гарантій їх реалізації.

13.5. Структура адміністративних процедур. Адміністративна процедура має узгоджену внутрішню будову, яка спредставляє собою сукупність послідовно вчинюваний процедурних дій, спрямованих на вирішення адміністративної справи й прийняття адміністративного акта. Стадійність адміністративного провадження проявляється в тому, що закон виділяє блоки процедурних дій і рішень, об'єднані спільною метою. Вона забезпечує злагодженість діяльності адміністративного органу та учасників провадження, послідовність руху справи і передбачуваність процедурних кроків, а також сприяє економічності адміністративного провадження, раціональному використанню часу й ресурсів й ефективності прийняття рішення¹. Завдяки стадійності кожна процесуальна дія має своє місце в загальній логіці провадження, що зменшує ризик дублювання дій та допомагає досягати результату у розумний строк із дотриманням встановлених законом гарантій.

¹ Присяжнюк О. А. Щодо визначення поняття адміністративної процедури в діяльності правоохоронних органів. *Вісник пенітенціарної асоціації України*. 2024. Вип. 1 (27). С. 38-45.

1. *Стадія відкриття провадження у справі.* Її метою є офіційний початок провадження в конкретній адміністративній справі, у межах якого адміністративний орган отримує правові підстави для вчинення процедурних дій, а заінтересовані особи – для реалізації своїх прав. Відкриття провадження спрямоване на перевірку компетенції адміністративного органу та створення умов для подальшого руху адміністративної справи. Одночасно ця стадія виконує гарантійну функцію, оскільки фіксує момент початку провадження, з яким пов'язуються процесуальні строки, обов'язки адміністративного органу та можливість особи ефективно захищати свої права, свободи й законні інтереси. Стадія відкриття провадження у справі охоплює два етапи: а) ініціювання адміністративного провадження, б) допуск заяви до адміністративного провадження.

Ініціювання адміністративного провадження. Провадження у справі починається з дня отримання заяви компетентним адміністративним органом або з дня прийняття рішення про початок втручального провадження. За Законом адміністративне провадження може бути ініційоване двома способами: а) за заявою особи – для реалізації її права, свободи чи законного інтересу або виконання обов'язку, зокрема для отримання адміністративної послуги; б) за ініціативою адміністративного органу – у межах здійснення повноважень, у тому числі контрольних (наглядових) та інспекційних.

Закон закріплює право особи звернутися до адміністративного органу із вимогою прийняти адміністративний акт, якщо вона вважає, що питання належить до його компетенції. Заява може бути індивідуальною або колективною, подаватися усно чи письмово, у тому числі електронно. На цьому етапі встановлюються мінімальні вимоги до заяви: вона має містити дані про орган, заявника (а також представника – якщо він діє), зміст вимоги й дату; підписується власноруч або електронним підписом у передбачених законом випадках. Крім того, адміністративний орган зобов'язаний надати допомогу в оформленні заяви.

Закон зобов'язує адміністративний орган зареєструвати заяву в день надходження, причому відмова в реєстрації не допускається, а за вимогою заявника надається підтвердження реєстрації.

Допуск заяви до адміністративного провадження. Після реєстрації посадова особа адміністративного органу, що уповноважена розглядати справу, має прийняти важливі процедурні рішення: за-

ява може бути залишена без руху у разі порушення вимог (із повідомленням про недоліки, способом і строком їх усунення та порядком оскарження), або надіслана за належністю до компетентного органу, якщо питання не входить до компетенції органу, що її отримав. Окремо закон визначає заяви, що не підлягають розгляду (наприклад, анонімні, повторні за певних умов, такі, що не стосуються відносин у сфері дії Закону тощо), і вимагає невідкладного повідомлення особи про відповідне рішення.

2. *Стадія підготовки адміністративної справи до розгляду.* В межах цієї стадії відбувається формування процесуальних передумов для подальшого вирішення адміністративної справи по суті: провадження набуває організованої форми, визначається його суб'єктний склад, встановлюються обставини, що підлягають з'ясуванню, та забезпечується можливість реалізації процесуальних прав учасників.

На цій стадії адміністративний орган зосереджує свою діяльність на вирішенні ключових процедурних блоків: 1) формування доказової бази у справі; 2) визначення суб'єктного складу адміністративного провадження; 3) інформування учасників адміністративного провадження про їхні права та обов'язки, порядок здійснення адміністративного провадження і процесуальні можливості участі у ньому; 4) розгляд і вирішення клопотань учасників справи.

В межах *формування доказової бази* адміністративної справи адміністративний орган зобов'язаний встановити наявність і достатність матеріалів у справі та, за необхідності, витребувати додаткові документи та відомості, що перебувають у володінні інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ чи організацій. Органи та установи, у володінні яких перебувають необхідні матеріали, зобов'язані надати їх адміністративному органу у встановлений строк.

Збирання доказів здійснюється з дотриманням принципу офіційності, що означає покладення обов'язку доказування на адміністративний орган, а не на учасників адміністративного провадження. У межах формування доказової бази орган визначає обставини, що мають значення для вирішення справи, витребує документи й відомості у встановлені строки, використовує дані державних електронних інформаційних ресурсів, а також за потреби залучає осіб, які сприяють розгляду справи, зокрема свідків, експертів і спеціалістів. У випадках, передбачених законом, адміністративний орган призна-

чає експертизу, проводить огляд на місці або огляд речей. При цьому адміністративний орган зобов'язаний неупереджено дослідити всі обставини справи, у тому числі як сприятливі, так і несприятливі для учасників провадження, не приймати до розгляду докази, що не стосуються предмета справи, а також не брати до уваги докази, одержані з порушенням закону.

Визначаючи *суб'єктний склад адміністративного провадження* адміністративний орган встановлює адресата адміністративного акта та вирішує питання щодо залучення заінтересованих осіб, права, свободи чи законні інтереси яких можуть бути порушені або обмежені внаслідок прийняття рішення у справі. Адміністративний орган повідомляє адресата та заінтересованих осіб про початок провадження, а також розглядає клопотання осіб про надання їм статусу заінтересованої особи у порядку, визначеному законом. У справах, що стосуються великої кількості осіб, адміністративний орган вирішує питання щодо залучення спільного представника.

Адміністративний орган зобов'язаний належним чином *інформувати учасників адміністративного провадження* про початок провадження, їхні права та обов'язки, порядок здійснення адміністративного провадження, способи та строки подання пояснень, зауважень і клопотань. Крім того, орган забезпечує реалізацію права учасників на доступ до матеріалів справи, надаючи можливість ознайомлюватися з ними, робити витяги та копії у порядку та межах, установлених законом. У справах, що стосуються великої кількості осіб, адміністративний орган розміщує повідомлення про початок адміністративного провадження, суть справи в медіа та/або на своєму офіційному веб-сайті чи в інший прийнятний для громадян спосіб. Крім того, у встановлений адміністративним органом спосіб здійснюється регулярне інформування учасників адміністративного провадження та громадськості про стан провадження у таких справах.

На цій стадії адміністративний орган *розглядає клопотання учасників* адміністративного провадження, зокрема щодо витребування доказів, залучення інших учасників або осіб, які сприяють розгляду справи, призначення експертизи, проведення огляду або слухання. Клопотання підлягають розгляду у строки, визначені законом, а у разі відмови в їх задоволенні адміністративний орган зобов'язаний прийняти мотивоване процедурне рішення та повідомити про нього учасника провадження.

3. *Стадія розгляду і вирішення справи.* Центральна стадія у структурі адміністративного провадження, оскільки саме на ній адміністративний орган безпосередньо здійснює оцінку зібраних матеріалів та приймає адміністративний акт.

Зміст цієї стадії безпосередньо залежить від вибору форми розгляду справи. Залежно від характеру справи, наявності матеріалів та необхідності додаткових процедурних дій закон передбачає декілька форм розгляду і вирішення справи. Якщо задоволення заяви не потребує витребування додаткових документів чи відомостей, залучення інших учасників або проведення експертизи, адміністративний орган зобов'язаний вирішити справу невідкладно. Водночас невідкладне вирішення не допускається, якщо воно може негативно вплинути на об'єктивність і законність рішення або потребує невинуватених витрат часу чи ресурсів. У разі неможливості невідкладного вирішення справи та за відсутності необхідності заслуховування учасників адміністративного провадження справа розглядається у письмовому адміністративному провадженні. Така форма передбачає ухвалення рішення на підставі письмових матеріалів справи без проведення слухання. У випадках, визначених законом, адміністративне провадження може здійснюватися повністю або частково в автоматичному режимі, із застосуванням програмних засобів без втручання людини. При цьому відповідальність за адміністративні акти, прийняті в автоматичному режимі, несе відповідний адміністративний орган.

Важливим елементом цієї стадії є забезпечення права учасника адміністративного провадження бути заслуханим до прийняття рішення у справі, якщо таке рішення може негативно вплинути на його право, свободу чи законний інтерес. Реалізація цього права здійснюється шляхом подання пояснень та/або заперечень у порядку, встановленому законом.

Адміністративний орган зобов'язаний поінформувати учасника провадження про можливі негативні наслідки його неучасті у провадженні або ненадання пояснень. Водночас заслуховування не проводиться у випадках, коли необхідно вжити негайних заходів для запобігання шкоді, коли законом вимагається негайне прийняття рішення, коли рішення приймається в автоматичному режимі або коли прохання заявника є очевидно безпідставним.

З метою повного, об'єктивного та оперативного з'ясування обставин справи адміністративний орган може прийняти рішення про

проведення *слухання у справі*. Слухання проводиться, зокрема, за клопотанням учасника адміністративного провадження у разі наявності протилежних інтересів між учасниками або в інших випадках, передбачених законом. Під час слухання адміністративний орган заслуховує пояснення учасників і осіб, які сприяють розгляду справи, розглядає подані документи, перевіряє та оцінює докази, а також вчиняє інші дії, необхідні для з'ясування обставин справи. Хід слухання фіксується у протоколі, з яким учасники мають право ознайомитися та подати зауваження або заперечення щодо його змісту.

На стадії розгляду і вирішення справи може бути прийнято як а) адміністративний акт – 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), так і процесуальні рішення: б) про зупинення провадження у справі або в) про закриття провадження у справі.

Зупинення адміністративного провадження можливе у випадках, коли подальший розгляд справи є тимчасово неможливим. Підставами для зупинення можуть бути як неподоланні обставини (смерть учасника, реорганізація юридичної особи, необхідність встановлення правонаступника, очікування вирішення іншої справи), так і обставини, щодо яких адміністративний орган має дискрецію (хвороба учасника, призначення експертизи, інші перешкоди для розгляду справи). Після усунення обставин, що зумовили зупинення, адміністративне провадження відновлюється, а перебіг строків продовжується з моменту, що передував зупиненню.

Завершення цієї стадії можливе також шляхом *закриття адміністративного провадження*. Закриття допускається, зокрема: а) у разі відмови заявника від розгляду заяви, якщо це не суперечить публічному інтересу, б) у разі відсутності компетенції адміністративного органу, в) наявності раніше прийнятого адміністративного акта або судового рішення з того самого питання, г) припинення суб'єкта без правонаступництва, д) у разі досягнення примирення між учасниками провадження.

4. *Стадія адміністративного оскарження* становить самостійну стадію адміністративної процедури, що спрямована на позасудовий перегляд адміністративного акта, процедурних рішень, дій чи бездіяльності адміністративного органу. У межах цієї стадії ініціюєть-

ся адміністративне провадження за скаргою, визначається суб'єкт її розгляду, перевіряється дотримання строків і формальних вимог до скарги, здійснюється підготовка та перегляд справи, після чого ухвалюється рішення за скаргою з передбаченими законом наслідками¹.

Право на адміністративне оскарження має особа, яка вважає, що адміністративним актом чи його виконанням порушено або може бути порушено її право, свободу чи законний інтерес; або процедурним рішенням, дією або бездіяльністю адміністративного органу здійснено негативний вплив на її права, свободи чи законні інтереси. У межах реалізації цього права скаржник, залежно від обставин справи, може ставити вимоги про припинення дій, визнання дій або бездіяльності протиправними, усунення їх наслідків, зобов'язання вчинити певні дії, скасування адміністративного акта (повністю або частково), а також про відновлення порушеного права і усунення негативних наслідків, включно з відшкодуванням матеріальної шкоди – у порядку, визначеному законом.

До моменту прийняття адміністративного акта допускається оскарження окремих процедурних питань, зокрема: а) відмови у початку адміністративного провадження; б) відмови в наданні статусу заінтересованої особи; в) відмови у відводі посадової особи (члена колегіального органу) або особи, яка сприяє розгляду справи; г) рішення про зупинення або закриття адміністративного провадження; д) відмови у доступі до матеріалів справи або обмеження права на ознайомлення з ними; е) інших процедурних дій/рішень – у визначених законом випадках. Водночас скарги на інші процедурні дії чи рішення, крім спеціально зазначених, подані до завершення адміністративного провадження, підлягають розгляду після прийняття адміністративного акта. Окремо визначається предмет оскарження бездіяльності: вона оскаржується у разі неприйняття адміністративного акта у встановлений строк або зволікання з розглядом справи (вчиненням процедурних дій чи прийняттям процедурних рішень).

Законодавство встановлює правило: скарга щодо тієї самої процедурної дії/бездіяльності або того самого адміністративного акта може бути подана лише один раз (індивідуально чи колективно), якщо інше не передбачено законом.

¹ Маркова О. О. Оскарження адміністративного акта в межах адміністративної процедури: порівняльно-правовий аналіз. *Вісник ХНУВС*. 2023. № 2 (101). С. 151-162.

Суб'єктом розгляду скарги є, як правило, адміністративний орган вищого рівня, якщо інший суб'єкт не передбачений законом. Для скарг щодо здійснення органом місцевого самоврядування делегованого повноваження визначено спеціальне правило: суб'єктом розгляду є центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері делегованого повноваження.

Якщо органу вищого рівня не існує, скарга на адміністративний акт, процедурні рішення, дії чи бездіяльність подається до того самого адміністративного органу, який учинив оскаржуване, але лише за умови, що при ньому утворено комісію з розгляду скарг (у такому разі він набуває статусу суб'єкта розгляду скарги). Комісія з розгляду скарг може включати не лише посадових осіб адміністративного органу, але й представників інститутів громадянського суспільства (у межах кількісного обмеження). Рішення комісії оформлюється висновком рекомендаційного характеру, який підлягає обов'язковому розгляду керівником (іншою уповноваженою особою) адміністративного органу. Остаточне рішення за скаргою приймається відповідним органом у строк, визначений законом, а неврахування висновку комісії має бути обґрунтовано і долучено до остаточного рішення. Якщо комісія не утворена – скарга подається до суду.

Обов'язково встановлено гарантію неупередженості: посадова особа, яка прийняла акт або процедурне рішення, вчинила дію чи допустила бездіяльність, що оскаржується, не бере участі в розгляді скарги.

Суб'єкт розгляду скарги, здійснюючи провадження за скаргою, користується правами і виконує обов'язки, визначені для адміністративного органу, та може здійснювати перегляд справи в повному обсязі, включно зі збиранням додаткових доказів.

Строк подання скарги на адміністративний акт становить 30 календарних днів з дня доведення акта до відома особи, яка була учасником провадження. Для особи, яка не була учасником, але на її права чи інтереси негативно впливає акт, строк становить 30 днів з дня, коли вона дізналася або мала дізнатися про такий вплив. Скарга на бездіяльність може бути подана в будь-який час після спливу строку прийняття адміністративного акта. Скарга на процедурну дію чи процедурне рішення подається протягом 30 календарних днів з дня, коли учаснику стало відомо про відповідну дію/рішення. Для окремих справ законом можуть бути передбачені інші строки.

Якщо строк пропущено з поважних причин (хвороба, відрядження тощо), скаржник може подати клопотання про поновлення строку у межах визначених законом умов і граничних строків. Скарга, подана із пропуском строку без поважних причин, залишається без розгляду. Водночас строк не вважається пропущеним, якщо в адміністративному акті не зазначено строк і порядок оскарження.

Скарга подається в письмовій формі (електронній або паперовій) і має містити: найменування органу, до якого подається; дані, достатні для ідентифікації скаржника, та контактні дані; вимоги і їх обґрунтування; дату складання. У випадках, передбачених законом, скарга може подаватися усно, що фіксується шляхом переведення її у письмову форму. При цьому, звернення, яке формально не назване скаргою або не відповідає її формі, але є скаргою по суті, розглядається за правилами адміністративного оскарження. Скарга подається до адміністративного органу, який прийняв акт / рішення або вчинив дію чи допустив бездіяльність, і цей орган не пізніше наступного дня передає її разом із матеріалами справи суб'єкту розгляду скарги.

Подання скарги за клопотанням скаржника зупиняє дію оскаржуваного адміністративного акта, якщо інше не передбачено законом.

За результатами перегляду справи суб'єкт розгляду скарги в межах своєї компетенції може ухвалити рішення, зокрема: 1) скасувати адміністративний акт повністю або частково і зобов'язати видати новий акт або повторно розглянути справу, а у передбачених законом випадках – самостійно прийняти адміністративний акт; 2) скасувати процедурне рішення і самостійно прийняти процедурне рішення; 3) залишити акт/рішення без змін, а скаргу – без задоволення; 4) визнати дію протиправною і зобов'язати припинити дію, усунути наслідки або вчинити іншу дію на вимогу особи; 5) зобов'язати усунути негативні наслідки і відшкодувати матеріальну шкоду – у порядку, визначеному законом; 6) визнати протиправним повністю або частково виконаний адміністративний акт, якщо його виконання спричинило незворотні правові наслідки¹.

Якщо рішення за скаргою на адміністративний акт не прийнято та/або не доведено до відома скаржника у строк і порядку, встановлених законом, скарга вважається повністю задоволеною з дня, наступного за днем закінчення визначеного строку.

¹ Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>.

Тема 14. Адміністративні акти

- 14.1. Поняття та ознаки адміністративних актів.
- 14.2. Види адміністративних актів.
- 14.3. Вимоги до адміністративних актів.
- 14.4. Чинність адміністративного акта. Припинення дії адміністративного акта.

Основний зміст

14.1. Поняття та ознаки адміністративних актів. Адміністративний акт є основною юридичною формою реалізації владних управлінських повноважень суб'єктами публічної адміністрації. Через прийняття адміністративних актів публічна адміністрація безпосередньо впливає на перебіг конкретних публічно-правових відносин, забезпечуючи реалізацію норм матеріального адміністративного права у кожній індивідуальній справі.

Адміністративний акт слід розуміти як рішення індивідуальної дії, ухвалене адміністративним органом у межах його компетенції за результатами розгляду конкретної справи та спрямоване на врегулювання визначеного життєвого випадку у сфері публічного адміністрування¹. Такий акт завжди має юридичні наслідки, оскільки зумовлює виникнення, зміну або припинення прав, обов'язків чи охоронюваних законом інтересів конкретних фізичних або юридичних осіб.

Юридичне значення адміністративних актів проявляється у кількох взаємопов'язаних аспектах. По-перше, адміністративний акт є юридичним фактом, з яким закон пов'язує трансформацію індивідуальних правовідносин. По-друге, його прийняття становить завершальну та вирішальну стадію правозастосовного процесу, адже саме в акті фіксується остаточна позиція адміністративного органу щодо вирішення справи. По-третє, адміністративні акти є найпоширенішою та найбільш значущою формою діяльності публічної адміністрації, оскільки охоплюють практично всі сфери управлінського впливу. Крім того, адміністративний акт може виступати підставою для прийняття інших адміністративних актів, укладення адміністра-

¹ Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>.

тивних договорів, вчинення адміністративних дій або навіть цивільно-правових правочинів. Важливим є й те, що адміністративні акти мають ключове значення у механізмі захисту прав приватних осіб, оскільки саме вони стають предметом адміністративного та судового оскарження у публічно-правових спорах.

Характеристика адміністративного акта ґрунтується на сукупності його *ознак*:

1) є юридичним актом індивідуальної дії. Він завжди спрямований на врегулювання конкретної адміністративної справи, стосується чітко визначеної особи або визначеного кола осіб і породжує індивідуалізовані правові наслідки. Саме конкретність адресата, ситуації та правового результату відрізняє адміністративний акт від нормативних актів публічної адміністрації;

2) є владним рішенням, що приймається в односторонньому порядку суб'єктом публічної адміністрації. Його зміст не потребує згоди адресата, оскільки ґрунтується на публічно-владних повноваженнях адміністративного органу та має обов'язковий характер для виконання;

3) ухвалюється виключно уповноваженим суб'єктом публічної адміністрації у межах його компетенції. Прийняття акта органом або посадовою особою, які не наділені відповідними повноваженнями, тягне істотні правові наслідки – аж до нікчемності такого акта;

4) приймається у встановленій законом адміністративній процедурі. Дотримання процедурних вимог (щодо ініціювання справи, збирання доказів, мотивування рішення, форми акта та порядку його доведення до відома особи) є обов'язковою умовою його правомірності. Порушення процедури може бути підставою для скасування або визнання акта недійсним;

5) спрямований на виникнення, зміну або припинення прав, обов'язків чи законних інтересів приватних осіб, що зумовлює його зовнішній характер. На відміну від внутрішньоорганізаційних актів, адміністративний акт безпосередньо впливає на правове становище адресата поза межами апарату управління;

6) має обмежений у часі характер дії. Як правило, він втрачає регулятивне значення після виконання або реалізації передбаченого ним припису, навіть якщо формально не був скасований;

7) є юридично значущим об'єктом контролю та оскарження. Він може бути предметом адміністративного оскарження або судового

перегляду, а його законність і обґрунтованість оцінюються з урахуванням вимог матеріального та процедурного адміністративного права;

8) як правило, оформлюється у визначеній законом формі (письмовій, електронній або, у виняткових випадках, усній) та має встановлену структуру, що забезпечує його зрозумілість, передбачуваність і можливість ефективного захисту прав особи.

14.2. Види адміністративних актів. Види адміністративних актів виокремлюються з метою систематизації різноманітних управлінських рішень публічної адміністрації та забезпечення їх правильного застосування, оцінки правомірності, визначення порядку прийняття, виконання й оскарження, а також для чіткого розмежування юридичних наслідків, які такі акти породжують у сфері публічного адміністрування.

Класифікація адміністративних актів може бути проведена за такими критеріями:

1) функції правового регулювання: а) регулятивні – офіційно підтверджують або визначають права та обов'язки сторін, викладені в диспозиції регулятивних норм (наприклад, свідоцтво про реєстрацію шлюбу); б) охоронні – встановлюють міру юридичної відповідальності відповідно до санкції охоронних норм (наприклад, постанова про притягнення до адміністративної відповідальності);

2) юридичні наслідки: а) зобов'язуючі; б) забороняючі; в) правоповноважуючі; г) такі, що містять відмови¹;

3) форма зовнішнього вираження: а) письмовий акт; б) усний акт; в) конклюдентний акт, в тому числі акти у формі мовчазної згоди;

4) спосіб прийняття: а) колегіальні; б) одноособові.

5) суб'єкт прийняття: а) акти Кабінету Міністрів України; б) акти центральних органів виконавчої влади; в) акти місцевих органів виконавчої влади; г) акти органів місцевого самоврядування; д) акти підприємств, установ, організацій, які наділені адміністративними повноваженнями;

6) відповідність праву: а) правомірні; б) неправомірні.

7) специфіка недоліків (дефектів): а) нікчемні акти, які не породжують жодних правових наслідків з моменту прийняття (видання),

¹ Бойко І. В. Види актів публічної адміністрації. Аналітично-порівняльне правознавство. 2025. №. 2. – С. 497-503.

у зв'язку з наявністю в ньому очевидних особливо значних недоліків; б) оспорювані, тобто акти, протиправність яких не є очевидною і тому для встановлення їх протиправними необхідно рішення суду чи компетентного органу;

8) характер дії щодо адосата: а) сприяючі – акти, які надають або підтверджують права чи переваги, які мають юридичне значення, тобто приймаються на користь приватної особи; б) обтяжуючі – акти, які погіршують правове становище особи шляхом покладення на неї обов'язків, застосування обмежень, встановлення заборон чи відмов у наданні певних благ, тобто не вигідні для приватної особи; в) змішані, тобто акти, які для особи є частково сприяючими, а частково обтяжуючими; акти з подвійною дією, які стосуються третіх осіб, тобто акти, які є для однієї особи сприятливим, а для іншої обтяжуючим.

9) спосіб вироблення/формування: а) лінійні – адміністративні акти, які приймаються суб'єктами публічної лади під час реалізації своїх повноважень, при виникненні відповідних актичних складів; б) «за згодою» – адміністративні акти, які приймаються із залученням приватних осіб (попереднього або наступного) або на основі попереднього узгодження розпорядчого впливу адміністративних органів; в) «автоматичні правові механізми» (фіктивні адміністративні акти) – адміністративні акти, які приймаються (вчиняються) на основі принципу овчазної згоди¹.

14.3. Вимоги до адміністративних актів. Вимоги до адміністративних актів становлять систему юридичних критеріїв, дотримання яких забезпечує їх правомірність, стабільність та здатність породжувати передбачені законом юридичні наслідки. Недотримання таких вимог призводить до дефектності адміністративного акта, а в окремих випадках – до його нікчемності або можливості скасування в адміністративному чи судовому порядку.

Узагальнено вимоги до адміністративних актів доцільно поділяти на:

1) *матеріальні (змістовні) вимоги* пов'язані з законністю та обґрунтованістю адміністративного акта. Адміністративний акт має

¹ Негара Р. Характеристика окремих видів адміністративних актів за новітнім законодавством України про адміністративну процедуру. *Проблеми законності*. 2023. №. 163. С. 213-228.

прийматися на підставі, у межах повноважень та у спосіб, визначених Конституцією України та законами. Його зміст повинен відповідати меті правового регулювання, для досягнення якої надано відповідні повноваження адміністративному органу, і не може порушувати права, свободи чи законні інтереси фізичних або юридичних осіб. Обов'язковою є також пропорційність адміністративного акта – співмірність втручання у права особи із публічним інтересом, який переслідується;

2) *процедурні вимоги* стосуються порядку прийняття адміністративного акта. Він має ухвалюватися з дотриманням установлені адміністративної процедури, включно з правилами розгляду справи, збирання та оцінки доказів, забезпечення права особи бути заслуханою (у випадках, передбачених законом), а також строків прийняття рішення. Порушення процедурних вимог може істотно вплинути на зміст адміністративного акта і є підставою для визнання його протиправним.

3) *формально-структурні вимоги* визначають форму та зовнішнє оформлення адміністративного акта. Як правило, адміністративний акт приймається у письмовій формі (паперовій або електронній) і повинен містити обов'язкові структурні елементи: вступну, мотивувальну, резолютивну та заключну частини. Особливе значення має мотивування адміністративного акта, яке забезпечує прозорість діяльності публічної адміністрації та створює умови для ефективного оскарження. Акт також має бути викладений державною мовою, із застосуванням офіційно-ділового стилю та термінології законодавства¹.

14.4. Чинність адміністративного акта. Припинення дії адміністративного акта. Чинність адміністративного акта та припинення його дії є самостійними правовими категоріями, що визначають момент входження адміністративного акта у сферу правового регулювання та момент втрати ним здатності породжувати юридичні наслідки. Саме через інститут чинності адміністративний акт набуває якостей явища правової дійсності, а через припинення дії – вибуває з неї.

Відповідно до ст. 76 Закону України «Про адміністративну процедуру» адміністративний акт діє від часу набрання ним чинності до

¹ Соловйова О. Чинність адміністративного акта: теоретичні підходи та практичні аспекти. *Право України*. 2024. №. 11.

часу втрати ним чинності¹. Такий підхід закріплює нормативне розмежування між фактом прийняття адміністративного акта та його реальним правовим впливом на адресата. Загальне правило полягає в тому, що адміністративний акт набирає чинності з моменту його доведення до відома особи, якщо інший строк не встановлений законом або самим адміністративним актом. Це означає, що юридична сила акта як владного рішення виникає з моменту його прийняття, однак обов'язковість акта для адресата пов'язується з виконанням процедури повідомлення, передбаченої законодавством. Такий підхід забезпечує реалізацію принципів правової визначеності, відкритості та права особи на захист.

Закон України «Про адміністративну процедуру» передбачає різні способи доведення адміністративного акта до відома особи: вручення, надсилання поштою або електронними засобами зв'язку, публічне оголошення, а у визначених законом випадках – усне повідомлення. Вибір конкретного способу залежить від характеру справи, кола адресатів та змісту адміністративного акта.

Водночас спеціальне законодавство може конкретизувати або модифікувати момент набрання чинності адміністративними актами. Так, у сфері адміністративної відповідальності відповідно до ч. 1 ст. 285 КУпАП копія постанови у справі про адміністративне правопорушення протягом трьох днів вручається або надсилається особі, щодо якої її винесено. Крім того, за загальним правилом, встановленим ст. 291 КУпАП, постанова у справі про адміністративне правопорушення набирає законної сили після закінчення строку на її оскарження, якщо її не було оскаржено². Таким чином, КУпАП не заперечує загальну модель, закріплену в адміністративно-процедурному законодавстві, а деталізує її для деліктних проваджень.

Припинення дії адміністративного акта регламентується статтею 76 Закону України «Про адміністративну процедуру» і можливе лише з підстав, прямо передбачених законом. До таких підстав належать: виконання адміністративного акта, закінчення строку його дії, відкликання правомірного адміністративного акта адміністративним органом, визнання недійсним протиправного адміністративного

¹ Про адміністративну процедуру : Закон України від 17 лют. 2022 р. № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20>

² Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07 груд. 1984 р. № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>

акта, скасування акта в порядку адміністративного оскарження або судом, а також інші випадки, визначені законодавством.

Особливе значення має положення, відповідно до якого виконаний адміністративний акт не може бути відкликаний, визнаний недійсним або скасований у тій частині, в якій його виконання призвело до настання незворотних правових наслідків. Це правило спрямоване на забезпечення стабільності правового становища особи та недопущення свавільного втручання публічної адміністрації у вже реалізовані правовідносини. Водночас такий акт може бути визнаний протиправним у встановленому законом порядку, що має значення для захисту прав особи та можливого відшкодування шкоди¹.

Тема 15. Нормативні акти публічної адміністрації

15.1. Поняття і ознаки нормативних актів публічної адміністрації.

15.2. Види нормативних актів публічної адміністрації.

15.3. Вимоги до нормативних актів публічної адміністрації.

15.4. Процедура прийняття нормативних актів публічної адміністрації.

15.5. Дефектність нормативного акту публічної адміністрації.

Основний зміст

15.1. Поняття, ознаки та ознаки нормативних актів публічної адміністрації. Видання підзаконних нормативно актів є правотворчою діяльністю публічної адміністрації розпорядчого характеру, спрямованою на виконання законів шляхом розроблення та встановлення підзаконних правил загального характеру. *Юридичне значення* нормативних актів суб'єктів публічного адміністрування полягає тому, що вони: 1) є інструментом, за допомогою якого публічна адміністрація здійснює адміністративну діяльність щодо виконання адміністративних зобов'язань; 2) є первинною формою публічного адміністрування, офіційним документом, що встановлюється в процесі адміністративної діяльності; 3) з ними пов'язане виконання публічних функцій і розв'язання численних проблем в економічній, со-

¹ Соловійова О. Чинність адміністративного акта: теоретичні підходи та практичні аспекти. *Право України*. 2024. №. 11.

ціально-культурній та адміністративно-політичній сферах; 4) у них міститься переважна частина всіх наявних у державі нормативних приписів, які поширюються практично на всіх суб'єктів владних повноважень, інших юридичних та фізичних осіб¹.

Слід виокремити такі *ознаки* нормативних актів: 1) мають подвійну юридичну природу: є інструментом адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації і нормою адміністративного права; 2) спричиняють правові наслідки в ході реалізації завдань публічної адміністрації; 3) здійснюються у формі видання суб'єктами публічної адміністрації актів неперсоніфікованого характеру; 4) приймаються виключно повноважним суб'єктом публічної адміністрації у встановленому порядку й згідно з офіційно передбаченою процедурою; 5) можуть бути опротестовані або оскаржені в установленому чинним законодавством порядку; 6) їх виконання забезпечується силою публічного примусу.

Чинне законодавство фіксує визначення *нормативно-правового акту* – це офіційний документ, прийнятий (виданий) суб'єктом правотворчої діяльності в установленому Конституцією України і Законом України «Про правотворчу діяльність» порядку у письмовій формі, який містить норми права (загальнообов'язкове формально визначене правило поведінки, що регулює суспільні відносини, яке охороняється і забезпечується державою) і розрахований на неодноразову реалізацію². *Підзаконним нормативно-правовим актом* є акт, прийнятий (виданий) суб'єктом правотворчої діяльності на основі та на виконання Конституції України, законів, чинних міжнародних договорів України та спрямований на їх реалізацію. Підзаконні нормативно-правові акти мають відповідати Конституції України, законам, чинним міжнародним договорам України, підзаконним нормативно-правовим актам вищої юридичної сили та узгоджуватися між собою.

У процесі формування та реалізації публічної влади поряд із нормативними актами публічної адміністрації використовуються *документи публічної політики*, які мають інше правове призначення та

¹ Загальне адміністративне право України: підручник / за ред.: акад. Ківалова С. В. і проф. Білої-Тіунової Л. Р.; Нац. Ун-т «Одеська юридична академія». Одеса: Фенікс, 2023. 792 с.

² Про правотворчу діяльність : Закон України від 24 серп. 2023 р. № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20>

іншу функціональну природу. На відміну від нормативних актів, документи публічної політики не встановлюють загальнообов'язкових правил поведінки, а спрямовані на підготовку, обґрунтування та оцінку управлінських і правотворчих рішень. Документи публічної політики розробляються з метою виявлення проблем у суспільних відносинах, визначення оптимальних способів їх вирішення, а також прогнозування перспектив розвитку правового регулювання. Вони забезпечують науково-аналітичне, прогностичне та програмно-цільове підґрунтя для подальшого прийняття нормативно-правових актів.

Залежно від функціонального призначення документи публічної політики поділяються на: а) аналітичні – використовуються для ідентифікації та всебічного аналізу проблеми, що потребує державного або місцевого втручання. До них належать зелена книга, оцінка впливу, біла книга, а також концепція проекту нормативно-правового акта. Ці документи забезпечують поетапний перехід від виявлення проблеми до формування концептуальних засад майбутнього нормативного регулювання та можуть слугувати основою для підготовки законів і кодексів; б) прогностичні – спрямовані на визначення перспектив розвитку правового регулювання та підвищення ефективності планування правотворчої діяльності. У таких документах відображаються тенденції розвитку правової системи, суспільні потреби та публічні інтереси, можливі моделі правового регулювання й оцінка їх впливу. Особливе місце серед них займає Наукова концепція розвитку законодавства України, яка має рекомендаційний характер і використовується під час планування правотворчої діяльності; в) програмні – мають програмно-цільовий характер і визначають пріоритети, стратегічні цілі та напрями розвитку публічної політики. Вони приймаються у формах, визначених Конституцією України та законами, а також у формі доктрин, стратегій, програм і планів. Такі документи не встановлюють норм права безпосередньо, але задають вектор державної політики та слугують орієнтиром для подальшого нормативного регулювання і управлінської діяльності.

Таким чином, документи публічної політики не є нормативними актами публічної адміністрації, однак вони відіграють важливу роль у механізмі підготовки, обґрунтування та стратегічного забезпечення нормотворчої та управлінської діяльності.

15.2. Види нормативних актів публічної адміністрації. У межах теми нормативних актів публічної адміністрації особливе значення має класифікація таких актів, оскільки вона дає змогу впорядкувати їх різноманіття, визначити місце кожного акта в системі правового регулювання та з'ясувати особливості їх дії. Поділ нормативних актів публічної адміністрації здійснюється за різними критеріями, серед яких можна виокремити наступні:

1) за територіальним масштабом дії акти публічної адміністрації поділяються на: а) акти, що діють на усій території України; б) акти, що діють у межах однієї або кількох адміністративно-територіальних одиниць; в) акти, що діють на окремій території (наприклад, на території дипломатичних представництв України за кордоном);

2) за направленістю дії акти публічної адміністрації поділяються на: а) ті, які регулюють відносини публічної адміністрації з приватними особами (зовнішні нормативні акти); б) ті, які регулюють суспільні відносини у межах того або того суб'єкта публічної адміністрації (внутрішні нормативні акти).

3) за юридичним змістом норм права, які містять акти, вони поділяються на: а) матеріальні, б) процесуальні;

4) за часовими межами дії акти публічної адміністрації можуть бути: а) обмеженими за дією в часі; б) необмеженими за дією в часі. При цьому час дії актів може обмежуватись певною календарною датою, строком, протягом якого акт є чинним, або настанням певної події.

5) за порядком прийняття нормативно-правових актів розрізняють акти, які приймаються: а) єдиноначально; б) колегіально; в) спільно двома або більше суб'єктами.

6) за функціональним призначенням акти публічної адміністрації поділяються на: а) звичайні – акти, які встановлюють загальнообов'язкові правила поведінки (норми права) для відповідної сфери та застосовуються до невизначеного кола осіб у межах компетенції суб'єкта публічної адміністрації, б) модельні – нормативно-правові акти, що визначають типові, стандартизовані форми нормативно-правових актів чи інших документів. Модельний підзаконний акт може оформлюватися як додаток до іншого нормативно-правового акта або затверджуватися окремим підзаконним нормативно-правовим актом.

7) за юридичною силою актів публічної адміністрації можна виокремити: а) постанови Верховної Ради України та укази Президента

України; б) постанови Кабінету Міністрів України та нормативно-правові акти Національного банку України; в) накази міністерств – видаються на основі та на виконання актів вищої юридичної сили; г) нормативно-правові акти органів влади Автономної Республіки Крим (діють у межах території Автономної Республіки Крим); акти обласних державних адміністрацій (мають обов’язкову силу в межах відповідної області); акти Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій (є обов’язковими в межах відповідних міст; д) акти районних державних адміністрацій (діють у межах відповідного району); е) акти органів місцевого самоврядування (приймаються в межах територіальної громади та діють на відповідній адміністративно-територіальній одиниці)

8) за функціонально-організаційним призначенням нормативні акти публічної адміністрації поділяються на: а) накази – нормативно-правові акти, що видаються з найбільш важливих питань функціонування певної сфери суспільних відносин; б) положення та статуту – нормативні акти, що визначають правові засади організації та функціонування структурних підрозділів органу, установи; в) інструкції та правила – нормативні акти, які мають деталізуючий характер і спрямовані на практичну реалізацію норм вищого рівня; г) настанови – нормативні акти, у яких закріплюються норми, що регламентують порядок дій структурних підрозділів органів, установ у визначених ситуаціях. Наставови спрямовані на забезпечення реалізації та виконання конкретних завдань і функцій у межах службової діяльності, зокрема в умовах типових або спеціальних управлінських ситуацій¹.

Слід зауважити, що прийняття підзаконного нормативно-правового акта у формі положення, порядку, інструкції, правил або іншого виду акта, що містить норми права, такий акт затверджується суб’єктом правотворчої діяльності підзаконним нормативно-правовим актом, визначеним Законом України «Про правотворчу діяльність». Затверджений акт є невід’ємною складовою підзаконного нормативно-правового акта, яким його затверджено, і має силу такого підзаконного нормативно-правового акта.

¹ Про затвердження Інструкції з організації нормотворчої діяльності в Міністерстві внутрішніх справ України : Наказ МВС України від 27.07.2012 № 649. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0649320-12#Text>

15.3. Вимоги до нормативних актів публічної адміністрації.

Нормативні акти публічної адміністрації як форма реалізації владних управлінських повноважень мають відповідати певним вимогам, дотримання яких забезпечує їхню законність, ефективність і належне функціонування у правовій системі. Сукупність таких вимог може бути систематизована за трьома основними групами: загальні, спеціально-юридичні та організаційно-технічні.

1) *загальні вимоги* стосуються змістовної та функціональної якості нормативно-правового акта. Насамперед акт має бути оптимальним, тобто відповідати реальним умовам суспільних відносин, які він регулює, без надмірного або недостатнього правового впливу. Важливою вимогою є його доцільність, що означає спрямованість на розв'язання конкретної управлінської проблеми. Нормативний акт повинен бути цілеспрямованим, тобто орієнтованим на досягнення чітко визначеної мети, а також ефективним, здатним реально забезпечити бажаний результат правового регулювання.

2) *спеціально-юридичні вимоги* мають визначальне значення для правової чинності нормативного акта. Передусім нормативно-правовий акт повинен відповідати Конституції України, законам та нормативно-правовим актам вищої юридичної сили. Він не може порушувати встановлені й гарантовані чинним законодавством права, свободи та законні інтереси фізичних осіб, а також права і законні інтереси юридичних осіб. Обов'язковою є умова, що акт видається уповноваженим органом або посадовою особою в межах їхньої компетенції. Крім того, нормативний акт має відповідати меті, приписам і вимогам законодавчого акта, на виконання якого він приймається, а також бути прийнятим у встановлених порядку і формі.

3) *організаційно-технічні вимоги* спрямовані на забезпечення належного оформлення та застосування нормативно-правового акта. До них належить наявність усіх необхідних реквізитів, зокрема підписів посадових осіб, печаток, штампів (у разі їх використання). Під час видання акта допускається застосування лише тих назв і визначень, які передбачені чинним законодавством. Обов'язковим є зазначення дати прийняття акта та строку його дії, якщо такий строк встановлюється. Зміст нормативного акта має бути викладений грамотно, чітко, конкретно і зрозуміло для адресатів, з додержанням вимог до його структури. У передбачених випадках нормативний акт підлягає реєстрації у встановленому порядку, а також повинен відпо-

відати іншим вимогам юридичної нормотворчої техніки. Важливим елементом організаційно-технічних вимог є додержання встановленої структури підзаконного нормативно-правового акта. Структура акта забезпечує логічність викладу, внутрішню узгодженість правових приписів та зручність їх застосування на практиці. Відповідно до вимог нормотворчої техніки, структура підзаконного нормативно-правового акта включає такі обов'язкові та факультативні елементи: назву акта, яка відображає його предмет регулювання; преамбулу (за необхідності), у якій зазначаються підстави та мета його прийняття; розділи, підрозділи, параграфи, що об'єднують правові приписи залежно від обсягу і змісту акта; пункти, які можуть складатися з підпунктів, абзаців і приміток; а також додатки, якщо вони є необхідними для конкретизації нормативних положень.

15.4 Процедура прийняття нормативних актів публічної адміністрації. Правотворча діяльність публічної адміністрації – нормативно впорядкований процес, у межах якого орган публічної влади перетворює управлінську потребу (виявлену проблему, ризик, прогалину в регулюванні або необхідність виконання закону) на обов'язкове правило поведінки, яке стає чинним і може застосовуватися на практиці. Така процедура є складною структурно-узгодженою діяльністю уповноваженого суб'єкта, яка охоплює наступні стадії:

1) *планування правотворчої діяльності.* Публічна адміністрація здійснює правотворчу діяльність не «випадково», а в межах планування, що має забезпечити єдність і безперервність підготовки актів та їх узгодженість. Планування здійснюється через документи поточного планування (до одного року); перспективного планування (понад один рік). Планування враховує міжнародно-правові зобов'язання України та пріоритети, визначені програмними документами, а також документи публічної політики (аналітичні, прогностичні, програмні), які формують підставу для майбутніх нормативних рішень. Підзаконні нормативно-правові акти мають плануватися так, щоб набирати чинності одночасно із законом, для реалізації якого вони приймаються;

2) *підготовка проекту нормативно-правового акта.* Підготовка проекту може здійснюватися: самим суб'єктом правотворчої діяльності; суб'єктом правотворчої ініціативи; іншими учасниками правотворчості або спільно кількома суб'єктами (у випадках,

передбачених Конституцією або законом). Якщо для проекту розробляється концепція, вона фіксує: мету і завдання регулювання, обґрунтування необхідності акта, зміст основних положень, прогноз наслідків, а також орієнтовну структуру проекту. Розроблення проекту включає низку етапів, зокрема: а) підготовку тексту проекту та супровідних документів; б) оцінку впливу проекту на суспільні відносини (з відображенням у пояснювальній записці); в) оцінку відповідності зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву ЄС (*acquis* ЄС); г) організаційно-технічне забезпечення; д) проведення публічних консультацій (крім винятків); е) погодження (у випадках, встановлених законом). Важливо, що проект має формуватися із дотриманням техніки нормопроєктування, тобто правил юридичної техніки створення тексту нормативно-правового акта;

3) *експертиза проекту*. Проект нормативно-правового акта підлягає обов'язковій експертизі за визначеними напрямками (зокрема на відповідність зобов'язанням у сфері євроінтеграції та праву ЄС, а також іншим видам експертиз, передбаченим законом). Крім обов'язкової, можуть проводитися додаткові експертизи, якщо вони необхідні для оцінки якості проекту та його наслідків (наприклад, на відповідність Конвенції про захист прав людини і практиці ЄСПЛ, фінансово-економічна тощо). Також можлива незалежна експертиза;

4) *публічні консультації*. Публічні консультації є процедурним інструментом реалізації принципів відкритості та прозорості правотворчої діяльності. Вони проводяться щодо проекту нормативно-правового акта в порядку, визначеному законом, і впливають на доопрацювання проекту;

5) *подання проекту та супровідних документів*. Суб'єкт правотворчої ініціативи подає проект у порядку, встановленому Конституцією, законом та іншими нормативними актами. Разом із проектом подаються (за наявності та залежно від виду акта): а) концепція; б) пояснювальна записка (з результатами оцінки впливу); в) аналітичні документи публічної політики, якщо вони стали підставою для проекту; г) перелік актів, які потрібно прийняти або змінити для реалізації (для первинних законів/кодексів); д) інші супровідні документи, передбачені законодавством. Якщо проект впливає на бюджет (збільшує витрати або зменшує доходи), він подається з обґрунтуванням фінансових наслідків і розрахунками;

6) *розгляд і прийняття (видання) нормативно-правового акта.* Суб'єкт правотворчої діяльності розглядає проект і приймає (видає) нормативно-правовий акт за процедурою, визначеною Конституцією, законом та іншими актами. Для окремих видів підзаконних актів можуть встановлюватися спеціальні процедури підзаконними нормативними актами, прийнятими відповідно до закону;

7) *підписання офіційного тексту.* Офіційний текст прийнятого (виданого) акта підписується уповноваженою особою (особами). Для більшості підзаконних актів можливе підписання шляхом накладення кваліфікованого електронного підпису у порядку, визначеному законом;

8) *доведення до відома та набрання чинності.* Нормативно-правові акти доводяться до відома населення шляхом: а) опублікування в офіційних друкованих виданнях; б) розміщення на офіційних веб-сайтах; в) оголошення у медіа; г) іншими способами, встановленими законом (зокрема для актів місцевого самоврядування). За загальним правилом нормативно-правовий акт набирає чинності не раніше дня його опублікування, у строк і порядку, визначених Конституцією та (або) законом. В окремих випадках, визначених законом, акт із інформацією з обмеженим доступом може набирати чинності з дня доведення до адресатів;

9) *державна реєстрація підзаконних нормативно-правових актів.* Для визначених категорій підзаконних актів передбачено державну реєстрацію, яка полягає в проведенні юридичної експертизи на відповідність Конституції та законам України; міжнародним договорам, зобов'язанням у сфері євроінтеграції та праву ЄС; практиці ЄСПЛ; правилам техніки нормопроєктування. Суб'єкт, який прийняв акт, подає його на реєстрацію у визначений строк. За результатом експертизи приймається рішення про реєстрацію або про відмову з поверненням на доопрацювання. Не зареєстровані (коли реєстрація є обов'язковою) підзаконні акти є нечинними і не підлягають офіційному оприлюдненню;

10) *облік і включення до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів.* Облік здійснюють як самі суб'єкти правотворчої діяльності (зокрема зберігаючи оригінали актів), так і орган, що забезпечує формування державної правової політики – шляхом ведення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів. До Реєстру включаються: а) акти, що підлягають включенню після опублі-

кування; б) підзаконні акти – після державної реєстрації (коли вона передбачена). Реєстр забезпечує накопичення, облік і доступ до нормативно-правових актів (крім інформації з обмеженим доступом)¹.

Правовий моніторинг – це інституційно закріплений механізм зворотного зв'язку між правотворенням і правозастосуванням. Його призначення полягає не лише у формальній перевірці чинності чи відповідності нормативно-правового акта, а насамперед у виявленні реальних результатів його дії після набрання чинності – з погляду досягнення задекларованої мети, впливу на суспільні відносини та можливих непередбачених наслідків.

Закон чітко розмежовує юридичну оцінку (як перевірку коректності та повноти нормативного впровадження) і оцінку ефективності реалізації (як аналіз фактичного впливу акта), встановлюючи для них різні часові горизонти. Водночас правовий моніторинг має прикладний результат: його підсумки безпосередньо слугують підставою для коригування нормативного регулювання – шляхом внесення змін, зупинення дії, втрати чинності акта або застосування організаційних і управлінських заходів². Таким чином, правовий моніторинг інтегрується в єдиний цикл правотворчої діяльності як етап, що забезпечує якість, адаптивність і сталість правового регулювання.

15.5. Дефектність нормативного акту публічної адміністрації. Нормативно-правові акти публічної адміністрації, прийняті з порушенням вимог, що ставляться до них, у теорії називають дефектними. Дефектність акта публічної адміністрації виявляється по-різному, залежно від того, які вимоги були порушені.

Нікчемними нормативно-правовими актами публічної адміністрації вважаються ті, які не тягнуть юридичних наслідків, на виникнення яких вони спрямовані, та є недійсними з моменту їх видання. Їх дефекти ніколи і ніяким чином не можуть бути усунуті. Ці акти є недійсними з дня їх видання й анулюються не тільки на майбутнє, а й втрачають дію в минулому, з того дня, коли прийняті. Підстави визнання нормативного акта публічної адміністрації нікчемним виникає, коли: акт містить приписи вчинити злочинні дії;

¹ Романчук В. І. Етапи правотворчого процесу в Україні. *Часопис Київського університету права*. 2023. № 1. С. 69-72.

² Про правотворчу діяльність: Закон України від 24 серп. 2023 р. № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20>

акт видано з грубим порушенням компетенції органом чи посадовою особою; немає законної підстави для видання акта¹.

Заперечними нормативно-правовими актами публічної адміністрації є акти, законність яких не є очевидною, а тому – може бути оспореною. Заперечні акти містять окремі незаконні положення або технічні помилки, у них відсутні окремі реквізити або вони видані з порушенням процедури. Однак такі акти є обов'язковими до виконання і у разі відсутності заперечення (оспорювання) їх у судовому або адміністративному порядку виконуються на загальних підставах. Недоліки не позбавляють їх юридичної сили, але можуть бути оскаржені заінтересованими суб'єктами права. Після оскарження акт може бути визнано або правомірним, законним (після усунення недоліків), або нікчемним². За такої ситуації оспорюванні акти підлягають виконанню на відміну від нікчемних актів.

У разі, якщо суб'єкт публічної адміністрації самостійно або шляхом розгляду звернення громадянина встановить наявність недоліків у прийнятому ним акті, він має право внести відповідні зміни до такого акта. Проте внесення змін є можливим лише у тому випадку, якщо це не зачіпатиме прав та інтересів приватних осіб, що вже реалізуються на підставі такого акта. В іншому разі нормативний акт має бути скасовано, що, відповідно, дозволить заінтересованим особам ставити у судовому порядку питання про відшкодування публічною адміністрацією збитків, завданих приватним особам унаслідок видання та застосування незаконного юридичного акта.

У разі якщо приватна особа вважає, що нормативний акт публічної адміністрації, який застосовано або буде застосовано до неї, є незаконним, вона відповідно до ч. 2 ст. 55 Конституції України, в також п. 1 ч. 1 ст. 14, ст. 171 КАС України має право звернутися до адміністративного суду з позовом, в якому поставити питання про визнання такого акта незаконним.

¹ Лещенко О. В. Генеза юридичних дефектів і юридичних помилок як суспільно-правового явища. *Право і суспільство*. 2025. № 1. С. 867-877.

² Горбалінський В. В. Обрання способів захисту при оскарженні нормативно-правових актів в адміністративному судочинстві України. *Правова позиція*, 2024. № 1 (42). С. 5-8.

Тема 16. Адміністративний договір. Інші інструменти публічного адміністрування

- 16.1. Поняття та ознаки адміністративного договору.
- 16.2. Види адміністративних договорів.
- 16.3. Юридичні передумови та підстави укладення адміністративного договору.
- 16.4. Вимоги законності адміністративного договору.
- 16.5. Поняття та ознаки плану. Сфера застосування планів.
- 16.6. Види планів в діяльності публічної адміністрації.
- 16.7. Поняття, юридичне значення та ознаки фактичної дії.
- 16.8. Види фактичних дій.

Основний зміст

16.1. Поняття та ознаки адміністративного договору. Адміністративний договір є правовим інструментом публічного адміністрування, що відображає договірні засади у публічно-правових відносинах. Його поява і практичне застосування пов'язані з розвитком кооперативних, партнерських форматів взаємодії у сфері публічного управління: у ряді ситуацій досягнення публічної мети є ефективнішим не через односторонній владний припис (адміністративний акт), а через погоджене рішення сторін. Саме тому адміністративний договір розширює інструментарій публічної адміністрації, дозволяючи залучати осіб, на яких спрямований управлінський вплив, як активних учасників врегулювання питання, підвищуючи їх відповідальність за результат і посилюючи передбачуваність виконання домовленостей.

Як і адміністративний акт, адміністративний договір спричиняє юридичні наслідки у публічній сфері, однак відрізняються способом формування волі та методологією регулювання: адміністративний акт є одностороннім владним рішенням, тоді як адміністративний договір ґрунтується на волеузгодженні сторін і використовується тоді, коли прийняття адміністративного акта для врегулювання прав і обов'язків приватних осіб є недоречним або менш ефективним.

Спеціального систематизованого правового регулювання питань, пов'язаних з адміністративними договорами, наразі в Україні немає. Водночас, нормативне визначення міститься в п. 16 ч. 1 ст. 4 КАС

України – це спільний правовий акт суб'єктів владних повноважень або правовий акт за участю суб'єкта владних повноважень та іншої особи, який: а) ґрунтується на їх волеузгодженні; б) має форму договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо; в) визначає взаємні права та обов'язки учасників у публічно-правовій сфері; г) укладається на підставі закону¹. Законодавство одночасно окреслює й функціональні ситуації, у яких адміністративний договір є допустимим: а) для розмежування компетенції або визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень; б) для делегування публічно-владних функцій; в) для перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом; замість видання індивідуального акта; г) для врегулювання питань надання адміністративних послуг. Така конструкція підкреслює ключову особливість адміністративного договору: він не є «вільним» способом регулювання, а допускається лише там, де договірна форма прямо визнана законом.

На основі легального визначення та доктринальних підходів можна виділити такі *ознаки* адміністративного договору:

1) обов'язкова участь суб'єкта владних повноважень. Адміністративний договір не може існувати без участі суб'єкта владних повноважень як сторони договору (або як одного з учасників спільного правового акта). Саме ця ознака визначає його публічну природу;

2) публічно-правовий зміст прав та обов'язків. Зміст договору становлять права та обов'язки, що існують і реалізуються у публічно-правовій сфері, тобто пов'язані з виконанням публічних завдань та реалізацією компетенції публічної адміністрації (включно з організаційними аспектами, наприклад у сфері адміністративних послуг);

3) волеузгодження як спосіб формування змісту. На відміну від адміністративного акта, адміністративний договір формується через погодження волі сторін і фіксує взаємно узгоджене рішення щодо публічно значущого питання;

4) укладення виключно на підставі закону. Для адміністративного договору принциповим є те, що повноваження укладати його має бути прямо передбачене саме законом, а не лише підзаконними актами. Підзаконне регулювання може деталізувати процедуру, форму

¹ Кодекс адміністративного судочинства України від 6.07.2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.

чи окремі умови, але «дозвіл» на договірну форму має походити від акта вищої юридичної сили;

5) адміністративно-правова природа регулювання. Договір реалізується на основі норм адміністративного права й породжує адміністративно-правові відносини. Це проявляється в тому, що домовленості сторін співвідносяться з компетенцією публічної адміністрації та спрямовані на упорядкування публічних справ;

6) безпосередні юридичні наслідки. Адміністративний договір спричиняє виникнення, зміну або припинення правовідносин, а також прав і обов'язків його учасників у публічній сфері;

7) цільова орієнтація на публічний інтерес і суспільно значущий результат. Мета адміністративного договору полягає не лише у формальному узгодженні позицій сторін, а у досягненні публічно важливого результату та забезпеченні ефективності управлінського рішення¹.

Окремого пояснення потребує *розмежування адміністративного договору та приватноправового (цивільного/господарського) договору*. Публічна адміністрація може вступати у договірні відносини і як носій владних повноважень (публічно-договірна форма), і як рівний учасник цивільного обороту (приватноправова форма). Критеріями, що дозволяють відрізнити адміністративний договір, є: а) реалізація норм адміністративного права та виникнення адміністративно-правових відносин; б) наявність закріпленого адміністративно-правового зобов'язання або розпорядження; в) визначення прав чи обов'язків приватної особи нормами адміністративного права; г) зв'язок договору з виконанням публічно-управлінських функцій суб'єкта владних повноважень; д) укладення такого договору інколи є не стільки правом, скільки юридичним обов'язком відповідного суб'єкта².

Отже, *адміністративний договір*— це погоджений правовий акт у публічно-правовій сфері, який використовується як інструмент кооперативного врегулювання публічних справ, але лише в межах і на підставі закону, з обов'язковою участю суб'єкта владних повноважень та спрямованістю на досягнення суспільно значущого результату.

¹ Загальне адміністративне право України: підручник / за ред.: акад. Ківалова С. В. і проф. Білої-Тіунової Л. Р.; Нац. ун-т «Одеська юридична академія». Одеса: Фенікс, 2023. 792 с.

² Токар А. М., Гаврік Р. О. Адміністративний договір у публічному адмініструванні *Правові механізми трансформації суспільства*. 2024. № 14 (1). С. 123–135.

16.2. Види адміністративних договорів. Класифікація адміністративних договорів потрібна для того, щоб правильно визначити їх правову природу, суб'єктний склад, допустимість укладення, порядок реалізації та юрисдикцію спорів. Адміністративні договори не є універсальним інструментом, оскільки допускаються лише у межах, прямо визначених законом, а тому поділ за критеріями дозволяє чітко встановити, коли договір є адміністративним, які правові наслідки він створює та як його застосовувати.

Коасифікувати адміністративні договори можна за такими критеріями:

1) *за предметом укладення* (відповідно до КАС України). Оскільки нормативно визначено, що адміністративний договір може укладатися лише з п'яти груп питань, це можна вважати класифікаційним критерієм, що передбачає виокремлення таких видів адміністративних договорів: а) щодо розмежування компетенції або визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень. Йдеться про договори/угоди про взаємодію (часто називають «про співпрацю»), які можуть укладатися між суб'єктами владних повноважень, а інколи – за участю приватних суб'єктів (наприклад, громадських формувань) для забезпечення узгоджених дій у певній сфері; б) щодо делегування публічно-владних управлінських функцій. Делегована компетенція може передаватися як іншому суб'єкту публічної адміністрації, так і суб'єкту приватного права: у межах делегування він фактично набуває статусу учасника публічного адміністрування у відповідній частині; в) щодо перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом. Це договори, пов'язані з передачею чи об'єднанням фінансових ресурсів у межах правових механізмів міжбюджетної взаємодії, коли рішення однієї сторони має бути підкріплене погодженням і договором з іншою стороною; г) замість видання індивідуального акта. У таких випадках договір використовується як договірна альтернатива односторонньому владному рішення. Матеріал прямо наводить приклади: мирові угоди у справах про порушення митних правил; договори про розстрочення/відстрочення митних платежів; договори про розстрочення/відстрочення грошових зобов'язань або податкового боргу; д) щодо врегулювання питань надання адміністративних послуг. Тут важливо, що адміністративним договором зазвичай не «надають» конкретну послугу, а створюють організаційні умови та механізми її надання

(наприклад, погодження роботи через ЦНАП, узгодження процедур і взаємодії суб'єктів надання послуг)¹.

2) *за суб'єктним складом*: а) горизонтальні – укладаються між суб'єктами владних повноважень одного рівня або між органом виконавчої влади та органом місцевого самоврядування. Їхня типова функція – координація, взаємодія, розмежування компетенції, спільні механізми реалізації повноважень; б) вертикальні – укладаються між органом публічної адміністрації та фізичною чи юридичною особою. Як правило, ініціатива тут походить від невідного суб'єкта, а закон лише визначає повноваження публічної адміністрації на укладення такого договору (у матеріалі прямо підкреслено заявний характер у відповідних випадках);

3) *за характером взаємовідносин сторін*: а) координаційні – укладаються між суб'єктами, які перебувають у рівному або співмірному юридичному становищі (наприклад, між органами на одному рівні управління або іншими суб'єктами, що діють на засадах погодження); субординаційні – укладаються між суб'єктами, які перебувають у відносинах «влада – підпорядкування», зокрема між органом місцевого самоврядування та приватною особою, коли договір оформлює реалізацію владних повноважень щодо адресата;

4) *за юридичними властивостями*: а) нормативні (правовстановлювальні) – переважно горизонтальні договори, які виступають нормативними джерелами адміністративного права та укладаються у публічних інтересах для досягнення загального блага; б) індивідуальні (правозастосовні) – переважно вертикальні договори, спрямовані на вирішення конкретної індивідуальної справи; мають визначених суб'єктів дії, розраховані на одноразове застосування та закріплюють конкретне управлінське рішення у договірній формі;

5) *за змістом*: а) договори про примирення – укладаються для врегулювання спору на основі взаємних поступок і стосуються прав та обов'язків сторін; б) договори обміну зобов'язаннями – сторони беруть на себе зустрічні зобов'язання, які поєднуються спільною метою та спрямовані на реалізацію функцій публічного адміністрування щодо вирішення публічних завдань; в) договори про співпрацю – спрямовані на залучення приватних осіб до реалізації публіч-

¹ Добровольська Н. В. Адміністративний договір: осмислення нормативної дефініції. *Адміністративне та митне право*. 2020. № 3. С. 28–34.

них функцій (тобто формують правовий формат участі невіддільних суб'єктів у виконанні публічних завдань); г) охоронні договори – укладаються з метою встановлення режиму використання майна публічно-правового характеру¹.

16.3. Юридичні передумови та підстави укладення адміністративного договору. Укладення адміністративного договору не є проявом вільного розсуду суб'єктів публічної адміністрації, а можливе за наявності чітко визначених юридичних передумов і підстав, установлених нормами публічного права. На відміну від приватноправових договорів, у сфері публічного адміністрування договірні форми мають винятковий характер і застосовуються тоді, коли це прямо дозволено законом.

Визначальною юридичною передумовою є пряма вказівка закону на можливість урегулювання відповідних публічно-правових відносин шляхом адміністративного договору. Відповідно до п. 16 ч. 1 ст. 4 КАС України адміністративний договір укладається на підставі закону, що виключає загально-дозвільний підхід до вибору договірної форми.

Адміністративні договори широко застосовуються у митній сфері. Митний кодекс України передбачає можливість укладення договорів: а) про розстрочення або відстрочення митних платежів; б) про врегулювання справ про порушення митних правил шляхом компромісу². У цих випадках договір фактично замінює адміністративний акт, забезпечуючи індивідуалізоване та погоджене врегулювання правової ситуації між митним органом і приватною особою.

У податковій сфері відповідні можливості передбачені Податковим кодексом України³. Законодавство допускає укладення адміністративних договорів щодо: а) розстрочення та відстрочення грошових зобов'язань або податкового боргу платника податків; б) узгодження умов виконання податкового обов'язку. Такі договори укладаються у межах заявної процедури та за наявності чітко визначених законом підстав, що виключає свавільність дій контролюючого органу.

¹ Загальне адміністративне право України: підручник / за ред.: акад. Ківалова С. В. і проф. Білої-Тіунової Л. Р.; Нац. ун-т «Одеська юридична академія». Одеса: Фенікс, 2023. 792 с.

² Митний кодекс України : Закон України від 13.03.2012 № 4495-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#Text>.

³ Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.

У сфері взаємодії правоохоронних органів між собою та з іншими суб'єктами публічної влади адміністративні договори використовуються для: а) координації; б) визначення порядку інформаційного обміну; в) реалізації спільних програм або заходів у сфері публічної безпеки. Такі договори, як правило, мають форму угод або меморандумів про співпрацю і ґрунтуються на нормах спеціальних законів та положеннях про відповідні органи.

Водночас принципово важливо, що ні Закон України «Про Національну поліцію», ні інші базові правоохоронні закони не надають загального права замінювати владні управлінські рішення адміністративним договором. У сфері правоохоронної діяльності договірна форма використовується обмежено і функціонально, насамперед там, де йдеться не про примус чи владне розпорядження, а про: а) співпрацю, наприклад, визначення порядку інформаційного обміну; б) координацію діяльності; в) делегування, наприклад, при реалізації спільних програм або заходів у сфері публічної безпеки; г) сервісні або фінансово-зобов'язальні відносини.

Адміністративний договір може бути укладений лише в межах компетенції відповідного суб'єкта публічної адміністрації. Закон має не лише допускати договірну форму, а й наділяти конкретний орган або посадову особу повноваженнями на укладення такого договору. Відсутність компетенції або її перевищення означає протиправність адміністративного договору, незалежно від згоди сторін чи досягнутого результату.

Підставою для укладення адміністративного договору є наявність управлінської ситуації, яка за законом повинна бути врегульована договірною формою або може бути врегульована договором у межах адміністративного розсуду, якщо це прямо допускається нормативним приписом. Такою ситуацією може бути необхідність координації дій суб'єктів владних повноважень, делегування управлінських функцій, врегулювання бюджетних чи сервісних питань, або вирішення конкретної індивідуальної справи без застосування одностороннього владного припису.

Безпосередньою підставою укладення адміністративного договору виступає сукупність юридичних фактів, передбачених нормами адміністративного права. До них належать: а) настання обставин, із якими закон пов'язує можливість договірного врегулювання; б) подання заяви чи ініціювання процедури укладення договору; в) на-

явність нормативно визначених умов, за яких договір є допустимим¹. Сам по собі намір сторін або управлінська доцільність не створюють правової підстави без нормативного закріплення відповідних юридичних фактів.

Адміністративний договір виникає виключно на основі волеузгодження сторін. Навіть за наявності всіх нормативних передумов він не може бути укладений примусово. При цьому згода сторін у публічно-правових відносинах не є рівнозначною приватній автономії волі: вона реалізується у межах, визначених законом, і не може виходити за встановлені публічні цілі та обмеження. Юридичною підставою укладення адміністративного договору є досягнення взаємної згоди з усіх істотних умов, визначених законом або такими, що впливають із характеру відповідного виду договору. За відсутності узгодження хоча б однієї істотної умови адміністративний договір вважається неукладеним.

Таким чином, юридичні передумови та підстави укладення адміністративного договору формують жорстко регламентований механізм застосування договірної форми у публічному адмініструванні, що забезпечує поєднання диспозитивності з принципом законності та пріоритетом публічного інтересу. Загальними юридичними передумовами адміністративного договору є:

- 1) його спрямованість на врегулювання конкретної управлінської ситуації, а не встановлення норм права;
- 2) укладення в межах компетенції суб'єкта публічної адміністрації;
- 3) допустимість договірної форми за відсутності обов'язку діяти виключно через адміністративний акт;
- 4) добровільний характер волевиявлення сторін;
- 5) обов'язкова письмова форма;
- 6) погодження змісту договору з третіми особами, якщо він зачіпає їхні права та законні інтереси.

16.4. Вимоги законності адміністративного договору. Вимога законності адміністративного договору має багаторівневий характер і не зводиться лише до перевірки змісту договору. Вона охоплює як дотримання умов допустимості застосування договірної форми, так і

¹ Карабін Т. О. Адміністративні договори: невідомі та суперечливі питання українського законодавства. *Аналітичне-порівняльне правознавство*. 2024. №4. С. 372-377.

відповідність укладеного договору матеріальним і процедурним вимогам права. У цьому сенсі юридичні передумови укладення адміністративного договору виступають первинним рівнем законності, а їх недотримання автоматично зумовлює протиправність договору незалежно від змісту його умов.

Таким чином, вимога законності адміністративного договору передбачає:

1) дотримання юридичних передумов укладення адміністративного договору, які були розглянуті у попередньому підрозділі;

2) відповідність змісту адміністративного договору чинному законодавству. Істотні умови адміністративного договору, права і обов'язки сторін не можуть суперечити чинному законодавству. Важливим елементом є також спрямованість адміністративного договору на задоволення публічного інтересу та досягнення суспільно значущого результату;

3) дотримання процедурних вимог укладення адміністративного договору, зокрема: установлені законом форми договору (письмової); визначеного порядку його укладення; правил фіксації, обліку та, за потреби, оприлюднення договору.

Дотримання вимог законності є обов'язковою умовою існування адміністративного договору як правової форми публічного адміністрування. Порушення хоча б однієї з таких вимог зумовлює протиправність адміністративного договору, що виключає або обмежує можливість настання передбачених ним юридичних наслідків. На відміну від приватноправових договорів, де незаконність часто пов'язується з дефектами волі чи змісту, у публічно-правовій сфері протиправність адміністративного договору має системний характер і безпосередньо пов'язана з порушенням принципу законності діяльності публічної адміністрації¹.

У теорії адміністративного права та правозастосовній практиці протиправні адміністративні договори поділяють на нікчемні та заперечні. *Нікчемний адміністративний договір* є таким, що не породжує юридичних наслідків з моменту його укладення. Він характеризується очевидною та істотною незаконністю, яка не потребує спеціального доказування. До нікчемних відносять договори, укладені

¹ Токар А. М., Гаврік Р. О. Адміністративний договір у публічному адмініструванні *Правові механізми трансформації суспільства*. 2024. № 14 (1). С. 123–135.

без повноважень, з протиправною метою, з особами, які не мають необхідної правосуб'єктності, або з грубим порушенням вимог щодо форми.

Заперечний адміністративний договір, на відміну від нікчемного, є формально чинним і підлягає виконанню до моменту визнання його недійсним у встановленому законом порядку. Його протиправність не є очевидною та потребує оцінки компетентним органом або судом. Саме такі договори найчастіше стають предметом розгляду адміністративних судів, зокрема у спорах щодо меж договірної компетенції органів публічної адміністрації.

Правові наслідки протиправності адміністративного договору залежать від ступеня допущених порушень. Нікчемний договір не створює, не змінює і не припиняє прав та обов'язків його сторін, тоді як заперечний – втрачає юридичну силу з моменту визнання його недійсним. У будь-якому разі протиправний адміністративний договір не може бути легітимним засобом реалізації публічних повноважень.

16.5. Поняття та ознаки плану. Сфера застосування планів. У системі форм діяльності публічної адміністрації план посідає особливе місце як інструмент організаційно-управлінського характеру, спрямований на впорядкування та раціоналізацію управлінської діяльності. План не є адміністративним актом у класичному розумінні, оскільки він, як правило, не встановлює безпосередньо прав чи обов'язків приватних осіб, а виконує функцію попереднього програмування управлінських рішень і дій.

У доктрині адміністративного права план розглядається як форма діяльності публічної адміністрації, що полягає у визначенні цілей, завдань, напрямів, строків, етапів і способів реалізації управлінської діяльності у певній сфері публічного адміністрування¹. Його призначення полягає у забезпеченні узгодженості дій органів та посадових осіб, підвищенні ефективності управління та мінімізації ризиків хаотичного або ситуативного прийняття рішень.

Прийняття планів не врегульовано не єдиним законом, але його правова основа представляє собою систему нормативно-правових актів: а) законів, що закріплюють обов'язок планування у конкретних сферах; б) підзаконних нормативно-правових актів Кабінету

¹ Загальне адміністративне право: навч. посіб. / Р. С. Мельник, В. М. Бевзенко. Київ: Баїте, 2014. 376 с.

Міністрів України; в) відомчих нормативних актів (зокрема МВС і НПУ); г) внутрішньоорганізаційних актів публічної адміністрації.

На відміну від адміністративного акта, який є результатом вирішення конкретної адміністративної справи, план орієнтований на майбутню діяльність і має випереджальний характер. Він не замінює адміністративні акти та фактичні дії, а створює організаційні передумови для їх подальшого прийняття або вчинення. Саме тому план часто визначають як допоміжну, але необхідну форму управлінської діяльності.

Головними *ознаками* планів як інструментів публічного адміністрування можна вважати:

1) організаційно-управлінський характер. План спрямований на впорядкування внутрішньої або зовнішньої діяльності публічної адміністрації, визначення логіки та послідовності управлінських дій. Його зміст зосереджений не на владному приписі, а на організації процесу управління;

2) підпорядкованість правовим актам. План не може суперечити Конституції України, законам та підзаконним нормативно-правовим актам. Він реалізується в межах чинного правового регулювання і не створює нових правових норм;

3) відсутність безпосередньої регулятивної дії щодо приватних осіб. План, як правило, не породжує прямих юридичних наслідків для фізичних чи юридичних осіб. Такі наслідки виникають лише внаслідок прийняття адміністративних актів або вчинення фактичних дій на його виконання;

4) цільова та програмна спрямованість. План завжди пов'язаний з досягненням визначених управлінських цілей. У ньому фіксуються завдання, строки їх виконання, відповідальні суб'єкти та очікувані результати;

5) процесуальна обумовленість. Плани розробляються і затверджуються в установленому порядку, який визначається законодавством або внутрішніми актами публічної адміністрації. Порушення цього порядку може поставити під сумнів легітимність плану¹.

Плани широко застосовуються у різних сферах публічного адміністрування, зокрема у стратегічному управлінні, фінансово-бю-

¹ Пастух К. В. Прогнозування, програмування, планування у публічному управлінні. *Університетські наукові записки*. 2020. Т. 19. №. 2. С. 74.

джетній діяльності, кадровій роботі, контролі та нагляді, наданні адміністративних послуг. Особливо значущою є роль планів у правоохоронній сфері, де вони забезпечують: а) системність оперативно-службової діяльності; б) координацію дій різних підрозділів; в) превентивний характер управлінських заходів; г) дотримання принципів законності та пропорційності втручання.

16.6. Види планів в діяльності публічної адміністрації. У публічному адмініструванні плани використовуються як організаційно-управлінські інструменти, тому їх класифікація має практичне значення, дозволяє зрозуміти призначення плану, сферу його застосування, юридичні наслідки та зв'язок з іншими формами діяльності публічної адміністрації. З урахуванням доктринальних підходів і управлінської практики плани доцільно поділяти за кількома критеріями:

1) за строком дії плани поділяються на: а) довгострокові – розраховані на тривалий період (як правило, понад п'ять років) і спрямовані на визначення стратегічних орієнтирів розвитку відповідної сфери публічного управління; б) середньострокові – охоплюють кількарічний період та конкретизують стратегічні напрями через визначення пріоритетних завдань; в) короткострокові (поточні) – розраховані на рік, квартал або інший нетривалий строк і мають прикладний, операційний характер;

2) за змістом та функціональним призначенням розрізняють: а) стратегічні плани, які визначають загальні цілі, напрями та очікувані результати діяльності публічної адміністрації; б) оперативні (тактичні) плани, спрямовані на організацію виконання конкретних управлінських завдань; в) плани заходів, у яких деталізуються конкретні дії, строки їх виконання, відповідальні суб'єкти та ресурси;

3) за сферою застосування плани можуть бути: а) загальноуправлінськими, що охоплюють діяльність органу публічної адміністрації в цілому; б) галузевими або функціональними, які стосуються окремого напрямку діяльності (контрольної, наглядової, правоохоронної, сервісної тощо); в) спеціальними, що застосовуються у специфічних сферах публічного адміністрування, зокрема у правоохоронній діяльності (плани перевірок, профілактичних заходів, оперативно-службової діяльності);

4) за суб'єктом ухвалення плани поділяються на: а) плани, що затверджуються вищими органами публічної влади; б) плани цен-

тральних органів виконавчої влади; в) плани територіальних органів та органів місцевого самоврядування;

5) за спрямованістю розрізняють: а) внутрішньоорганізаційні плани, які мають обов'язкове значення лише для апарату відповідного органу; б) плани з зовнішнім інформаційним значенням, які оприлюднюються та слугують підставою для подальших адміністративних актів або фактичних дій, але самі по собі не створюють прав та обов'язків для приватних осіб.

16.7. Поняття, юридичне значення та ознаки фактичної дії. Фактичні дії є самостійною формою діяльності суб'єктів публічної адміністрації, яка полягає у вчиненні реальних дій, спрямованих на практичну реалізацію управлінських рішень, але без безпосереднього встановлення, зміни чи припинення прав і обов'язків приватних осіб. На відміну від адміністративних актів і адміністративних договорів, фактичні дії не мають нормативного або індивідуально-правового характеру та не виступають юридичними фактами у вузькому розумінні, однак вони забезпечують реальне функціонування механізму публічного адміністрування і є необхідною умовою досягнення його цілей.

Юридичне значення фактичних дій полягає в тому, що вони слугують засобом виконання адміністративних актів, реалізації планів, програм і управлінських рішень, а також способом здійснення повсякденної організаційної та сервісної діяльності публічної адміністрації. У багатьох випадках саме фактичні дії є завершальною ланкою управлінського впливу, оскільки без їх вчинення адміністративний акт або адміністративний договір залишався б формальним рішенням без практичного результату. Водночас фактичні дії можуть мати опосередкований вплив на права, свободи та законні інтереси осіб, що зумовлює необхідність їх здійснення виключно в межах компетенції та з дотриманням принципів законності, пропорційності та належного адміністрування.

У правоохоронній сфері фактичні дії є домінуючою формою щоденної діяльності органів публічної адміністрації. До них належать, зокрема, перевірка документів, патрулювання території, охорона публічного порядку, блокування місця події, організація пропускового режиму, застосування технічних засобів фіксації, надання допомоги особам у надзвичайних ситуаціях. Такі дії здійснюються на підставі та на виконання закону або адміністративного акта, але самі по собі не оформлюються у вигляді адміністративних рішень.

Основними ознаками фактичних дій є: а) їх реальний характер; б) відсутність самостійного правовстановлювального змісту; в) підпорядкованість адміністративним актам, планам чи управлінським завданням; г) спрямованість на досягнення конкретного практичного результату у сфері публічного управління. В сукупності це дозволяє розглядати фактичні дії як необхідний елемент системи форм діяльності публічної адміністрації, який забезпечує перехід від нормативного та індивідуального регулювання до реального управлінського впливу¹.

16.8. Види фактичних дій. Фактичні дії публічної адміністрації можуть бути класифіковані за низкою критеріїв, що дозволяє розкрити їх правову природу, зокрема за:

1) *характером впливу*: а) матеріальні (фізичні) – дії, що супроводжуються безпосереднім фізичним впливом на особу, майно або об'єкти матеріального світу (затримання, вилучення, застосування фізичної сили); 2) організаційні – дії, що не мають фізичного характеру, але спрямовані на впорядкування поведінки осіб, встановлення режиму або організацію процесів (евакуація, обмеження доступу, організація охорони);

2) *функціональним призначенням*: а) превентивні – спрямовані на запобігання правопорушенням та усунення загрози публічному порядку; б) припиняючі – спрямовані на негайне припинення протиправної поведінки; в) забезпечувальні – здійснюються з метою забезпечення адміністративного провадження або виконання адміністративного акта;

3) *зв'язком з адміністративним примусом*: а) примусові – здійснюються незалежно від волі особи та пов'язані із застосуванням заходів адміністративного примусу; б) непримусові – реалізуються без застосування примусу, але мають обов'язковий характер у межах управлінських повноважень;

4) *суб'єктом здійснення*: а) дії адміністративних органів; б) дії посадових осіб публічної адміністрації; в) дії спеціально уповноважених служб (передусім правоохоронних органів);

5) *правовими наслідками*: а) дії, що безпосередньо породжують юридично значимі наслідки (обмеження свободи пересування, вилу-

¹ Мілієнко О. А. Теоретико-прикладні аспекти застосування адміністративних актів: автореф. ... канд. юрид. наук; Запорізький національний університет, Запоріжжя. 2021. 21 с.

чення майна); б) дії, що мають допоміжний (техніко-організаційний) характер, але є необхідними для реалізації владних повноважень;

б) *формою реалізації*: а) разові – здійснюються одноразово у відповідь на конкретну ситуацію; б) триваючі – здійснюються протягом певного часу (охорона об'єкта, контроль режиму).

Особливе місце серед фактичних дій займають *дії, пов'язані із застосуванням заходів адміністративного примусу*. У цьому випадку фактичні дії виступають безпосередньою формою реалізації примусових повноважень публічної адміністрації, коли управлінський вплив здійснюється не шляхом прийняття індивідуального адміністративного акта, а через фізичне, організаційне або технічне втручання у сферу поведінки особи. Саме через фактичні дії адміністративний примус набуває реального змісту та практичного виміру.

У правоохоронній діяльності до таких фактичних дій належать, зокрема, припинення правопорушення, обмеження доступу до певної території, фізичне відсторонення особи від вчинення небезпечних дій, застосування спеціальних засобів, доставлення особи до службового приміщення, проведення поверхневої перевірки, тимчасове обмеження руху транспорту. Хоча зазначені дії можуть ґрунтуватися на законі або адміністративному акті, їх правова природа полягає саме у фактичному впливі, а не у формальному волевиявленні адміністративного органу.

Зв'язок фактичних дій з адміністративним примусом зумовлює підвищені вимоги до їх законності та обґрунтованості. Такі дії допускаються лише за наявності передбачених законом підстав, мають відповідати меті примусового втручання, бути пропорційними загрози та здійснюватися у мінімально необхідному обсязі¹. У разі порушення цих вимог фактичні дії можуть бути визнані протиправними, а заподіяна ними шкода – підлягати відшкодуванню, навіть якщо вони не були оформлені окремим адміністративним актом.

¹ Куцнев Є., Мазур А. Правоохоронна діяльність: теоретичний аспект. *Scientific works of National Aviation University*. Series: Law Journal «Air and Space Law». 2023. Т. 3. №. 68. С. 96-103.

Тема 17. Адміністративний розсуд в діяльності публічної адміністрації

- 17.1. Поняття адміністративного розсуду в діяльності публічної адміністрації.
- 17.2. Вимоги до застосування розсуду в діяльності публічної адміністрації.
- 17.3. Практичні аспекти застосування адміністративного розсуду у діяльності органів виконавчої влади.
- 17.4. Особливості адміністративного розсуду в правоохоронній діяльності.

Основний зміст

17.1. Поняття адміністративного розсуду в діяльності публічної адміністрації. Адміністративний розсуд є категорією адміністративного права, що відображає специфіку правозастосовної діяльності публічної адміністрації. У загальному значенні розсуд полягає у виборі альтернативного варіанта поведінки, який є найбільш прийнятним у конкретних суспільних відносинах для конкретного суб'єкта. У теорії права розрізняють судовий, законодавчий та адміністративний розсуд; при цьому адміністративний розсуд характеризує саме спосіб реалізації компетенції публічної адміністрації з метою забезпечення належного рівня правозастосовної діяльності. Він може розглядатися як міра свободи суб'єкта публічної адміністрації при реалізації своїх повноважень, або власне вибором, який нею здійснюється¹.

Адміністративний розсуд у діяльності публічної адміністрації – це спосіб реалізації її компетенції, який застосовується виключно за умови дотримання верховенства права та за відсутності єдиного варіанта реалізації повноважень у конкретно визначених суспільних відносинах із конкретним складом учасників, з метою забезпечення належного рівня правозастосовної діяльності.

Застосування адміністративного розсуду можливе лише за умови дотримання принципу верховенства права. Суб'єкти публічної ад-

¹ Загальне адміністративне право України: підручник / за ред.: акад. Ківалова С. В. і проф. Білої-Тіунової Л. Р.; Нац. ун-т «Одеська юридична академія». Одеса: Фенікс, 2023. 792 с.

міністрації діють за формулою правового регулювання «заборонено все, крім того, що прямо дозволено законом», а тому розсуд не може існувати поза межами повноважень, встановлених Конституцією та законами України. Якщо певних повноважень законом не передбачено, їх «заповнення» розсудом є неприпустимим.

Об'єктивна обумовленість адміністративного розсуду проявляється через передумови, причини та очікуваний результат його застосування. Процес розсуду має інтелектуально-вольовий характер: суб'єкт публічної адміністрації здійснює аналітичну діяльність і обирає найбільш правильний варіант реалізації повноважень. Основними причинами застосування адміністративного розсуду є, по-перше, відсутність єдиного варіанта реалізації компетенції щодо конкретного випадку; по-друге, необхідність виконання завдань, покладених на орган законом, коли перелік інструментів або способів дії не є деталізованим; по-третє, наявність оціночних понять, відкритих переліків, прогалин, а також альтернативних або відносно визначених приписів, які потребують гнучкого правового впливу¹. Результатом застосування адміністративного розсуду є врегулювання конкретно визначених суспільних відносин і досягнення стану, за якого дотримано та забезпечено права і свободи людини та громадянина.

Ознаками адміністративного розсуду в діяльності публічної адміністрації є:

- 1) застосування лише за умови дотримання верховенства права;
- 2) застосування лише за відсутності єдиного варіанта реалізації компетенції щодо конкретного випадку;
- 3) здійснення виключно уповноваженими суб'єктами в межах їх повноважень;
- 4) інтелектуально-аналітичний, творчий характер вибору оптимального варіанта використання інструментів публічного адміністрування;
- 5) орієнтованість на належну мету публічного адміністрування без сторонніх намірів чи власної вигоди².

¹ Омелян В. О. Сутність адміністративного розсуду в діяльності публічної адміністрації. *Адміністративне право і процес*. 2018. С. 23-33.

² Кучук А. М., Міщенко О. В. Адміністративний розсуд: Україна та держави Європейського союзу (порівняльно-правовий аспект). *Нове українське право*. 2022. Т. 1. С. 235-240.

Поняття «адміністративний розсуд» тісно пов'язане з категорією «дискреційні повноваження». Їх співвідношення доцільно пояснювати як зміст і форму: адміністративний розсуд відображає зміст дискреційних повноважень, тоді як дискреційні повноваження (сукупність прав і обов'язків, що дозволяє обрати один із кількох варіантів рішення) є зовнішньою формою вираження адміністративного розсуду.

1.2. Вимоги до застосування розсуду в діяльності публічної адміністрації. Вимоги до застосування адміністративного розсуду впливають із того, що розсуд є правомірним вибором між кількома допустимими варіантами реалізації компетенції. Нормативне регулювання вимог до адміністративного розсуду в Україні вибудовується як багаторівнева система: від конституційної заборони свавілля, через процедурні стандарти та судовий контроль, до сформованих доктриною і європейськими стандартами критеріїв належного здійснення дискреційних повноважень.

Базові вимоги до розсуду закріплено на конституційному рівні: ч. 2 ст. 19 Конституції України встановлює припис, за яким органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України. Ця норма виключає можливість довільного розсуду й визначає його як похідний від закону спосіб реалізації компетенції. Відповідно, будь-які вимоги до розсуду починаються з вимоги його нормативної передбаченості.

Подальша конкретизація вимог здійснюється у Законі України «Про адміністративну процедуру»¹, який уперше на рівні загального закону закріпив поняття дискреційних повноважень як таких, що полягають у можливості вибору одного з кількох варіантів рішень на основі їх відповідності меті закону. Нормами цього Закону фактично встановлено ключові вимоги до розсуду: а) зв'язок із метою правового регулювання; б) обов'язок діяти пропорційно, добросовісно та неупереджено; в) урахування фактичних обставин справи; г) недопустимість свавілля та прихованого використання розсуду поза межами процедури. Таким чином, розсуд у процедурному аспекті нормативно обмежується не лише компетенцією, а й стандартами належного адміністративного рішення.

¹ Про адміністративну процедуру : Закон України від 17 лют. 2022 р. № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20>

Важливу роль у формуванні вимог до розсуду відіграє адміністративне судочинство. КАС України не визначає розсуд безпосередньо, однак закріплює критерії судового контролю за рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єктів владних повноважень. Суди перевіряють, чи прийняті вони з дотриманням вимог: законності, обґрунтованості, добросовісності, розсудливості, пропорційності та неупередженості¹. Саме через ці критерії адміністративний розсуд набуває нормативно визначених меж і стає контрольованим.

Додаткове нормативне значення має антикорупційне законодавство, зокрема підходи, закріплені у методології антикорупційної експертизи, де дискреційні повноваження розглядаються як потенційний корупційний ризик у разі відсутності чітких критеріїв їх реалізації². Це опосередковано формує вимогу до законодавця і правозастосувача конкретизувати межі розсуду та уникати надмірної невизначеності.

Нарешті, українське нормативне регулювання узгоджується з європейськими стандартами, зокрема з рекомендаціями Комітету міністрів Ради Європи щодо здійснення адміністративними органами дискреційних повноважень³. У них закріплено вимоги діяти виключно з метою, для якої надано повноваження, забезпечувати об'єктивність, рівність, баланс між метою та наслідками рішення і враховувати конкретні обставини справи. Хоч ці акти не мають прямої юридичної сили, вони використовуються як орієнтир для тлумачення національного законодавства.

Узагальнюючи наявні нормативно визначені і доктринально сформовані вимоги до адміністративного розсуду можна виокремити наступні:

1) *законність*: суб'єкт публічної адміністрації може обирати варіант рішення або дії лише тоді й лише настільки, наскільки закон надає йому відповідні повноваження. Розсуд не може компенсувати відсутність компетенції: якщо повноваження законом не передбачено, «розсуд» перетворюється на безконтрольність і порушує принципи права;

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

² Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>

³ Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи № R(80)2 від 11.03.1980 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.

2) *наявність умов для розсуду*, тобто ситуації, коли відсутній єдиний, наперед визначений законом порядок дій. Розсуд виникає там, де нормативне регулювання допускає альтернативу: через оціночні поняття, відкриті переліки, прогалини, відносно визначені приписи чи різні допустимі інструменти реагування. Водночас навіть за наявності альтернативи будь-який варіант рішення має залишатися в межах правосуб'єктності органу та бути пов'язаним із конкретними обставинами справи;

3) *цільова спрямованість*: адміністративний орган має переслідувати лише ту мету, для якої його наділено повноваженнями. Розсуд не може бути використаний для «сторонніх» цілей, власної вигоди чи під впливом чинників, що суперечать принципам публічного адміністрування. Сам вибір варіанта рішення має бути підпорядкований очікуваному правовому результату – врегулюванню конкретно визначених суспільних відносин і забезпеченню прав та свобод людини;

4) *об'єктивність і неупередженість*. Оскільки розсуд має інтелектуально-аналітичний характер, орган зобов'язаний виходити з належно встановлених обставин справи та оцінювати їх безсторонньо, не допускаючи необґрунтованих відмінностей у підходах до осіб у подібних ситуаціях. Це прямо пов'язано з вимогою діяти добросовісно, розсудливо та відповідально;

5) *пропорційність та баланс наслідків*. Якщо обраний варіант рішення може мати несприятливі наслідки для прав, свобод чи інтересів особи, адміністративний орган має забезпечити належну рівновагу між такими наслідками та метою, яку переслідує, і обирати той варіант, що дозволяє досягти мети без надмірного втручання;

6) *своєчасність та узгодженість дій*: рішення в межах розсуду має прийматися у строк, прийнятний з огляду на питання, яке вирішується, і водночас орган має забезпечувати послідовність застосування відповідних норм адміністративного права. Разом із тим узгодженість не означає механічності: орган зобов'язаний враховувати конкретні обставини кожної справи і лише ті фактори, що мають значення саме для неї.

7) *пов'язаність з фактичними і нормативними підстами*. Фактичні підстави становлять суспільні відносини, які об'єктивно потребують нормативно-організаційного впливу з боку публічної адміністрації. Нормативні підстави – це система норм, що визначає

завдання, мету і принципи діяльності органу, його компетенцію, повноваження та процедуру їх реалізації. Лише сукупність таких підстав робить застосування адміністративного розсуду правомірним і контрольованим.

17.3. Практичні аспекти застосування адміністративного розсуду в діяльності публічної адміністрації. У практичній діяльності суб'єктів публічної адміністрації адміністративний розсуд проявляється як інструмент адаптації правового регулювання до конкретних обставин справи, коли закон не встановлює єдиного імперативного варіанту поведінки адміністративного органу. Його застосування є типовим для сфер, що характеризуються складністю фактичних ситуацій, динамічністю суспільних процесів та необхідністю оперативного реагування.

Найпоширенішим практичним проявом адміністративного розсуду є вибір управлінського рішення в межах альтернатив, прямо або опосередковано передбачених законом. Це може стосуватися визначення способу реалізації повноваження, обсягу адміністративного втручання, строків виконання рішення або доцільності застосування того чи іншого інструменту публічного адміністрування (адміністративного акта, договору, плану чи фактичної дії). У таких випадках розсуд не замінює закон, а функціонує як механізм його індивідуалізованого застосування.

У діяльності суб'єктів публічної адміністрації важливим практичним аспектом є застосування розсуду під час оцінки фактичних обставин справи. Закон часто використовує оціночні поняття («достатні підстави», «обґрунтована необхідність», «виняткові випадки», «загроза публічним інтересам»), наповнення яких конкретним змістом здійснюється саме через адміністративний розсуд. При цьому суб'єкт публічної адміністрації зобов'язаний діяти на основі зібраних доказів, матеріалів справи та логічного зв'язку між встановленими обставинами і прийнятим рішенням.

Слід врахувати, що в діяльності суб'єктів публічної адміністрації застосування адміністративного розсуду супроводжується підвищеним ризиком зловживань, що зумовлює необхідність його мотивування та документального обґрунтування. В зв'язку з цим сучасна адміністративна практика орієнтована на фіксацію причин вибору конкретного варіанта рішення у мотивувальній частині адміністративного акта або іншого управлінського рішення, що надалі забезпе-

чує можливість ефективного адміністративного та судового контролю.

Таким чином, у практичному вимірі адміністративний розсуд в діяльності суб'єктів публічної адміністрації виступає як функціонально необхідний елемент правозастосування, який дозволяє поєднати загальні приписи закону з індивідуальними обставинами конкретної справи за умови дотримання принципів законності, обґрунтованості та пропорційності.

17.4. Особливості адміністративного розсуду в правоохоронній діяльності. Окрему групу практичних аспектів становить застосування розсуду у правоохоронній сфері. Тут він проявляється, зокрема, при виборі заходів адміністративного примусу, визначенні необхідності їх застосування, інтенсивності та тривалості. Наприклад, під час реагування на адміністративні правопорушення чи загрози публічній безпеці правоохоронець має обрати найбільш адекватний і пропорційний захід впливу, що забезпечує досягнення законної мети з мінімальним втручанням у права особи. У цьому контексті адміністративний розсуд тісно пов'язаний із принципом пропорційності та заборобою надмірного примусу¹.

Адміністративний розсуд у правоохоронній сфері має ситуаційний характер. Рішення приймаються з урахуванням конкретної обставини, поведінки особи, рівня загрози, можливих наслідків бездіяльності, а також альтернативних варіантів реагування. Саме тому законодавство у сфері правоохоронної діяльності, як правило, не фіксує жорстко єдиний алгоритм дій, а встановлює рамкові моделі поведінки, залишаючи посадовій особі простір для вибору (наприклад, «має право застосувати», «у разі необхідності», «за наявності підстав»).

Специфіка адміністративного розсуду в правоохоронній діяльності зумовлена підвищеним рівнем владного втручання та необхідністю оперативного реагування на загрози публічній безпеці й правопорядку. На відміну від багатьох інших сфер публічного адміністрування, правоохоронна діяльність часто здійснюється в умовах дефіциту часу, неповноти інформації та конфлікту інтересів, що

¹ Панфілов О. Є., Козачук Д. А. Адміністративний розсуд у сфері застосування заходів адміністративної відповідальності. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2025. № 8. С. 362-367.

об'єктивно розширює межі розсуду посадової особи, але водночас підвищує вимоги до його правової обґрунтованості.

Межі адміністративного розсуду в правоохоронній діяльності визначаються: а) цільовим призначенням правоохоронної діяльності (захист прав і свобод людини, публічної безпеки, правопорядку); б) спеціальними принципами, зокрема законності, необхідності, пропорційності, мінімального втручання та поваги до людської гідності; в) процедурними гарантіями, які передбачають фіксацію дій, можливість подальшого контролю та оскарження¹.

Особливістю розсуду в правоохоронній діяльності є його превентивна спрямованість. У багатьох випадках рішення приймається не для реагування на вже вчинене правопорушення, а для запобігання потенційній шкоді. Це проявляється, наприклад, при оцінці ризиків порушення публічного порядку, прийнятті рішень про обмеження доступу до певної території, припиненні масових заходів, проведенні поверхневих перевірок тощо. У таких ситуаціях особливо важливим є баланс між публічним інтересом і правами особи, оскільки правові наслідки можуть наставати ще до вчинення протиправної поведінки.

Адміністративний розсуд у правоохоронній діяльності тісно пов'язаний і з підвищеним рівнем юридичної відповідальності посадових осіб. Неправильна оцінка ситуації, перевищення необхідної інтенсивності примусу або ігнорування альтернативних, менш обтяжливих заходів можуть спричинити визнання дій незаконними, притягнення до дисциплінарної, адміністративної або навіть кримінальної відповідальності. Саме тому сучасні підходи вимагають не лише формального дотримання закону, а й здатності правоохоронця аргументувати свій вибір як розумний, необхідний і пропорційний.

Практика також демонструє, що адміністративний розсуд активно використовується в процедурній діяльності, зокрема при визначенні способів збирання та оцінки доказів, вирішенні питань щодо необхідності додаткових перевірок, експертиз або залучення інших органів. У таких ситуаціях розсуд має процесуальний характер і спрямований на забезпечення повного, всебічного та об'єктивного розгляду справи.

¹ Присяжнюк О. А. Дискреційні повноваження правоохоронних органів України як один із механізмів реалізації правоохоронної функції держави. *Форум права*. 2024. № 3. С 56-64.

Тема 18. Публічні послуги

- 18.1. Поняття, ознаки та види публічних послуг.
- 18.2. Критерії оцінювання якості публічних послуг
- 18.3. Адміністративні послуги: поняття, принципи, види.
- 18.4. Поліцейські послуги: поняття, види.

Основний зміст

18.1. Поняття, ознаки та види публічних послуг. Публічні послуги є одним із ключових інструментів реалізації функцій публічної адміністрації у відносинах із приватними особами. Їх поява та розвиток пов'язані з трансформацією класичної владно-розпорядчої моделі державного управління у людиноцентристську модель публічного адміністрування, орієнтовану на задоволення потреб та законних інтересів особи.

У сучасній доктрині адміністративного права *публічні послуги* розглядаються як діяльність суб'єктів публічної адміністрації або уповноважених ними осіб, спрямована на задоволення індивідуальних чи колективних потреб фізичних і юридичних осіб, що здійснюється на підставі закону, у встановленій процедурній формі та тягне юридично значущі наслідки¹.

У європейській правовій доктрині публічні послуги (*services of general interest, public services*) трактуються як діяльність, яку держава або інші публічні суб'єкти визнають такою, що має загальносуспільне значення, та забезпечують її надання під власну відповідальність або під контролем публічної влади².

До *ознак публічних послуг* слід віднести такі:

1) публічний інтерес – це основна ознака публічної послуги, яка полягає в задоволенні потреби фізичної та/або юридичної особи відповідно до законодавчо встановленої компетенції та забезпечуються суб'єктами публічної адміністрації. В основу публічних послуг покладений публічний інтерес, під яким розуміється визначений державою та забезпечений правом інтерес соціальної спіль-

¹ Войтик О. Є., Іщенко Г. О. Публічні послуги у сфері публічного управління: теоретичні аспекти. *Ефективність державного управління*. 2020. № 64. С. 46-55.

² Бублейник В. А., Легеза Є. О. Наукові концепції розвитку публічних послуг в Україні. *Аналітичне-порівняльне правознавство*. 2024. № 5. С. 444-449.

ноти, задоволення якого служить умовою та гарантією її існування і розвитку;

2) безпосередня ініціатива (заява) фізичних та юридичних осіб. Публічні послуги надаються лише за безпосередньою ініціативою (заявою) фізичних та юридичних осіб, незалежно від самої форми заяви особи (усна чи письмова) та порядку її отримання органом влади. Немає значення, чи всі особи зобов'язані звертатися за конкретною публічною (адміністративною) послугою, як, наприклад, за отриманням загальногромадянського паспорта, чи лише окремі категорії суб'єктів права, як у випадку з отриманням будь-якої ліцензії;

3) імперативність правового регулювання отримання публічної послуги. Надання публічної послуги можливе лише у разі, коли є спеціальне правове регулювання порядку надання такої послуги. Вимога особи до органу влади вчинити якісь дії на її користь може розглядатися як публічна послуга лише тоді, коли порядок розгляду цієї заяви є чітко регламентованим. Не можна вимагати від органу влади надати публічну послугу, якщо її надання не передбачено законом;

4) публічні послуги надаються конкретним суб'єктом публічної адміністрації. За загальним правилом, за конкретною публічною послугою можна звернутися лише до певного (тільки одного) органу влади, визначеного законом, на відміну від інших видів звернень, які можуть бути розглянуті та вирішені більш широким колом суб'єктів;

5) надання публічних послуг здійснюється за процедурою та чітким адміністративним (публічним) регламентом. Для отримання публічних послуг фізичним та юридичним особам необхідно виконати певні вимоги, визначені законом;

6) результатом надання публічної послуги є індивідуальний акт типової форми (рішення, дозвіл, ліцензія, сертифікат, акт, посвідчення, реєстрація тощо);

7) фінансування здійснюється за рахунок публічних коштів, тобто на рівні як держави, так і територіальної громади;

8) відповідальність посадових і службових осіб за невиконання або неналежне виконання обов'язку по наданню публічних послуг¹.

¹ Стрельников А. В. Правова категорія «публічна послуга» як змістовна складова визначення суб'єктів, на яких поширюється дія антикорупційного законодавства. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 5. 2025. С. 345-348.

Різноманітність сфер публічного адміністрування зумовлює існування різних підходів до *класифікації публічних послуг*, зокрема, за:

1) юридичною природою результату публічні послуги поділяються на: а) адміністративні послуги – пов'язані з прийняттям індивідуального владного рішення (адміністративного акта), що змінює правовий статус особи (реєстрація, ліцензування, видача дозволів, сертифікатів тощо); б) соціальні публічні послуги – спрямовані на забезпечення соціальних прав особи (освітні, медичні, соціального захисту), при цьому результат не завжди оформлюється адміністративним актом; в) комунальні публічні послуги – пов'язані із забезпеченням життєдіяльності населення (водопостачання, теплопостачання, вивезення відходів тощо), які надаються під публічним контролем; г) поліцейські публічні послуги – специфічний різновид публічних послуг, що надаються органами сектору безпеки і правопорядку та спрямовані на забезпечення публічної безпеки, охорону прав і свобод людини. Їх юридичний результат може полягати як у владному приписі, так і у фактичному захисті або запобіганні порушенню (прийняття заяв, видача довідок, дозвільні дії, реагування на звернення). Для цих послуг характерне поєднання сервісної та владної складових; ґ) інформаційні публічні послуги – послуги, юридичний результат яких полягає у наданні, підтвердженні або уточненні офіційної інформації, що перебуває у володінні суб'єкта публічної адміністрації. Такі послуги самі по собі не змінюють правовий статус особи, але створюють юридично значущі умови для реалізації прав (довідки, витяги, інформаційні повідомлення);

2) суб'єктом надання розрізняють: а) послуги, що надаються органами державної влади; б) послуги, що надаються органами місцевого самоврядування; в) послуги, що надаються суб'єктами делегованих повноважень або іншими організаціями, уповноваженими державою чи територіальною громадою;

3) формою реалізації владних повноважень публічні послуги поділяються на: а) владно-розпорядчі, де домінує імперативний елемент і приймається обов'язкове для особи рішення; б) сервісні, орієнтовані на обслуговування потреб особи за мінімального втручання у її автономію;

4) характером звернення особи виокремлюють: а) послуги, що надаються виключно за заявою особи; б) послуги, що можуть нада-

ватися як за заявою, так і з ініціативи публічної адміністрації, якщо це передбачено законом;

5) рівнем стандартизації розрізняють: а) типові (стандартизовані) публічні послуги, порядок і результат яких чітко визначені нормативно; б) індивідуалізовані публічні послуги, що потребують оцінки обставин конкретної справи та застосування адміністративного розсуду¹.

18.2. Критерії оцінювання якості публічних послуг. Під оцінкою якості надання публічних послуг розуміють перевірку діяльності суб'єкта їх надання, в тому числі самого результату діяльності, на відповідність офіційно встановленим вимогам та/або очікуванням споживачів. Підставою для оцінки якості надання публічних послуг є відповідний критерій, який за загальним правилом, має бути придатним для вироблення на його основі стандартів надання публічних послуг.

Критерії якості надання публічних послуг, можна поділити їх на дві категорії: 1) ті, які визначають якість об'єктивних умов, якими владні суб'єкти повинні забезпечити споживачів послуг; 2) суб'єктивні, які відображають ставлення надавачів послуг до їх споживачів. Кожному критерію оцінки якості надання послуги має відповідати стандарт її надання. *Стандарти якості адміністративних послуг* – це мінімальні вимоги щодо надання публічної послуги, які повинен забезпечити орган влади, а критерії мають бути мірилом, за допомогою якого можна оцінити, наскільки замовник послуги задоволений її наданням².

До основних критеріїв оцінювання якості публічних послуг можна віднести:

1) *доступність*. Якість публічної послуги визначається можливістю її реального отримання всіма особами, які мають на це право. Доступність охоплює територіальний чинник, зрозумілість інформації про умови та порядок надання послуги, використання електронних форм взаємодії, а також відсутність надмірних процедурних або фінансових бар'єрів. Недоступна послуга втрачає своє публічне призначення незалежно від її формальної правомірності;

¹ Шийович С. Я. Публічні послуги: теоретико-правові аспекти. *Аналітичне-порівняльне правознавство*. 2023. № 1. С. 431-435.

² Шийович С. Я. Забезпечення якості публічних послуг. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ (серія юридична)*. 2023. №. 3. С. 124-131.

2) *своєчасність*. Публічна послуга повинна надаватися у строки, визначені законодавством або адміністративними стандартами. Порухення строків, навіть за відсутності протиправності, негативно впливає на реалізацію прав особи та свідчить про низький рівень організаційної якості діяльності публічної адміністрації;

3) *процедурна зручність*. Цей критерій відображає простоту та раціональність адміністративної процедури: кількість необхідних дій, документів, контактів із органом влади, можливість дистанційної взаємодії. Процедурна перевантаженість не порушує законності, але істотно знижує якість публічної послуги;

4) *прозорість і передбачуваність*. Отримувач публічної послуги повинен мати можливість заздалегідь зрозуміти алгоритм дій органу, умови отримання результату та можливі правові наслідки. Прозорість процедур формує довіру до публічної адміністрації та забезпечує стабільність адміністративної практики;

5) *обґрунтованість результату*. Якість публічної послуги проявляється у здатності публічної адміністрації надати зрозуміле й логічне пояснення прийнятого рішення або вчиненої дії. Обґрунтованість має значення насамперед для сприйняття послуги отримувачем і для подальшої реалізації права на оскарження;

6) *ефективність*. Ефективність характеризує співвідношення між досягнутим результатом і витраченими ресурсами. Якісна публічна послуга досягає своєї мети без зайвих процедурних дій, повторного звернення або дублювання управлінських рішень;

7) *орієнтація на потреби отримувача*. Цей критерій відображає людиноцентристський підхід у публічному адмініструванні та проявляється у коректній комунікації, наданні роз'яснень, врахуванні індивідуальної ситуації особи в межах дозволеного законом.

18.3. Адміністративні послуги: поняття, принципи, види. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги» адміністративна послуга – це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону¹.

¹ Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>

Визначення поняття «адміністративні послуги» є дискусійним питанням серед науковців. Аналіз найбільш поширених точок зору із цієї тематики дозволяє виокремити три основні підходи до розуміння поняття «адміністративні послуги»: 1) визначення адміністративних послуг через категорію правовідносин; 2) акцентуванні на специфіці діяльності органів публічного адміністрування; 3) як результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою¹.

Надання адміністративних послуг в Україні ґрунтується на *принципах*, безпосередньо закріплених або прямо впливаючих із положень Закону України «Про адміністративні послуги». До таких принципів належать:

1) законність – адміністративні послуги надаються виключно на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законами України;

2) рівність суб'єктів звернення – усі фізичні та юридичні особи мають рівні права на отримання адміністративних послуг без будь-якої дискримінації;

3) доступність адміністративних послуг – забезпечується можливість звернення за адміністративною послугою незалежно від місця проживання особи, у тому числі шляхом функціонування центрів надання адміністративних послуг та використання електронних сервісів;

4) відкритість та прозорість – суб'єкти надання адміністративних послуг зобов'язані забезпечувати відкритий доступ до інформації про порядок надання послуг, перелік документів, строки та результати їх надання;

5) своєчасність надання адміністративних послуг – адміністративні послуги надаються у строки, встановлені законом, а у разі їх порушення застосовуються визначені законом правові наслідки;

6) мінімізація кількості документів та процедурних дій – забороняється вимагати від заявника документи або інформацію, не передбачені законом, а також покладається обов'язок міжвідомчого обміну інформацією на суб'єктів владних повноважень;

¹ Ковбас І. В., Коваль В. О. Поняття, ознаки та сутність адміністративних послуг в Україні. *Юридичний бюлетень*. 2023. Вип. 29. С. 236-243.

7) зручність для суб'єкта звернення – організація процесу надання адміністративних послуг повинна забезпечувати можливість подання документів у зручний спосіб, зокрема через ЦНАП або в електронній формі.

Критерії класифікації адміністративних послуг є різноманітними і надають можливість розмежувати їх в залежності від:

1) суб'єкта отримання адміністративної послуги: а) послуги, що отримують фізичні особи; б) послуги, що отримують юридичні особи; в) змішані, тобто послуги, що їх споживачем можуть бути як фізичні, так і юридичні особи;

2) суб'єкта надання публічних послуг: а) державні – надаються відповідними суб'єктами державної влади; б) муніципальні – надаються органами місцевого самоврядування, в тому числі центрами надання адміністративних послуг;

3) оплатності: а) платні, б) безоплатні;

4) правової основи регламентації: а) загальні – ті, що врегульовано Законом України «Про адміністративні послуги», б) спеціальні – ті, що врегульовані іншими нормативно-правовими актами;

5) джерела фінансування: а) послуги, що фінансуються за рахунок коштів державного бюджету; б) послуги, що фінансуються за рахунок коштів місцевого бюджету;

6) терміну надання: а) короткострокові (до 30 діб), б) довгострокові (більше ніж 30 діб);

7) характеру питань, за розв'язанням яких звертаються суб'єкти звернення до органів публічної адміністрації: а) в галузі підприємницької діяльності (державна реєстрація юридичних осіб та індивідуальних підприємців, видача ліцензій на здійснення певних видів діяльності); б) в галузі соціальних відносин (призначення пенсії, надання субсидії, виплата одноразової допомоги при народженні дитини); в) у сфері землекористування (послуги з надання земельних ділянок із державної і муніципальної власності громадянам та юридичним особам, з постановки земельних ділянок на державний кадастровий облік, реєстрації прав на земельні ділянки); г) в галузі природокористування (державна експертиза запасів корисних копалин; геологічна, економічна, екологічна інформація про ділянки надр, що надаються у користування); д) будівельно-комунальні та ін.;

8) ступеня обов'язковості: а) обов'язкові, б) добровільні;

9) порядку та способу взаємодії із суб'єктом надання: а) надаються суб'єктами надання адміністративних послуг безпосередньо; б) надаються через Центри надання адміністративних послуг; в) надаються через Єдиний державний вебпортал електронних послуг;

10) змісту адміністративної діяльності, у межах якої реалізується владне повноваження суб'єкта публічної адміністрації, адміністративні послуги поділяються на такі основні види: а) дозвільні адміністративні послуги – полягають у наданні уповноваженим органом дозволу на здійснення певної діяльності або вчинення конкретних дій, які за загальним правилом обмежені законом. До дозвільних послуг також відносять акредитацію, атестацію та сертифікацію, які спрямовані на офіційне підтвердження відповідності суб'єктів, об'єктів або діяльності встановленим державою вимогам (наприклад, акредитація закладів освіти або охорони здоров'я, атестація робочих місць, сертифікація товарів і послуг); б) реєстраційні адміністративні послуги – пов'язані з офіційним внесенням відомостей до державних реєстрів та видачею відповідних витягів або свідоцтв. До них належать реєстрація актів цивільного стану, реєстрація суб'єктів підприємницької діяльності, а також легалізація суб'єктів, зокрема громадських об'єднань, шляхом їх державної реєстрації; в) послуги з легалізації та підтвердження документів і фактів – охоплюють дії публічної адміністрації щодо надання документам юридичної сили або підтвердження їх достовірності. До цього виду належать консульська легалізація документів, нострифікація (визнання документів про освіту, виданих в інших державах), а також верифікація – встановлення автентичності документів або сертифікатів (наприклад, сертифікатів про походження товарів) тощо.

Важливим чинником трансформації надання публічних (адміністративних) послуг є їх цифровізація, яка проявляється у впровадженні електронних форм подання заяв, автоматизації процедур розгляду, використанні державних реєстрів та інформаційно-телекомунікаційних систем¹. Діджиталізація спрямована на підвищення доступності послуг, скорочення строків їх надання, мінімізацію дискреційного впливу посадових осіб та зменшення корупційних

¹ Сидоренко С. О. Діджиталізація: електронні адміністративні послуги. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2021. № 4. С. 11-15.

ризиків. Водночас цифрові інструменти не змінюють правової природи публічної послуги, а лише модифікують форму її надання, залишаючи незмінними вимоги щодо законності, компетенції суб'єкта та юридичних наслідків результату послуги.

18.4. Поліцейські послуги: поняття, види. Категорія «поліцейські послуги», закріплена в законодавстві України, є відносно новою для адміністративно-правової доктрини та характеризується низкою концептуальних суперечностей. Передусім вони пов'язані з відсутністю чіткої кореляції між поліцейськими послугами та родовим поняттям публічних послуг, а також із штучним звуженням сервісного виміру діяльності Національної поліції.

Зокрема, положення ст. 2 Закону України «Про Національну поліцію», яка визначає завдання поліції, не повною мірою узгоджується з класичними ознаками публічних послуг. У поліцейській діяльності не завжди наявні такі аксіоматичні риси сервісної моделі, як ініціювання послуги безпосередньо споживачем, завершення процедури прийняттям індивідуального адміністративного акта типової форми чи спрямованість на задоволення чітко персоніфікованого приватного інтересу. Крім того, законодавчо визначені завдання Національної поліції не охоплюють усього спектра її функцій і повноважень як органу публічної адміністрації, що фактично здійснює як владно-розпорядчу, так і сервісну діяльність¹.

Подолання зазначених суперечностей у теорії адміністративного права здійснюється шляхом розмежування широкого та вузького підходів до розуміння поліцейських послуг. За широким підходом, поліцейські послуги ототожнюються з діяльністю суб'єкта їх надання. Виходячи з цього, будь-яка діяльність Національної поліції, незалежно від її конкретного змісту, форм і методів, розглядається як поліцейська послуга. Такий підхід дозволяє підкреслити сервісну орієнтацію сучасної поліції, однак водночас надмірно розмиває межі між публічною послугою та владною управлінською діяльністю.

У вузькому розумінні поліцейські послуги визначаються як безперервна професійна діяльність уповноважених підрозділів та службових осіб Національної поліції, спрямована на задоволення публічно-

¹ Біла-Тюріна Ю. З. Адміністративно-правове регулювання послуг, що надаються Національною поліцією України: автореф. канд. юрид. наук. Одеса: Національний університет «Одеська юридична академія». 2019. 234 с.

го інтересу у сфері забезпечення громадської безпеки і правопорядку, охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, а також протидії злочинності. Саме цей підхід є методологічно продуктивним для адміністративного права, оскільки дозволяє відмежувати сервісні напрями діяльності поліції від суто примусових або юрисдикційних форм її функціонування.

Послуги, що надаються Національною поліцією, утворюють складну багаторівневу систему, сформовану відповідно до функціонального призначення поліцейської діяльності. У доктрині зазвичай виокремлюють такі основні групи поліцейських послуг: 1) професійні правоохоронні (поліцейські у вузькому розумінні) – пов'язані із забезпеченням публічної безпеки, охороною громадського порядку, превентивною діяльністю, реагуванням на загрози та правопорушення; 2) адміністративні послуги – зокрема видача дозволів, довідок, посвідчень, здійснення реєстраційних дій у межах компетенції поліції; 3) інформаційні послуги – надання інформації, роз'яснень, довідкових відомостей, доступу до публічної інформації; 4) соціальні послуги – участь у захисті вразливих категорій осіб, наданні допомоги потерпілим, взаємодії з іншими суб'єктами соціального захисту.

Класифікація поліцейських послуг можлива рядом додаткових критеріїв, що дозволяють глибше розкрити особливості їх адміністративно-правового регулювання:

1) за адресатом вони поділяються на: а) персоніфіковані. б) неперсоніфіковані;

2) за спеціалізацією суб'єкта надання: а) виключні (безальтернативні), б) універсальні;

3) за спрямованістю на реалізацію завдань поліції: а) на основні, б) додаткові, в) супутні;

4) за підставою ініціювання: а) такі, що здійснюються у межах індивідуального зобов'язання, б) такі, що випливають із позитивного зобов'язання держави щодо забезпечення публічної безпеки і прав людини.

Тема 19. Контроль в публічному адмініструванні. Адміністративний нагляд.

- 19.1. Контроль як функція публічного адміністрування: поняття, ознаки.
- 19.2. Основні принципи контрольної діяльності публічної адміністрації.
- 19.3. Види публічного контролю.
- 19.4. Адміністративна процедура контролю.
- 19.5. Громадський контроль за діяльністю публічної адміністрації.
- 19.6. Поняття і сутність адміністративного нагляду.
- 19.7. Види адміністративного нагляду.

Основний зміст

19.1. Контроль як функція публічного адміністрування: поняття, ознаки. Ефективність публічного адміністрування є вимірним показником, що оцінюється шляхом перевірок відповідності фактичного стану керованих об'єктів вимогам законодавства, ступеня реалізації завдань і цілей, а також на своєчасним виявленням, усуненням та запобіганням відхилень від установлених правил і стандартів діяльності. Виваженість контрольних дій безпосередньо впливає на якість публічного адміністрування, оскільки саме контроль дозволяє своєчасно виявляти та усувати чинники, що перешкоджають належній правозастосовній діяльності.

У теорії адміністративного права поняття «контроль» використовується не як одновимірна категорія, а як комплексна характеристика управлінської діяльності публічної адміністрації. По-перше, контроль розуміють як функцію публічного адміністрування, сутність якої полягає у виявленні та усуненні факторів, що знижують ефективність управління та унеможливають належний рівень правозастосування. По-друге, контроль розглядають як функцію конкретного суб'єкта публічної адміністрації, що впливає з його нормативно закріпленого статусу і реалізується через сукупність повноважень, спрямованих на оперативне та безперервне попередження, виявлення й усунення відхилень у підвідомчій сфері. По-третє, контроль визначається як специфічна діяльність, що передбачає активну взаємодію контролюючого і підконтрольного суб'єктів та здійснюється на засадах законності, оперативності, економічності, доцільності, професійної обґрунтованості, будучи спрямованою на досягнення мети публічного адміністрування.

ня. По-четверте, контроль характеризують як систему спостережень і перевірок, у межах якої встановлюється відповідність стану контролюваного об'єкта прийнятим правилам і принципам організації та регулювання, фіксуються відхилення від них і визначаються підстави для їх усунення. По-п'яте, контроль виступає як засіб забезпечення законності у діяльності публічної адміністрації, що реалізується через спеціальну систему органів державної влади та інститутів громадянського суспільства, покликаних підтримувати й зміцнювати законність і дисципліну у діяльності суб'єктів владних повноважень¹.

Мета контролю в публічному адмініструванні має виражено практичний характер і охоплює: отримання об'єктивної інформації про стан дотримання законності; аналіз цієї інформації для виявлення та припинення порушень, встановлення причин і умов їх вчинення; порівняння досягнутих результатів із попередніми та очікуваними; недопущення нових порушень і шкідливих наслідків у правозастосовній сфері; виявлення винних осіб, причетних до порушення належного стану публічного адміністрування. У цьому значенні контроль є необхідним елементом будь-якої управлінської діяльності, оскільки без нього неможливо забезпечити узгодженість між поставленими цілями та реальними діями учасників адміністративно-правових відносин.

До основних ознак контролю як функції публічного адміністрування належать:

1) публічний характер – контроль здійснюється від імені та в інтересах держави на підставі державно-владних повноважень, якими суб'єкти публічної адміністрації наділяються законом;

2) законність – правомочність здійснювати контроль має бути нормативно закріпленою, а сам контроль реалізується у межах і способами, що впливають із компетенції відповідного суб'єкта;

3) об'єктивність – контрольна діяльність має ґрунтуватися на незалежності та неупередженості контролюючого суб'єкта під час оцінки діяльності підконтрольного;

4) всебічність – контроль включає оцінювання діяльності підконтрольного суб'єкта не лише з позицій законності, а й доцільності та ефективності;

¹ Загальне адміністративне право України: підручник / за ред.: акад. Ківалова С. В. і проф. Білої-Тіунової Л. Р.; Нац. ун-т «Одеська юридична академія». Одеса: Фенікс, 2023. 792 с.

5) можливість втручання – контроль забезпечується наявністю у контролюючого суб'єкта реальної спроможності впливати на ситуацію у підконтрольній сфері, тобто реагувати на встановлені відхилення та ініціювати їх усунення¹.

Таким чином, контроль як функція публічного адміністрування є складовою діяльності суб'єктів публічної адміністрації та відображає їх здатність отримувати достовірну інформацію про стан законності і дисципліни в підконтрольній сфері, застосовуючи відповідні методи управлінського впливу для досягнення публічного інтересу.

19.2. Основні принципи контрольної діяльності публічної адміністрації. Контрольна діяльність публічної адміністрації здійснюється на основі системи принципів, які визначають її зміст, спрямованість і межі допустимого втручання у діяльність підконтрольних суб'єктів. Ці принципи відображають вимоги до організації та реалізації контролю як функції публічного адміністрування і слугують орієнтирами для правомірної, ефективної та обґрунтованої контрольної діяльності.

До загальних принципів контрольної діяльності публічної адміністрації належать принципи:

1) верховенства права, який означає, що контроль здійснюється з орієнтацією на ідеї справедливості, законності, рівності та поваги до прав і свобод людини. Контрольна діяльність не зводиться до формальної перевірки дотримання нормативних приписів, а має враховувати ціннісні засади правового регулювання та публічний інтерес;

2) законності, що полягає у здійсненні контролю виключно на підставі, в межах повноважень та у спосіб, визначений законом. Суб'єкти публічної адміністрації можуть здійснювати контроль лише у випадках і формах, прямо передбачених нормативно-правовими актами;

3) об'єктивності, який вимагає неупередженого ставлення контролюючого суб'єкта до результатів перевірки, опори на достовірні фактичні дані та виключення впливу особистих, політичних чи інших сторонніх інтересів;

4) всебічності, що передбачає оцінку діяльності підконтрольного суб'єкта не лише з позицій формальної законності, а й з урахуванням

¹ Філіпенко А. С. Контроль і суміжні категорії в адміністративному праві. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. Вип. 12 С. 315-318.

доцільності, ефективності та відповідності поставленим управлінським цілям;

5) доцільності, який полягає у виборі таких контрольних заходів та інструментів публічного адміністрування, що є оптимальними для досягнення мети контролю у конкретних суспільних відносинах і не створюють надмірного втручання;

6) своєчасності, що означає здійснення контрольних дій у межах установлених строків або в такий момент, коли контроль здатний реально вплинути на запобігання чи усунення порушень;

7) ефективності, відповідно до якого контрольна діяльність має забезпечувати досягнення позитивного результату з використанням мінімально необхідного обсягу контрольних повноважень, не перетворюючись на формальний або репресивний інструмент.

Окрім загальних, у контрольній діяльності публічної адміністрації застосовуються *спеціальні принципи*, характерні для окремих сфер публічного адміністрування. Вони закріплюються у спеціальних нормативно-правових актах і відображають особливості контролю у відповідних галузях (господарській, фінансовій, екологічній, санітарно-епідеміологічній, будівельній тощо).

17.3. Види публічного контролю. Публічний контроль має прояв у різних формах та видах. Класифікація видів публічного контролю має прикладне значення, оскільки дозволяє чітко окреслити межі контрольних повноважень, особливості процедур їх реалізації та юридичні наслідки контрольної діяльності.

Можна виокремити наступні критерії класифікації публічного контролю:

1) *за суб'єктом здійснення* контролю публічний контроль поділяється на: а) державний контроль, який здійснюється органами державної влади в межах наданих їм законом повноважень з метою забезпечення законності та дисципліни у сфері публічного адміністрування; б) контроль органів місцевого самоврядування щодо об'єктів комунальної власності, діяльності підпорядкованих суб'єктів та у межах вирішення питань місцевого значення;

2) *за об'єктом контролю* виокремлюють: а) контроль за дотриманням прав і свобод людини та громадянина; б) контроль за наданням адміністративних послуг; в) контроль за здійсненням публічного адміністрування об'єктами державної та комунальної власності;

3) *за характером зв'язків між контролюючим і підконтрольним суб'єктами* публічний контроль поділяється на: а) зовнішній контроль, який здійснюється організаційно незалежним суб'єктом публічної влади щодо суб'єкта, який йому не підпорядкований; б) внутрішній контроль, що здійснюється у межах організаційної підпорядкованості та спрямований на забезпечення службової дисципліни і законності всередині органу або системи органів публічної адміністрації;

4) *за специфікою суспільних відносин*, у яких здійснюється контроль, розрізняють: а) екологічний контроль, б) фінансовий контроль, в) митний контроль, г) контроль у сфері запобігання та протидії корупції, д) санітарно-епідеміологічний контроль, є) архітектурно-будівельний контроль та ін.;

5) *за тривалістю здійснення контрольної діяльності* публічний контроль може бути: а) постійним; б) періодичним; в) разовим;

6) *за стадією управлінської діяльності*, яка підлягає перевірці, публічний контроль поділяється на: а) попередній контроль, що здійснюється до початку реалізації управлінських рішень; б) поточний контроль, який проводиться у процесі виконання управлінських завдань; в) наступний контроль, спрямований на оцінку результатів уже здійсненої діяльності¹.

Слід зазначити, що наведені види публічного контролю не є вичерпними і взаємовиключними. Один і той самий контрольний захід може одночасно характеризуватися за кількома критеріями, що відображає комплексний характер контрольної діяльності публічної адміністрації та її спрямованість на забезпечення законності й ефективності публічного управління.

19.4. Адміністративна процедура контролю. Адміністративна процедура контролю є впорядкованим, нормативно визначеним порядком дій суб'єктів публічної адміністрації, спрямованим на встановлення відповідності діяльності підконтрольного суб'єкта вимогам законності, доцільності та ефективності. Вона забезпечує практичне втілення контрольних повноважень, їх передбачуваність, юридичну визначеність та підконтрольність результатів контрольної діяльності з боку права.

¹ Загальне адміністративне право України: підручник / за ред.: акад. Ківалова С. В. і проф. Білої-Тіунової Л. Р.; Нац. ун-т «Одеська юридична академія». Одеса: Фенікс, 2023. 792 с.

Адміністративна процедура контролю в Україні має комплексне нормативне регулювання, яке поєднує загальні положення та спеціальні норми галузевого законодавства. Єдиного кодифікованого акта, що універсально регламентував би процедуру контролю у всіх сферах публічного адміністрування, не існує. Загальні засади здійснення контрольної діяльності випливають із Конституції України, насамперед із принципів законності, верховенства права, підконтрольності та підзвітності органів публічної влади. Ці конституційні орієнтири визначають межі контрольного втручання, обов'язок діяти на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачений законом. Базові підходи до процедурної організації діяльності публічної адміністрації, у тому числі контрольної, закріплюються у Законі України «Про адміністративну процедуру». Попри те, що цей Закон не містить спеціального розділу, присвяченого виключно контролю, його положення мають універсальне значення для контрольних проваджень, зокрема щодо: принципів діяльності адміністративних органів; вимог до адміністративних актів, що приймаються за результатами контролю; процедурних гарантій учасників; порядку набрання чинності, оскарження та припинення дії адміністративних актів. Таким чином, Закон «Про адміністративну процедуру» формує загальну процедурну рамку, в межах якої реалізується контроль.

Важливу роль у нормативному регулюванні адміністративної процедури контролю відіграють спеціальні закони та підзаконні нормативно-правові акти, які враховують галузеву специфіку контрольних відносин. До них належать, зокрема, Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»¹, закони у сфері фінансового, санітарно-епідеміологічного, екологічного, митного, архітектурно-будівельного контролю, а також відповідні порядки, положення та інструкції, затверджені Кабінетом Міністрів України або центральними органами виконавчої влади. Ці акти детально регламентують підстави, стадії, строки, форми та методи здійснення контрольних заходів.

Окреме значення мають внутрішньоорганізаційні акти суб'єктів публічної адміністрації (регламенти, інструкції, положення про

¹ Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 р. № 877-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text>.

структурні підрозділи), які конкретизують процедуру внутрішнього контролю, порядок взаємодії посадових осіб, оформлення результатів контрольної діяльності та реалізацію контрольних повноважень у межах організаційної підпорядкованості.

Адміністративна процедура контролю, як правило, включає такі основні стадії:

1) *ініціювання контрольної процедури*. Контроль може розпочатися з різних підстав: за планом діяльності контролюючого органу; у зв'язку з надходженням звернення, скарги чи інформації про можливі порушення; за дорученням вищого органу або посадової особи; у межах внутрішнього контролю. На цій стадії визначається правова підстава контролю, його обсяг, об'єкт і суб'єкт здійснення;

2) *Підготовка до здійснення контролю*. На цьому етапі суб'єкт публічної адміністрації конкретизує предмет контролю, визначає форми і методи його проведення, здійснює витребування необхідних матеріалів, документів, інформації, формує склад осіб, уповноважених на проведення контрольних дій. Саме на цій стадії забезпечується організаційна та правова готовність до реалізації контрольних повноважень;

3) *Безпосереднє здійснення контрольних дій*. Центральною стадією адміністративної процедури контролю є безпосереднє проведення перевірки, спостереження, аналізу, інспектування або інших контрольних заходів. Її змістом є збирання та оцінка фактичних даних щодо діяльності підконтрольного суб'єкта, встановлення відповідності цієї діяльності вимогам законодавства, принципам публічного адміністрування та поставленим управлінським цілям. Контрольні дії здійснюються з дотриманням принципів законності, об'єктивності, всебічності та пропорційності втручання;

4) *Оцінка результатів контролю та прийняття рішень*. За наслідками контрольних дій суб'єкт публічної адміністрації формулює висновки щодо наявності або відсутності порушень, причин і умов їх виникнення, а також визначає необхідні заходи реагування. Результатом цієї стадії може бути прийняття адміністративного акта, внесення припису, подання, рекомендації, застосування заходів адміністративного примусу або вжиття організаційних заходів¹.

¹ Красногор О. В. Напрямки реалізації контрольно-наглядових процедур охорони прав людини Міністерством юстиції України та стадії їх провадження. *Науковий вісник міжнародного гуманітарного університету*. Серія «Юридична». 2025. № 77. С. 27-31.

Суб'єкт публічної адміністрації має забезпечити виконання рішень, прийнятих за результатами контролю, проконтролювати усунення виявлених порушень, та вжити заходів для недопущення їх повторення у майбутньому. Така діяльність може включати повторні перевірки, інформування вищих органів, аналіз ефективності контрольних заходів.

19.5. Громадський контроль за діяльністю публічної адміністрації. Громадський контроль за діяльністю публічної адміністрації є самостійним видом публічного контролю, що здійснюється інститутами громадянського суспільства та окремими громадянами з метою забезпечення публічного інтересу, законності й прозорості діяльності суб'єктів публічної адміністрації. Його призначення полягає не у безпосередньому управлінському впливі, а у перевірці, спостереженні та оцінюванні діяльності публічної адміністрації з позицій дотримання прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина¹.

Нормативну основу громадського контролю становлять положення Конституції України, насамперед ст. 38 і ст. 40, які гарантують громадянам право брати участь в управлінні державними справами та право звернення до органів державної влади і місцевого самоврядування. Ці конституційні приписи конкретизуються у законодавстві про звернення громадян, доступ до публічної інформації, участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики, а також у стратегічних актах, спрямованих на розвиток громадянського суспільства.

Характерними *ознаками* громадського контролю за діяльністю публічної адміністрації є:

- 1) суб'єктний склад – його здійснюють громадяни та громадські об'єднання, які організаційно й функціонально не підпорядковані об'єктам контролю;
- 2) об'єкт контролю – управлінська діяльність публічної адміністрації на державному, муніципальному або локальному рівнях;
- 3) цільова спрямованість – забезпечення публічного інтересу, підвищення якості публічного адміністрування та запобігання зловживанням владою;

¹ Пашинський О. С. Громадський контроль як чинник демократичного розвитку держави і суспільства. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. №. 11. С. 496-498.

4) непримусовий характер – громадський контроль не супроводжується застосуванням державного примусу і реалізується переважно через морально-правові та інформаційні засоби впливу;

5) правова опосередкованість – здійснюється виключно у формах і межах, передбачених законом;

6) похідний ефект – результати громадського контролю можуть бути підставою для ініціювання державного або муніципального контролю, дисциплінарної, адміністративної чи іншої юридичної відповідальності.

Найпоширенішою формою громадського контролю є 1) подання індивідуальних або колективних звернень громадян, у тому числі заяв, скарг, пропозицій та електронних петицій, які зобов'язують органи публічної адміністрації надати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк. Окрім цього, до форм громадського контролю належать: 2) участь громадських (експертних) рад при органах виконавчої влади, 3) проведення громадських слухань і консультацій з громадськістю, 4) громадська та антикорупційна експертиза діяльності органів влади, інші форми електронної участі громадян.

19.6. Поняття і сутність адміністративного нагляду. Адміністративний нагляд є самостійною формою забезпечення законності у публічному адмініструванні, що реалізується через діяльність уповноважених суб'єктів публічної адміністрації, спрямовану на систематичне спостереження за дотриманням встановлених правових правил без безпосереднього втручання у поточну діяльність піднаглядного об'єкта. На відміну від контролю, адміністративний нагляд має переважно превентивний характер і зорієнтований на попередження правопорушень та загроз публічним інтересам.

У теорії адміністративного права адміністративний нагляд розглядається як спосіб реалізації компетенції публічної адміністрації, змістом якого є спостереження за станом додержання норм права у визначених сферах суспільних відносин або щодо окремих категорій осіб, які мають спеціальний правовий статус¹. Його застосування можливе виключно у випадках, прямо передбачених адміністративно-правовими нормами, що обумовлює його легітимність і відмежовує від довільних форм втручання держави.

¹ Ковальов І. М., Євтушок В. А. Адміністративний нагляд Національної поліції України. *Право і безпека*. 2021. № 2 (81). С. 72-78.

Ознаками адміністративного нагляду є:

1) здійснення суб'єктами публічного адміністрування (органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, суб'єктами делегованих повноважень);

2) спрямованість на спостереження і фіксацію стану дотримання правових приписів, а не на управління чи керівництво діяльністю піднаглядного об'єкта;

3) відсутність активного втручання у діяльність об'єкта нагляду, за винятком випадків, коли виявлено загрозу порушення правових норм;

4) спеціалізованість, оскільки зазвичай він пов'язаний із дотриманням окремих правил (санітарних, пожежних, екологічних, безпечових тощо);

5) орієнтованість на досягнення превентивних цілей адміністративно-правового регулювання – недопущення порушень, забезпечення безпеки громадян, суспільства і держави.

Адміністративний нагляд може поширюватися як на суб'єктів публічної адміністрації, так і на фізичних та юридичних осіб, зокрема на осіб із особливим правовим статусом (наприклад, осіб, звільнених з місць позбавлення волі). При цьому він характеризується системністю та може здійснюватися як на постійній основі, так і протягом визначеного строку.

19.7. Види адміністративного нагляду. Адміністративний нагляд як форма забезпечення законності у публічному адмініструванні є різноманітним явищем, що зумовлює можливість його класифікації за різними критеріями:

1) за суб'єктом здійснення адміністративний нагляд поділяється на: а) нагляд, що здійснюється органами державної виконавчої влади (наприклад, санітарно-епідеміологічний, екологічний, пожежний нагляд); б) нагляд, що здійснюється органами місцевого самоврядування – у межах делегованих або власних повноважень; в) нагляд суб'єктів делегованих повноважень; г) нагляд інших суб'єктів публічного адміністрування, прямо уповноважених законом;

2) за об'єктом адміністративного нагляду розрізняють: а) нагляд у сфері суспільних відносин з метою забезпечення безпеки та правопорядку (санітарно-епідеміологічний; нагляд за дотриманням законодавства про дорожній рух; екологічний; нагляд у сфері господарської діяльності; нагляд за охороною праці тощо); б) адміністративний нагляд щодо осіб із спеціальним правовим статусом, спрямований на

забезпечення прав і свобод людини (наприклад: нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі; нагляд за дотриманням прав дітей, усиновлених іноземцями);

3) за обов'язковістю застосування адміністративний нагляд поділяється на: а) обов'язковий адміністративний нагляд, який застосовується до всіх суб'єктів, що набули спеціального правового статусу, з яким закон пов'язує необхідність нагляду; б) дискреційний адміністративний нагляд, який застосовується вибірково на розсуд уповноваженого суб'єкта у межах, визначених законом;

4) за тривалістю здійснення адміністративний нагляд може бути: а) постійним – здійснюється безперервно протягом усього часу існування відповідних правовідносин (наприклад, санітарний нагляд); б) тимчасовим – встановлюється на визначений строк або за наявності конкретних юридичних підстав (наприклад, адміністративний нагляд за особами після звільнення з місць позбавлення волі)¹.

Тема 20. Загальні положення адміністративної відповідальності

- 20.1. Поняття, ознаки та підстави адміністративної відповідальності.
- 20.2. Поняття та ознаки адміністративного проступку.
- 20.3. Юридичний склад адміністративного проступку.
- 20.4. Особливості адміністративної відповідальності неповнолітніх осіб.
- 20.5. Особливості адміністративної відповідальності юридичних осіб.
- 20.6. Особливості адміністративної відповідальності військовослужбовців та інших осіб, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів, за вчинення адміністративних правопорушень.
- 20.7. Поняття і види адміністративних стягнень.

Основний зміст

20.1. Поняття, ознаки та підстави адміністративної відповідальності. Адміністративна відповідальність – це особливий

¹ Загальне адміністративне право України: підручник / за ред.: акад. Ківалова С. В. і проф. Білої-Тіунової Л. Р; Нац. ун-т «Одеська юридична академія». Одеса: Фенікс, 2023. 792 с.

вид юридичної відповідальності, що полягає в застосуванні уповноваженим суб'єктом до осіб, що вчинили адміністративний проступок, адміністративних стягнень у порядку, встановленому нормами адміністративного права. Вона характеризується сукупністю загальних і спеціальних ознак. *Загальні ознаки* є характерними для всіх різновидів юридичної відповідальності. До них належать: має зовнішній характер; пов'язана з державним примусом; встановлюється нормативно-правовими актами; застосовується лише за вчинення проступку; притягнення правопорушника до відповідальності здійснюється в певному визначеному законом процесуальному порядку; правопорушник зазнає певних втрат матеріального та нематеріального характеру, що передбачені законом¹.

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: врегульована нормами адміністративного права; її підставою є адміністративний проступок; правом застосування адміністративної відповідальності наділено широке коло суб'єктів; суб'єктами адміністративної відповідальності можуть бути як індивідуальні, так і колективні суб'єкти, винні у вчиненні адміністративного проступку; відсутність відносин службового підпорядкування між суб'єктом, що притягує до відповідальності і особою, яка притягується до відповідальності; особливий порядок притягнення до адміністративної відповідальності, який характеризується оперативністю, економічністю, спрощеністю; притягнення до адміністративної відповідальності у більшості випадків здійснюється в адміністративному (позасудовому) порядку².

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: загальні

¹ Дрофич Ю. В. Поняття та основні ознаки адміністративної відповідальності: аналіз сучасної адміністративно-правової літератури. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. 2022. Т. 2. Вип. 73. С. 18-26.

² Козачук Д. А., Панфілов О. С. Адміністративна відповідальність у системі адміністративно-правових заходів впливу: сучасний вимір та європейські орієнтири. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2025. Вип. 91. Ч. 3. С. 102-109.

питання адміністративної відповідальності (суб'єкти адміністративної відповідальності, система адміністративних стягнень тощо); склади адміністративних проступків; коло суб'єктів, уповноважених притягувати до адміністративної відповідальності; процедуру притягнення до адміністративної відповідальності¹. 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.

20.2. Поняття та ознаки адміністративного проступку. 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 ототожнює поняття «адміністративне правопорушення» і «адміністративний проступок», що є невірним, оскільки поняття «адміністративне правопорушення» за своїм змістом є ширшим, ніж поняття «адміністративний проступок»².

Виходячи з положень КУпАП, можна говорити про наявність наступних ознак адміністративного проступку: а) вчинення у формі діяння, б) протиправність, в) суспільна небезпека, г) винність, д) караність.

Адміністративний проступок може бути вчинено лише у формі діяння. При цьому таке діяння може бути вчинено у формі дії (активна форма) та бездіяльності (пасивна форма). Таким чином думки, бажання чи інші вияви психічної діяльності не мають юридичного значення і не можуть бути адміністративним проступком.

Наступною ознакою є протиправність адміністративного проступку. Протиправність означає, що певне конкретне діяння забо-

¹ Лотоцький М. М. Підстави адміністративної відповідальності. *Науковий вісник Ужгородського університету*. Серія: Право. 2023. Т. 1. Вип. 80. С. 495-500.

² Поштаренко О. Поняття, сутність та зміст адміністративної відповідальності в умовах нової парадигми адміністративного права. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. Т. 3. С. 174-179.

роняється правовими нормами.¹ Адміністративна відповідальність може наставати тільки за вчинення протиправних діянь, тобто таких, що заборонені КУпАП та іншими законами України, які встановлюють відповідальність за скоєння адміністративних проступків.

Суспільна небезпека адміністративного проступку означає, що ним створюється загроза заподіяння шкоди певним суспільним відношенням, які охороняються правовими нормами: державному і громадському порядку, власності, правам і свободам громадян, встановленому порядку управління. Така шкода може мати як матеріальний характер, так і нематеріальний (моральний, організаційний тощо). Саме суспільна небезпека виступає основним критерієм розмежування адміністративних проступків і злочинів. В адміністративному праві знаку суспільної небезпеки часто заміняють ознакою суспільної шкідливості, вважаючи, що суспільна небезпека властива лише злочинам і не притаманна адміністративним проступкам.

Винність передбачає наявність у особи певного психічного ставлення до вчиненого діяння та його наслідків. Лише усвідомлювані особою діяння можуть вважатися адміністративним проступком. При цьому вина може виражатися у формі умислу чи необережності.

Караність адміністративного проступку означає, що за його вчинення адміністративним законодавством передбачається відповідне покарання у вигляді адміністративного стягнення, хоча реально воно може й не накладатися (наприклад, у випадку звільнення від адміністративної відповідальності).

20.3. Юридичний склад адміністративного проступку. 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 сторона².

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

¹ Панасюк О. В. Сучасні наукові підходи щодо визначення адміністративного проступку. *Право і безпека*. 2020. № 1 (76). С. 83-88.

² Коломоєць Т. О., Колпаков В. К. Універсалії фактична ознака та ознака юридичного складу в понятті адміністративного проступку. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені ЕО Дідоренка*. 2020. №. 1. С. 149-162.

об'єкти. Загальним об'єктом є вся сукупність суспільних відносин, що регулюються нормами адміністративного права та інших галузей права, і охороняються заходами адміністративної відповідальності. Родовим об'єктом є відносно відокремлена група однорідних суспільних відносин (наприклад, суспільні відносини у сфері охорони здоров'я населення, громадського порядку та громадської безпеки, власності тощо). Безпосереднім об'єктом є конкретні суспільні відносини, на які здійснюється посягання (наприклад, при порушенні правил водокористування – це відносини у сфері охорони водних ресурсів).

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). 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.

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 непрямым. Умисел вважається прямим, якщо особа, яка вчинила адміністративний проступок, усвідомлю-

вала протиправний характер своєї дії чи бездіяльності, передбачала його шкідливі наслідки та бажала їх настання. Умисел вважається непрямым, якщо особа, яка вчинила адміністративний проступок, усвідомлювала протиправний характер свого діяння, передбачала його шкідливі наслідки та свідомо допускала 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 передбачити¹.

20.4. Особливості адміністративної відповідальності неповнолітніх осіб. Неповнолітніми є особи, що не досягли вісімнадцятирічного віку. Так як КУпАП встановлює, що адміністративній відповідальності підлягають особи, які досягли на момент вчинення адміністративного проступку шістнадцятирічного віку, можемо говорити про наявність такої категорії суб'єктів адміністративної відповідальності як неповнолітні, тобто особи віком від 16 до 18 років.

Адміністративній відповідальності неповнолітніх притаманні певні особливості, а саме:

1) недосягнення особою на момент вчинення адміністративного проступку шістнадцятирічного віку є обставиною, що виключає провадження в справі про адміністративне проступки;

2) до неповнолітніх, як правило, застосовуються не адміністративні стягнення, а заходи впливу, що говорить скоріше про виховний характер відповідальності;

¹ Проблемні питання кваліфікації адміністративних правопорушень: наук.-практ. рек. / уклад.: О. В. Бочковий, В. В. Гарічев, І. С. Дрок, М. О. Дрок. Дніпро: ДДУВС, 2024. 78 с.

3) при вчиненні певних законодавчо визначених проступків, неповнолітні підлягають адміністративній відповідальності на загальних підставах;

4) недопустимість застосування до неповнолітніх адміністративного арешту;

5) вчинення проступку неповнолітнім є обставиною, що пом'якшує адміністративну відповідальність;

6) притягнення неповнолітнього до адміністративної відповідальності здійснюється виключно в судовому порядку, такі справи розглядають судді районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів;

7) інтереси особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, і потерпілого, які є неповнолітніми, мають право представляти їх законні представники (батьки, усиновителі, опікуни, піклувальники)¹.

Відповідно до ст. 24-1 КУпАП, за вчинення адміністративних проступків до неповнолітніх у віці від шістнадцяти до вісімнадцяти років можуть бути застосовані такі заходи впливу: зобов'язання публічно або в іншій формі попросити вибачення у потерпілого; попередження; догана або сувора догана; передача неповнолітнього під нагляд батькам або особам, які їх замінюють, чи під нагляд педагогічному або трудовому колективу за їх згодою, а також окремим громадянам на їх прохання.

20.5. Особливості адміністративної відповідальності юридичних осіб. Поряд з фізичними особами, суб'єктом адміністративної відповідальності можуть вступати і юридичні особи. Юридична особа є суб'єктом адміністративної відповідальності, якщо до моменту вчинення адміністративного проступку вона зареєстрована у встановленому законом порядку. На сьогодні в Україні відсутній систематизований нормативно-правовий акт, який би регулював питання щодо притягнення юридичних осіб до адміністративної відповідальності. Більше того, до недавнього часу в КУпАП взагалі не було жодної статті, яка б якимось чином регламентувала питання адміністративної відповідальності юридичних осіб. Юридична особа визнається КУпАП як суб'єкт адміністративних проступків у сфері

¹ Вельський К. С. Адміністративні правопорушення серед неповнолітніх. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2021. С. 52-57.

забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксованих в автоматичному режимі. Щодо переліку адміністративних стягнень, то КУпАП передбачає можливість застосування до юридичної особи лише штрафу.

Разом з тим, питання адміністративної відповідальності юридичних осіб регулюється великою кількістю нормативно-правових актів, зокрема: Кодекс цивільного захисту України; Податковий кодекс України; Закони: «Про охорону праці»; «Про виключну (морську) економічну зону України»; «Про захист прав споживачів»; «Про захист економічної конкуренції»; Постанова КМУ «Про затвердження Порядку накладення стягнень за порушення законодавства про захист прав споживачів» тощо.

Відсутність цілісної системи законодавства про адміністративну відповідальність юридичних осіб в Україні ускладнює правозастосовну діяльність органів адміністративної юрисдикції. Наразі, існує необхідність законодавчого закріплення загальних положень і принципів адміністративної відповідальності юридичних осіб, порядку притягнення їх до відповідальності, а також визначення повного переліку адміністративних стягнень, що можуть до них застосовуватись, з визначенням загальних правил накладення таких стягнень¹.

Щодо порядку притягнення до адміністративної відповідальності юридичних осіб, то він, як правило, є спрощеним, навіть порівняно з передбаченим КУпАП. Суб'єктами, уповноваженими застосовувати адміністративні стягнення до юридичних осіб в більшості випадків є органи державної влади чи місцевого самоврядування. Проте в деяких випадках таким суб'єктом виступає і суд.

20.6. Особливості адміністративно відповідальності військовослужбовців та інших осіб, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів, за вчинення адміністративних правопорушень. Чинне адміністративне законодавство передбачає особливості адміністративної відповідальності військовослужбовців, військовозобов'язаних та резервістів під час проходження зборів, а також осіб начальницького складу Національного антикорупційного бюро України, Бюро економічної безпеки України, рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби Украї-

¹ Глушенко Н. В. Особливості адміністративної відповідальності юридичних осіб. *Правові горизонти*. 2021. Т. 14, № 2. С. 45-49.

ни, служби цивільного захисту, Державного бюро розслідувань, поліцейських, які несуть відповідальність за адміністративні правопорушення за дисциплінарними статутами.

Однією з особливостей є те, що до зазначених осіб не може бути застосовано громадські роботи, виправні роботи, адміністративний арешт. У разі притягнення таких осіб до відповідальності за вчинення домашнього насильства, насильства за ознакою статі направлення особи, яка вчинила таке насильство, на проходження програми для осіб, які вчинили домашнє насильство чи насильство за ознакою статі, здійснюється на загальних підставах. Є й обмеження щодо застосування штрафу. Так, при порушенні правил дорожнього руху водіями транспортних засобів Збройних Сил України або інших утворених відповідно до законів України військових формувань та Державної спеціальної служби транспорту – військовослужбовцями строкової служби, а також вчиненні ними військових адміністративних правопорушень, передбачених гл. 13-Б «Військові адміністративні правопорушення» КУпАП, штраф як адміністративне стягнення до них не застосовується. Органи (посадові особи), яким надано право накладати адміністративні стягнення, передають матеріали про правопорушення відповідним органам для вирішення питання про притягнення винних до дисциплінарної відповідальності¹.

За вчинення військових адміністративних правопорушень військовослужбовці, а також військовозобов'язані та резервісти під час проходження зборів несуть відповідальність, передбачену гл. 13-Б КУпАП, за умови, якщо ці правопорушення не тягнуть за собою кримінальну відповідальність.

20.7. Поняття і види адміністративних стягнень. Адміністративне стягнення є засобом державного примусу, що застосовується від імені держави до особи, яка у визначеному законом порядку визнана винною у вчиненні адміністративного проступку. Відповідно до ст. 23 КУпАП можна виділити наступні *функції адміністративного стягнення*: а) виховна (виховання особи, яка вчинила адміністративний проступок, в дусі додержання законів України, поваги до правил

¹ Біла-Тіунова Л. Р., Васильківська В. В. Зіставлення адміністративної та дисциплінарної відповідальності військовослужбовців: проблеми теорії та правового регулювання. *Право та державне управління*. 2024. № 1. С. 301-308.

співжиття); б) превентивна (запобігання вчиненню нових проступків як самим правопорушником, так і іншими особами); в) каральна (покарання особи, яка скоїла адміністративний проступок).

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. Отже, система адміністративних стягнень виглядає наступним чином:

- 1) попередження;
- 2) штраф;
- 3) штрафні бали;
- 4) оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення;
- 5) конфіскація: предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення;
- 6) позбавлення спеціального права, наданого даному громадянину (права керування транспортними засобами, права полювання); позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю;
- 7) громадські роботи;
- 8) виправні роботи;
- 9) суспільно корисні роботи;
- 10) адміністративний арешт;
- 11) арешт з утриманням на гауптвахті.

До іноземців та осіб без громадянства за вчинення адміністративних проступків, які грубо порушують правопорядок, може бути також застосовано адміністративне видворення за межі України.

Тема 21. Провадження у справах про адміністративні проступки

- 21.1. Поняття, завдання та принципи провадження у справах про адміністративні проступки.
- 21.2. Суб'єкти провадження у справах про адміністративні проступки.
- 21.3. Стадії провадження в справах про адміністративні проступки.
- 21.4. Адміністративне розслідування.
- 21.5. Розгляд справи про адміністративне правопорушення.
- 21.6. Виконання рішень щодо накладання адміністративних стягнень.

Основний зміст

21.1. Поняття, завдання та принципи провадження в справах про адміністративні проступки. Провадження в справах про адміністративні проступки – це врегульований КУпАП та іншими законами України порядок діяльності уповноважених органів (посадових осіб) щодо розгляду індивідуальних адміністративних справ з приводу притягнення до адміністративної відповідальності осіб, у діях (бездіяльності) яких є ознаки адміністративного проступку.

Виділяють два основні види провадження в справах про адміністративні проступки: звичайне та спрощене. *Звичайне* здійснюється у більшості справ і детально врегульовано чинним законодавством. Його головною особливістю є необхідність складення протоколу про адміністративний проступок. *Спрощене* провадження застосовується щодо невеликої кількості проступків, передбачених ст. 258 КУпАП. Таке провадження характеризується мінімумом процесуальних дій та їх оперативністю. На відміну від звичайного, при спрощеному провадженні протокол не складається, а уповноважений орган (посадова особа) виносить постанову у справі про адміністративний проступок та накладає і стягує штраф, або оформлює попередження на місці вчинення проступку¹.

Досить суттєві особливості характерні для провадження в справах про адміністративні проступки у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі. Так, у разі ви-

¹ Юнін О. С. Завдання, принципи та особливості провадження у справах про адміністративні правопорушення. *Юридичний науковий електронний журнал*, № 3 (11). 2023. С. 754-756.

явлення адміністративного проступку у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксованого за допомогою працюючих в автоматичному режимі спеціальних технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису чи засобів фото- і кінозйомки, відеозапису, протокол про адміністративний проступок не складається, а постанова у справі про адміністративний проступок виноситься без участі особи, яка притягається до адміністративної відповідальності. Копії постанови у справі про адміністративний проступок та матеріалів, зафіксованих за допомогою працюючих в автоматичному режимі спеціальних технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису чи засобів фото- і кінозйомки, відеозапису, надсилаються особі, яка притягається до адміністративної відповідальності, протягом трьох днів з дня винесення такої постанови¹.

Завданнями провадження в справах про адміністративні проступки є: своєчасне, всебічне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи; вирішення її в точній відповідності з законом; забезпечення виконання винесеної постанови; виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних проступків; запобігання вчиненню адміністративних проступків; виховання громадян у дусі додержання законів; зміцнення законності.

Провадження в справах про адміністративні проступки ґрунтується на певних принципах, основними з яких є такі: законності; публічності (офіційності); гласності та відкритості; рівності громадян; об'єктивності; швидкості та економічності; самостійності у прийнятті рішень.

21.2. Суб'єкти провадження в справах про адміністративні проступки. Усіх суб'єктів провадження в справах про адміністративні проступки можна поділити на певні групи в залежності від їх ролі у провадженні.

1) *лідуючі суб'єкти* – уповноважені посадові особи чи органи, що наділені правом розглядати адміністративні справи, приймати владні акти у справі, складати правові документи, що визначають рух і результат справи. До таких суб'єктів відносяться: органи (посадові особи), уповноважені розглядати справи про адміністративні проступки; особи, які мають право складати протокол про адміністративні проступки; органи (посадові особи), уповноважені здійснюва-

¹ Григорчак Ю. П. Провадження у справі про адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху. *Публічне право*. 2023. № 6. С. 184.

ти заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні проступки; органи (посадові особи), що виконують постанови про накладення адміністративних стягнень;

2) *особи, які мають особистий інтерес у справі про адміністративний проступок* – особа, яка притягується до адміністративної відповідальності; потерпілий; законні представники особи, яка притягується до адміністративної відповідальності та потерпілого (батьки, усиновителі, опікуни, піклувальники); захисник (адвокат чи інший фахівець у галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи);

3) *органи та особи, які сприяють здійсненню провадження в справах про адміністративні проступки*, з'ясуванню об'єктивної істини: свідок, експерт, перекладач, поняті.

4) *органи та особи, що сприяють виконанню постанови у справі, профілактиці адміністративних проступків*. До цієї категорії слід віднести громадські організації, трудові колективи, адміністрація за місцем роботи, навчання або проживання правопорушника. Зокрема, на розгляд громадської організації або трудового колективу можуть бути передані матеріали про адміністративний проступок. Також з метою підвищення виховної і запобіжної ролі провадження в справах про адміністративні проступки такі справи можуть розглядатися безпосередньо в трудових колективах, за місцем навчання або проживання правопорушника¹.

21.3. Стадії провадження в справах про адміністративні проступки.

Для провадження в справах про адміністративні проступки, як для будь-якої правозастосовної діяльності, характерною є стадійність. Під стадією провадження потрібно розуміти відносно самостійну його частину, що поряд з загальними завданнями провадження, має властиві тільки їй завдання, що визначають її зміст та призначення. Окрім цього, кожна стадія провадження в справах про адміністративні проступки характеризується особливим колом суб'єктів, що беруть в ній участь, а також специфічними строками та оформлюваними правовими актами.

¹ Остапенко О. І., Баїк О. І. Про деякі питання класифікації учасників провадження у справах про адміністративні правопорушення. *Аналітичне-порівняльне правознавство*. 2023. № 6. С. 487-490.

Провадження у справах про адміністративні проступки по-слідовно проходить декілька стадій, які органічно пов'язані між собою. Кожну із стадій, в свою чергу, можна поділити на етапи. Аналіз КУпАП дає можливість виділити такі стадії провадження в справах про адміністративні проступки: 1) адміністративне розслідування; 2) розгляд справи про адміністративний проступок; 3) оскарження постанови в справі про адміністративний проступок; 4) виконання постанови про накладення адміністративного стягнення.

Слід враховувати, що структура провадження в справах про адміністративні проступки залежить від того, в якому порядку здійснюється розгляд справи – адміністративному чи судовому. Хоча КУпАП закріплює загальну логіку стадійності провадження, їх наповнення, послідовність та процесуальні гарантії істотно різняться залежно від суб'єкта розгляду справи.

У адміністративному (позасудовому) порядку провадження здійснюється органами (посадовими особами), уповноваженими розглядати справи про адміністративні проступки. Для такого провадження характерна спрощена структура, тісний зв'язок між стадіями та, у низці випадків, їх фактичне поєднання. Так, стадія адміністративного розслідування часто зводиться до складання протоколу, збирання первинних доказів і пояснень, а розгляд справи може відбуватися тим самим органом або посадовою особою без чіткого процесуального відмежування підготовчої та вирішальної фаз. Оскарження постанови у цьому випадку виступає факультативною стадією, яка реалізується лише за ініціативою особи, щодо якої винесено постанову, а виконання постанови зазвичай має адміністративно-організаційний характер.

У судовому порядку провадження в справах про адміністративні проступки набуває більш розгорнутої та формалізованої структури, що зумовлено вимогами судового розгляду та посиленими гарантіями захисту прав особи. У таких справах чіткіше простежується розмежування стадій: підготовка матеріалів справи, судовий розгляд, ухвалення постанови, її перегляд у порядку апеляційного або касаційного оскарження, а також виконання судового рішення. Судове провадження передбачає змагальність, безпосередність дослідження доказів, мотивування рішення та дотримання процесуальних стандартів справедливо-

го розгляду, що істотно ускладнює і водночас підвищує якість провадження¹.

21.4. Адміністративне розслідування. Стадія адміністративного розслідування є початковою стадією провадження в справах про адміністративні проступки і включає в себе такі етапи:

- 1) порушення справи;
- 2) встановлення фактичних обставин справи;
- 3) процесуальне оформлення результатів розслідування;
- 4) направлення матеріалів для розгляду за підвідомчістю.

Підставою для порушення адміністративної справи є скоєння особою діяння, яке містить в собі ознаки адміністративного проступку. Як вже було зазначено вище, порушення справи про адміністративний проступок документально не оформлюється. Провадження в справі про адміністративний проступок починається з виявлення факту його вчинення, а також фіксації обставин справи у відповідному процесуальному документі. Таким документом виступає протокол або акт про адміністративний проступок. До складання протоколу уповноважена особа з'ясовує обставини справи та наявність у діянні особи складу адміністративного проступку. Зокрема, обставини скоєного проступку, які мають бути встановлені на стадії адміністративного розслідування, можна поділити на три групи: а) обставини, які мають безпосереднє значення для вирішення питання про наявність чи відсутність складу проступку; б) обставини, які мають значення для вирішення питання про вид і розмір стягнення; в) обставини, що стосуються причин і умов, які сприяють скоєнню проступків та їх попередженню².

У протоколі про адміністративний проступок зазначаються: дата і місце його складення, посада, прізвище, ім'я, по батькові особи, яка склала протокол; відомості про особу, яка притягається до адміністративної відповідальності (у разі її виявлення); місце, час вчинення і суть адміністративного проступку; нормативний акт, який передбачає відповідальність за даний проступок; прізвища, адреси свідків і потерпілих, якщо вони є; пояснення особи, яка притягається до адміністративної відповідальності; інші відомості, необхідні для

¹ Білоус-Осін Т. І., Маслова Я. І., Васильківська В. В. Адміністративна відповідальність в судовому порядку: навч.-метод. посіб., Одеса, 2023. 44 с.

² Ковалів М. В., Єсімов С. С., Леськів С. Р., Бабяк Н. В. Сутність адміністративного розслідування правопорушень. *Law & Sciences Право та науки*. 2018. № 2. С. 4-9.

вирішення справи. Якщо правопорушенням заподіяно матеріальну шкоду, про це також зазначається в протоколі. Протокол підписується особою, яка його склала, і особою, яка притягається до адміністративної відповідальності. При наявності свідків і потерпілих протокол може бути підписано також і цими особами. У разі відмови особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, від підписання протоколу, в ньому робиться запис про це. Особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, має право подати пояснення і зауваження щодо змісту протоколу, які додаються до протоколу, а також викласти мотиви своєї відмови від його підписання¹.

21.54. Розгляд справи про адміністративне правопорушення.

Розгляд справи про адміністративні проступки є основною стадією провадження, адже саме на ній фактично вирішується справа. Дана стадія складається з наступних етапів:

- 1) підготовка до розгляду справи;
- 2) аналіз зібраних матеріалів про обставини справи та їх правова оцінка;
- 3) ухвалення постанови у справі;
- 4) оголошення постанови по справі і вручення її копії².

За загальним правилом, справа про адміністративний проступок розглядається у п'ятнадцятиденний строк з дня одержання органом (посадовою особою), уповноваженим розглядати справу, протоколу про адміністративний проступок та інших матеріалів справи. Однак, для справ щодо певних адміністративних проступків, передбачених ч. 2 ст. 277 КУпАП, встановлено скорочені строки їх розгляду – протягом однієї, трьох, п'яти чи семи діб. Крім того, законами України може бути передбачено й інші строки розгляду справ про адміністративні проступки.

Для повного та своєчасного розгляду справи про адміністративний проступок, уповноважений орган (посадова особа) має здійснити підготовку такої справи до розгляду, зокрема вирішити такі питання: чи належить до його компетенції розгляд даної справи; чи

¹ Монаєнко А. О. Правове забезпечення документування адміністративних правопорушень органами Національної поліції України. *Нове українське право*. 2023. № 3. С. 88-95.

² Панасюк О. Деякі питання розглядц справ про адміністративні правопорушення. *Підприємництво, господарство, право*. 2020. № 11. С. 142-149.

правильно складено протокол та інші матеріали справи про адміністративний проступок;чи сповіщено осіб, які беруть участь у розгляді справи, про час і місце її розгляду;чи витребувано необхідні додаткові матеріали;чи підлягають задоволенню клопотання особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілого, їх законних представників і адвоката.

Розгляд справ про адміністративні проступки здійснюється одособово або колегіально і починається з оголошення складу колегіального органу або представлення посадової особи, яка розглядає дану справу. Головуючий на засіданні колегіального органу або посадова особа, що розглядає справу, оголошує, яка справа підлягає розгляду, хто притягається до адміністративної відповідальності, роз'яснює особам, які беруть участь у розгляді справи, їх права і обов'язки. Після цього оголошується протокол про адміністративний проступок, заслуховуються особи, які беруть участь у розгляді справи, досліджуються докази і вирішуються клопотання. У разі участі в розгляді справи прокурора заслуховується його висновок. При цьому розгляд справ про адміністративні проступки у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, здійснюється в особливому порядку, встановленому ст.ст. 279-1 – 279-4 КУпАП.

21.6. Виконання рішень щодо накладання адміністративних стягнень. Виконання рішень щодо накладання адміністративних стягнень є заключною стадією провадження в справах про адміністративні проступки, яка забезпечує реальне втілення прийнятого юрисдикційного рішення та досягнення цілей адміністративної відповідальності. Без належного виконання постанови про накладення адміністративного стягнення провадження втрачає практичний сенс, оскільки правові наслідки залишаються декларативними.

На цій стадії відбувається реалізація владного припису, що міститься в постанові уповноваженого органу або суду, шляхом фактичного застосування відповідного виду адміністративного стягнення до правопорушника. Таким чином, виконання постанови виступає формою державно-примусового впливу, спрямованого на відновлення порушеного публічного порядку, виховний вплив на особу та запобігання вчиненню нових правопорушень.

Виконання постанови про накладення адміністративного стягнення можливе лише після набрання нею законної сили. Як правило,

це відбувається після закінчення строку на її оскарження або з моменту ухвалення рішення за результатами розгляду скарги.

Залежно від виду адміністративного стягнення зміст і порядок його виконання істотно відрізняються. Так, штраф підлягає добровільній сплаті правопорушником у встановлений законом строк, а в разі його несплати – примусовому стягненню. Адміністративний арешт, громадські роботи або виправні роботи виконуються шляхом реалізації спеціально встановлених процедур за участю відповідних органів. Позбавлення спеціального права або конфіскація предметів потребують фактичного припинення правового статусу особи щодо відповідного об'єкта чи майна.

Суб'єктами виконання постанови про накладення адміністративного стягнення можуть бути різні органи та посадові особи, залежно від характеру стягнення: 1) органи, які винесли постанову, 2) органи державної виконавчої служби, 3) установи виконання покарань, 4) органи місцевого самоврядування, 5) інші спеціально уповноважені суб'єкти. Правопорушник залишається активним учасником цієї стадії, оскільки на нього покладається обов'язок добровільного виконання постанови¹.

Кодекс України про адміністративні правопорушення виходить із пріоритету добровільного виконання постанови. Так, у разі накладення штрафу особі надається строк для його добровільної сплати, після спливу якого постанова підлягає примусовому виконанню в порядку, встановленому законодавством. Водночас для окремих видів стягнень (зокрема адміністративного арешту) законом передбачено їх негайне виконання.

Важливим елементом правового регулювання цієї стадії є встановлення строків звернення постанови до виконання. Згідно з КУпАП, постанова про накладення адміністративного стягнення не підлягає виконанню, якщо її не було звернено до виконання протягом трьох місяців з дня винесення, що спрямовано на забезпечення правової визначеності та недопущення необґрунтованого тривалого перебування особи у стані правової невизначеності.

¹ Богослов А. В. Стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення: проблемні питання та можливі шляхи вдосконалення їх правового регулювання. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2025. № 4. С. 50-58.

3. ПЛАНИ ПРАКТИЧНИХ ЗАВДАНЬ

Тема 1. Адміністративне право в системі публічного права.

1. Поняття та сутність публічного права.
2. Історія становлення адміністративного права.
3. Поняття та предмет і метод адміністративного права.
4. Принципи адміністративного права
5. Система адміністративного права.
6. Поняття і особливості публічного адміністрування.
7. Функції і методи публічного адміністрування

Тема 2. Адміністративно-правовий статус приватних осіб.

1. Поняття і зміст адміністративно-правового статусу. Особливості статусу приватних осіб в адміністративних правовідносинах.
2. Фізичні особи як суб'єкти адміністративного права. Адміністративна правосуб'єктність фізичних осіб.
3. Загальна характеристика адміністративних прав, свобод, інтересів та обов'язків фізичних осіб.
4. Спеціальні адміністративно-правові статуси фізичних осіб.
5. Юридичні особи як суб'єкти адміністративного права. Адміністративна правосуб'єктність юридичних осіб.
6. Поняття, ознаки та види громадських об'єднань як суб'єктів адміністративного права.
7. Особливості адміністративно-правового статусу громадських об'єднань.
8. Особливості адміністративно-правового статусу релігійних організацій.
9. Особливості адміністративно-правового статусу політичних партій.

Тема 3. Адміністративно-правовий статус публічної адміністрації.

1. Поняття публічної адміністрації. Система та види суб'єктів публічної адміністрації.
2. Адміністративні повноваження як основа адміністративно-парвового статусу суб'єктів публічної адміністрації.

3. Адміністративно-правовий статус Кабінету Міністрів України.
4. Адміністративно-правовий статус центральних органів виконавчої влади.
5. Адміністративно-правовий статус місцевих державних адміністрацій та інших місцевих органів державної виконавчої влади.
6. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування.
7. Адміністративно-правовий статус органів та посадових осіб, наділених окремими адміністративними повноваженнями.
8. Адміністративно-правовий статус правоохоронних органів.

Тема 4. Інструменти публічного адміністрування. Адміністративний розсуд в діяльності публічної адміністрації.

1. Форми та інструменти публічного адміністрування: поняття і види.
2. Поняття, ознаки і види адміністративних актів.
3. Вимоги до адміністративних актів.
4. Чинність адміністративного акта. Припинення дії адміністративного акта.
5. Поняття, ознаки і види нормативних актів публічної адміністрації.
6. Вимоги до нормативних актів публічної адміністрації. Дефектність нормативного акту публічної адміністрації.
7. Процедура прийняття нормативних актів публічної адміністрації.
8. Поняття, ознаки та види адміністративних договорів.
9. Вимоги законності адміністративного договору.
10. Поняття, ознаки і сфери застосування плану.
11. Поняття, ознаки і види фактичної дії.

Тема 5. Адміністративний розсуд в діяльності публічної адміністрації.

1. Поняття адміністративного розсуду в діяльності публічної адміністрації.
2. Вимоги до застосування розсуду в діяльності публічної адміністрації.
3. Практичні аспекти застосування адміністративного розсуду в діяльності публічної адміністрації.

4. Особливості адміністративного розсуду в правоохоронній діяльності.

Тема 6. Публічна служба.

1. Поняття, ознаки та види публічної служби.
2. Державна служба як вид публічної служби.
3. Поняття та види державних службовців.
4. Право на державну службу.
5. Права та обов'язки державних службовців.
6. Проходження державної служби.
7. Поняття і види спеціалізованої публічної служби.
8. Адміністративно-правові засоби запобігання корупції
9. Антикорупційні обмеження та заборони в публічній службі
10. Адміністративна і дисциплінарна відповідальність за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення

Тема 7. Звернення громадян і адміністративні процедури.

1. Поняття та види звернень громадян. Електронна петиція: порядок подання та розгляду.
2. Вимоги до звернень громадян. Звернення, які не підлягають розгляду та вирішенню.
3. Поняття і ознаки адміністративних процедур.
4. Завдання і функції адміністративних процедур.
5. Види адміністративних процедур.
6. Адміністративно-правовий статус суб'єктів адміністративних процедур.
7. Структура адміністративних процедур.

Тема 8. Контроль в публічному адмініструванні.

Адміністративний нагляд.

1. Контроль як функція публічного адміністрування: поняття, ознаки.
2. Основні принципи контрольної діяльності публічної адміністрації.
3. Види публічного контролю.
4. Адміністративна процедура контролю.
5. Громадський контроль за діяльністю публічної адміністрації.
6. Поняття і сутність адміністративного нагляду.
7. Види адміністративного нагляду.

Тема 9. Загальні положення адміністративної відповідальності.

1. Поняття, ознаки та підстави адміністративної відповідальності.
2. Поняття та ознаки адміністративного проступку.
3. Юридичний склад адміністративного проступку.
4. Особливості адміністративної відповідальності неповнолітніх осіб.
5. Особливості адміністративної відповідальності юридичних осіб.
6. Особливості адміністративної відповідальності військовослужбовців та інших осіб, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів, за вчинення адміністративних правопорушень.
7. Поняття і види адміністративних стягнень.

Тема 10. Провадження в справах про адміністративні проступки.

1. Поняття, завдання та принципи провадження в справах про адміністративні проступки.
2. Суб'єкти провадження в справах про адміністративні проступки.
3. Стадії провадження в справах про адміністративні проступки.
4. Адміністративне розслідування.
5. Розгляд та вирішення справи про адміністративне правопорушення.
6. Виконання рішень щодо накладання адміністративних стягнень.

4. САМОСТІЙНА РОБОТА

4.1. Загальні напрямки та обсяг самостійної роботи здобувачів

№	Вид самостійної роботи	Години
1.	Ознайомлення з науковою літературою відповідно зазначених у програмі тем	18
2.	Конспектування матеріалів до тем, винесених на самостійний розгляд здобувачів освіти, згідно з програмою дисципліни	8
3.	Консультації з викладачем протягом семестру	2
8.	Огляд судової практики	4
4.	Вирішення тематичних кейсів з метою практичного застосування теоретичних знань	8
5.	Розв'язання тестових завдань	2
6.	Складання проєктів процесуальних документів	2
9.	Підготовка до підсумкового контролю	6
Всього самостійної роботи		50

4.2. Методичні рекомендації щодо виконання здобувачем самостійної роботи при вивченні дисципліни

Самостійна робота є однією із форм, за якими здійснюється організація освітнього процесу у вищих закладах освіти, що спрямована на досягнення здобувачами освіти запланованих освітньою програмою результатів навчання, а також на формування здатностей до самостійної роботи у навчальній, науковій та професійній діяльності, а також розвиток творчих й дослідницьких можливості.

Самостійна робота здобувачів вищої освіти – це навчальна діяльність у процесі аудиторних занять та у позааудиторний навчальний час, яку здійснює здобувач освіти за завданням та під методичним керівництвом і контролем науково-педагогічного працівника, але без його безпосередньої участі.

В ході самостійної роботи здобувачі освіти можуть користуватись конспектом лекцій, рекомендованим списком літератури, інформа-

ційними ресурсами та звертатись за консультацією до навчально-педагогічного працівника.

Контроль і оцінювання самостійної роботи здобувачів освіти здійснюється у процесі аудиторних занять, а також в ході підсумкового контролю у формі іспиту.

4.3. Самостійна робота здобувачів з інформаційними ресурсами Інтернет

При самостійній роботі здобувачам освіти можуть бути корисні Офіційні інформаційні ресурси органів державної влади і науково-аналітичні ресурси:

1. Національний інститут стратегічних досліджень www.niss.gov.ua
2. Лабораторія законодавчих ініціатив <http://parlament.org.ua>
3. Національна бібліотека ім. В. І. Вернадського <http://www.nbuv.gov.ua>
4. Європейський суд з прав людини: <http://www.echr.coe.int>
5. Єдиний державний реєстр судових рішень України <http://www.reyestr.court.gov.ua>
6. Офіційний сайт Президента України <http://www.president.gov.ua>
7. Офіційний сайт Верховної Ради України <http://www.rada.gov.ua>
8. Офіційний сайт Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини <http://www.ombudsman.kiev.ua>
9. Офіційний сайт Кабінету Міністрів України <http://www.kmu.gov.ua>
10. Офіційний сайт Міністерства юстиції України <http://www.minjust.gov.ua>
11. Судова влада <http://www.scourt.gov.ua>
12. Офіційний сайт Конституційного Суду України <http://www.ccu.gov.ua>

4.4. Завдання до самостійної роботи здобувача

Темі 1. Адміністративне право в системі публічного права

Завдання для поточного контролю знань і вмінь здобувачів вищої освіти:

1. Опишіть поділ державної влади в Україні.

2. Які вчені вивчали поліцейське право.
3. Надайте характеристику взаємозв'язку адміністративного права із поліцейським правом.
4. Наведіть приклад публічних та приватних інтересів.
5. Визначте форми публічного адміністрування.
6. Наведіть приклади втручального, сприяючого та забезпечувального публічного адміністрування.
7. Надайте характеристику взаємозв'язку адміністративного права із фінансовим правом.

Кейс 1

Міська рада ухвалила рішення про обмеження руху транспортних засобів у центральній частині міста з метою забезпечення громадської безпеки та охорони культурної спадщини. Власники торговельних закладів оскаржили це рішення, вважаючи, що воно порушує їх право на підприємницьку діяльність і має цивільно-правовий характер.

До якої галузі права належать правовідносини, що виникли у цій ситуації? Які ознаки публічного права дозволяють відмежувати адміністративне право від приватноправового регулювання? Який спосіб захисту прав є належним у цій ситуації?

Кейс 2

Кабінет Міністрів України затвердив порядок надання окремого виду державної допомоги. Громадянин звернувся до суду з позовом про визнання цього нормативного акта незаконним, посилаючись на те, що порядок звужує його права порівняно із законом.

Яке місце адміністративного права у системі публічного права проявляється в цій ситуації? Чи є оскаржуваний акт джерелом адміністративного права? Яка галузь права регулює порядок судового контролю за такими актами?

Кейс 3

Орган державного нагляду наклав штраф на суб'єкта господарювання за порушення встановлених обов'язкових вимог. Підприємець наполягає, що спір має розглядатися як господарський, оскільки він пов'язаний з його підприємницькою діяльністю.

Які критерії дозволяють відмежувати адміністративно-правові відносини від господарських? Чи змінює статус суб'єкта господарювання публічно-правову природу правовідносин? У чому проявляється владний характер адміністративного права у цій ситуації?

Тема 2. Принципи адміністративного права

Завдання для поточного контролю знань і вмінь здобувачів вищої освіти:

1. Наведіть приклад порушення принципу верховенства права суб'єктами публічної адміністрації.
2. Визначте відмінності принципів адміністративного права від конституційного права.

Кейс 1

Поліцейський протягом тривалого періоду застосовував виключно один вид стягнень за порушення правил дорожнього руху до фізичних осіб грузинської національності. Натомість, до фізичних осіб усіх інших національностей протягом того ж періоду, за ті ж самі порушення правил дорожнього поліцейським було застосовано інші види стягнень. Чи було порушено будь-який принцип публічного адміністрування? Якщо так, то чому?

Тема 3. Публічне адміністрування як змістовна основа адміністративного права

Завдання для поточного контролю знань і вмінь здобувачів вищої освіти:

1. Опишіть історію становлення та новітніх тенденцій розвитку теорії публічного адміністрування.
2. Визначте напрямки трансформації практики владно-упорядковуючого впливу держави, обумовлені кількісними та якісними особливостями «публічного».
3. Розмежуйте зміст публічного та державного інтересу, державного управління та публічного адміністрування, примусового методу владного впливу та обов'язкової міри поведінки.

Тема 4. Джерела адміністративного права

Завдання для поточного контролю знань і вмінь здобувачів вищої освіти:

1. Опишіть процедуру ратифікації міжнародного договору.
2. Наведіть приклад рішень судів, які є джерелами адміністративного права.
3. Визначте умови застосування неформалізованих джерел адміністративного права для регулювання суспільних відносин.

Тема 5. Норми адміністративного права.

Адміністративні правовідносини

Завдання для поточного контролю знань і вмінь здобувачів вищої освіти:

1. Детермінуйте норму адміністративного права за різними класифікаціями.
2. Наведіть приклад гіпотези, диспозиції та санкції норми адміністративного права.
3. Наведіть приклади норми-дефініції адміністративного права.
4. Класифікуйте адміністративні відносини за різними критеріями у вигляді таблиці.
5. Наведіть приклад юридичних фактів, які є підставою виникнення адміністративних правовідносин.

Кейс 1

Поліцейський склав протокол про порушення правил дорожнього руху та накладення стягнення у вигляді адміністративного штрафу. Який вид відносин склався між поліцейським та порушником правил дорожнього руху?

Тема 6. Адміністративно-правовий статус приватних осіб

Завдання для поточного контролю знань і вмінь здобувачів вищої освіти:

1. Коли виникає адміністративна правоздатність?
2. Коли виникає адміністративна дієздатність?
3. Наведіть приклади спеціальних адміністративно-правових статусів фізичних осіб.
4. Які документи необхідно надати для реєстрації релігійної організації?
5. Які документи необхідно надати для реєстрації молодіжних та дитячих громадських організацій?
6. Які документи необхідно надати для реєстрації політичних партій?

Тема 7. Адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації

Завдання для поточного контролю знань і вмінь здобувачів вищої освіти:

1. Опишіть систему суб'єктів публічної адміністрації.

2. Наведіть приклад адміністративних повноважень.
3. Визначте суб'єктів публічної адміністрації із спеціальною компетенцією.

Тема 8. Органи виконавчої влади як суб'єкти публічної адміністрації

Завдання для поточного контролю знань і вмінь здобувачів вищої освіти:

1. Наведіть приклад повноважень Кабінету Міністрів України.
2. Визначте відмінності адміністративно-правового статусу центральних органів виконавчої влади від адміністративно-правового статусу місцевих державних адміністрацій

Тема 9. Інші суб'єкти публічної адміністрації

Завдання для поточного контролю знань і вмінь здобувачів вищої освіти:

1. Охарактеризуйте адміністративно-правовий статус інших суб'єктів публічної адміністрації.
2. Наведіть приклад природних монополій та охарактеризуйте їх правовий статус.

Тема 10. Публічна служба.

Завдання для поточного контролю знань і вмінь здобувачів вищої освіти:

1. У чому полягають особливості державної служби як виду публічної служби?
2. Визначте склад державно-службових відносин. Класифікуйте державно-службові відносини.
3. Надайте характеристику принципу політичної нейтральності у державній службі.

Кейс 1

Державний службовець Б. під час виконання своїх посадових обов'язків отримав усне розпорядження від керівництва про надання інформації щодо діяльності одного із структурних підрозділів органу. Службовець Б. звернувся з вимогою про надання письмового підтвердження розпорядження, проте отримав його через 2 робочих дні.

Якими повинні бути дії службовця Б.?

Кейс 2

Які дії повинен вчинити керівник державної служби у разі отримання від державного службовця скарги щодо порушення його права на державну службу?

Тема 11. Запобігання корупції в діяльності публічної адміністрації.

Завдання для поточного контролю знань і вмінь здобувачів вищої освіти:

1. Здійсніть порівняльно-правову характеристику потенційного і реального конфлікту інтересів.
2. Надайте приклади 2-3 судових рішень щодо притягнення державного службовця до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією.
3. Охарактеризуйте склади адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією.

Тема 12. Звернення громадян як засіб взаємодії приватних осіб з публічною адміністрацією

Завдання для поточного контролю знань і вмінь здобувачів вищої освіти:

1. Розкрийте правову природу звернення громадян та обґрунтуйте його значення як інструменту взаємодії приватних осіб з публічною адміністрацією. Вкажіть, у чому полягає відмінність звернення від адміністративної скарги в межах загальної адміністративної процедури.
2. Здійсніть порівняльну характеристику заяви, скарги та пропозиції як видів звернень громадян за такими критеріями: а) мета подання; б) очікуваний результат розгляду; в) можливі форми реагування органу публічної адміністрації.
3. Проаналізуйте співвідношення Закону України «Про звернення громадян» і Закону України «Про адміністративну процедуру» у частині розгляду скарг. Вкажіть, у яких випадках застосовується спеціальна процедура за зверненнями, а в яких – загальна адміністративна процедура.
4. Охарактеризуйте правові наслідки порушення порядку розгляду звернення громадянина, зокрема щодо строків розгляду, обґрунтованості відповіді та компетенції органу, який розглядає звернення.

Кейс 1

Громадянин К. подав письмову скаргу до територіального органу виконавчої влади на ненадання відповіді на його попереднє звернення у встановлений законом строк. Орган розглянув скаргу, провів внутрішню перевірку та надіслав заявнику лист з інформацією про «вжиті організаційні заходи», не прийнявши жодного формалізованого рішення.

Який правовий режим розгляду цієї скарги має застосовуватися: за Законом України «Про звернення громадян» чи за Законом України «Про адміністративну процедуру»? Чи є відповідь органу належною формою реагування? Чи може у цій ситуації виникнути адміністративний акт, і за яких умов?

Кейс 2

Громадянка М. подала електронне звернення через офіційний вебсайт органу місцевого самоврядування з проханням усунути порушення благоустрою біля її будинку. Орган визнав звернення таким, що «не містить достатньо інформації», і залишив його без розгляду, не надавши мотивованої відповіді.

Які вимоги до звернення громадянина були порушені (за наявності)? Чи мав орган право залишити звернення без розгляду в цій ситуації? Які правові механізми захисту прав громадянки М. можливі у разі неналежного реагування?

Кейс 3

Група громадян подала електронну петицію до органу виконавчої влади, яка в установлені строки набрала необхідну кількість підписів. За результатами розгляду петиції орган надіслав формальну відповідь без аналізу порушених у ній питань та без зазначення мотивів відмови у задоволенні вимог.

Яке юридичне значення має електронна петиція після набрання необхідної кількості підписів? Чи відповідає така відповідь вимогам законодавства про звернення громадян? Які правові наслідки може мати формальний розгляд електронної петиції?

Тема 13. Адміністративні процедури

Завдання для поточного контролю знань і вмінь здобувачів вищої освіти:

1. Визначте поняття «суб'єкт адміністративних процедур».
2. Розкрийте правовий статус лідируючих суб'єктів адміністративних процедур.

3. Назвіть вимоги до застосування розсуду в діяльності публічної адміністрації.

4. Приведіть приклад оціночного поняття, яке застосовується в адміністративному праві.

Кейс 1

Громадянка Б. направила скаргу до управління житлового господарства на бездіяльність начальника ОСМД який не вжив ніяких заходів у зв'язку з її заявою про необхідність ремонту сантехніки у квартирі. Скарга надійшла до управління 3 березня, а 20 квітня гр. Б. отримала відповідь, в якій повідомлялося про те, що скаргу було направлено до керівництва ОСМД для прийняття заходів щодо ремонту сантехніки та притягнення винних осіб до відповідальності. Завдання: Надайте правову оцінку діям управління житлового господарства, обґрунтовуючи відповідь посиланням на норми чинного законодавства.

Кейс 2

Голова Одеської обласної державної адміністрації надіслав сільськогосподарським підприємствам області лист, яким зобов'язав їх безкоштовно надати у резерв області по 100 тонн зерна. Фермер Будко вирішив оскаржити цей лист. Визначити суб'єктний склад окресленої ситуації. Дайте юридичний аналіз ситуації що склалася.

Тема 14. Адміністративний акт

Завдання для поточного контролю знань і вмінь здобувачів вищої освіти:

1. Визначте ознаки адміністративних актів та їх відмінність від нормативних актів публічної адміністрації.

2. Здійсніть класифікацію адміністративних актів по різним критеріям.

3. Визначте особливості процедури прийняття адміністративного акта, який зачіпає права великої кількості осіб.

4. Опишіть стадії процедури прийняття адміністративних актів.

5. Наведіть приклади різних підстав припинення дії адміністративного акта.

Кейс 1

Особа звернулась до державного органу з метою отримання адміністративної послуги. До якого виду приватних осіб в процедурі прийняття адміністративних актів відноситься така особа?

Кейс 2

Адміністративний акт видано адміністративним органом, що не має на це відповідних повноважень. Такий акт буде нікчемним чи заперечним?

Тема 15. Нормативні акти публічної адміністрації

Завдання для поточного контролю знань і вмінь здобувачів вищої освіти:

1. Визначте особливості нормативних актів публічної адміністрації.
2. Схематично опишіть структуру нормативних актів публічної адміністрації.
3. Наведіть приклад внутрішніх та зовнішніх нормативних актів публічної адміністрації.
4. Опишіть вимоги, яким має відповідати нормативний акт публічної адміністрації.
5. Визначте можливі підстави визнання нормативного акту публічної адміністрації нечинним.

Кейс 1

Нормативно-правовий акт прийнятий суб'єктом публічної адміністрації з перевищенням повноважень. Яка вимога до нормативних актів була порушена в цьому випадку?

Кейс 2

Постанову Кабінету Міністрів України було опубліковано тільки на офіційному веб-сайті Кабінету Міністрів України. Чи може таке опублікування вважатися офіційним?

Тема 16. Адміністративний договір.

Інші інструменти публічного адміністрування

Завдання для поточного контролю знань і вмінь здобувачів вищої освіти:

1. Знайдіть приклади міжнародних договорів, що іменуються «адміністративний договір».
2. Приведіть приклад застосування адміністративних договорів для врегулювання юрисдикційної ситуації.

Тема 17. Адміністративний розсуд в діяльності публічної адміністрації

Завдання для поточного контролю знань і вмінь здобувачів вищої освіти:

1. Розкрийте поняття адміністративного розсуду та обґрунтуйте його місце в механізмі адміністративно-правового регулювання. Поясніть, чому адміністративний розсуд не є формою свавілля публічної адміністрації.

2. Охарактеризуйте співвідношення адміністративного розсуду і дискреційних повноважень. Вкажіть, у чому полягає їх відмінність і як ці категорії використовуються в адміністративно-правовій доктрині та правозастосовній практиці.

3. Проаналізуйте вимоги до застосування адміністративного розсуду (законність, пропорційність, обґрунтованість, недискримінаційність, цільове призначення повноважень) та поясніть, як вони обмежують свободу вибору адміністративного органу.

4. Поясніть роль судового контролю за здійсненням адміністративного розсуду. Які межі перевірки дискреційних рішень встановлює адміністративне судочинство?

Кейс 1

Патрульний поліцейський під час несення служби зафіксував адміністративне правопорушення у сфері дорожнього руху. З огляду на малозначність порушення, відсутність шкідливих наслідків та щире каяття правопорушника, поліцейський вирішив обмежитися усним зауваженням, не складаючи постанови про накладення адміністративного стягнення.

Чи має місце у цій ситуації застосування адміністративного розсуду? Які критерії мали бути враховані при виборі заходу реагування? Чи можуть дії поліцейського бути визнані незаконними у разі подальшої перевірки?

Кейс 2

Орган місцевого самоврядування розглядав заяву громадянина про надання дозволу на розміщення тимчасової споруди. Законодавство передбачає можливість як надання дозволу, так і відмови з урахуванням містобудівної ситуації та інтересів територіальної громади. За результатами розгляду було прийнято рішення про відмову без детального обґрунтування причин.

Чи є таке рішення результатом реалізації адміністративного розсуду? Які вимоги до мотивування дискреційних рішень були порушені? Чи може суд втручатися у зміст такого рішення, і в яких межах?

Кейс 3

Під час адміністративного провадження щодо порушення правил благоустрою посадова особа органу публічної адміністрації вирішила призначити максимальний розмір адміністративного стягнення, мотивуючи це необхідністю «профілактики подібних порушень», не врахувавши обставини, що пом'якшують відповідальність.

Чи відповідає таке рішення принципу пропорційності? Які елементи адміністративного розсуду були реалізовані неправильно? Які правові наслідки може мати ігнорування пом'якшуючих обставин?

Кейс 4

Під час здійснення контрольного заходу орган державного нагляду обрав найбільш жорсткий захід реагування – тимчасове зупинення діяльності суб'єкта господарювання, хоча закон передбачав можливість застосування альтернативних, менш обтяжливих заходів.

Чи свідчить обрання найбільш суворого заходу про перевищення меж адміністративного розсуду? Яким чином принцип «мінімального втручання» обмежує дискрецію органу? Які аргументи можуть бути використані суб'єктом господарювання при оскарженні рішення?

Тема 18. Публічні послуги.

Завдання для поточного контролю знань і вмінь здобувачів вищої освіти:

1. Здійсніть порівняльно-правовий аналіз понять «публічні послуги» і «адміністративні послуги» у вигляді таблиці.
2. Наведіть приклади адміністративних послуг та нормативно-правових актів, які їх регламентують.
3. Наведіть перелік поліцейських послуг та визначте їх особливості.

Тема 19. Контроль в публічному адмініструванні.

Адміністративний нагляд.

Завдання для поточного контролю знань і вмінь здобувачів вищої освіти:

1. Визначте основні принципи контрольної діяльності публічної адміністрації.

2. Проаналізуйте відмінності між наглядом та контролем.
3. Опишіть способи громадський контроль за діяльністю публічної адміністрації.
4. Здійснить класифікацію адміністративного нагляду на види у вигляді таблиці.

Кейс 1

Центральний орган виконавчої влади провів перевірку діяльності територіального органу щодо дотримання вимог законодавства у сфері надання адміністративних послуг. За результатами перевірки було виявлено порушення строків розгляду заяв громадян, після чого керівнику територіального органу надано обов'язкове до виконання припис про усунення порушень та притягнення винних посадових осіб до дисциплінарної відповідальності.

Який вид контролю має місце у цій ситуації? Чим контроль відрізняється від адміністративного нагляду за суб'єктом складом і правовими наслідками? Які правові форми реалізації контрольних повноважень були використані?

Кейс 2

Орган державного нагляду у сфері пожежної безпеки здійснив планову перевірку суб'єкта господарювання. У ході перевірки було виявлено порушення обов'язкових правил, що створюють загрозу життю і здоров'ю людей. За результатами перевірки прийнято рішення про тимчасове зупинення експлуатації об'єкта до усунення порушень.

Чи є зазначена діяльність проявом контролю чи адміністративного нагляду? Які ознаки адміністративного нагляду проявляються у цьому кейсі? У чому полягає специфіка заходів адміністративного нагляду порівняно з контрольними заходами?

Кейс 3

Громадська організація звернулася до органу місцевого самоврядування з вимогою надати інформацію про результати перевірок комунального підприємства, посилаючись на право громадського контролю. Орган місцевого самоврядування відмовив у наданні інформації, мотивуючи це тим, що перевірки є «внутрішньою службовою діяльністю».

Чи має місце у цій ситуації громадський контроль у сфері публічного адміністрування? Які межі відкритості контрольної діяльності публічної адміністрації? Чи може така відмова бути оскаржена, і в якому порядку?

Темі 20. Загальні положення адміністративної відповідальності

Завдання для поточного контролю знань і вмінь здобувачів вищої освіти:

1. Визначте нормативні, фактичні та процесуальні підстави адміністративної відповідальності іноземців.
2. Визначте нормативні, фактичні та процесуальні підстави адміністративної відповідальності біженців.
3. Які органи розглядають справи про притягнення до адміністративної відповідальності осіб без громадянства?
4. Охарактеризуйте особливості адміністративної відповідальності неповнолітніх осіб.
5. Охарактеризуйте особливості адміністративної відповідальності юридичних осіб.
6. Охарактеризуйте особливості адміністративної відповідальності військовослужбовців ЗСУ.
7. Визначте склад адміністративного проступку (за своїм вибором) юридичної особи.
7. У чому полягає особливість суб'єктивної сторони адміністративного правопорушення, вчиненого юридичною особою?

Кейс 2

Громадянин К. був притягнутий до адміністративної відповідальності за порушення правил благоустрою населеного пункту. Під час розгляду справи встановлено, що на момент вчинення діяння він не усвідомлював протиправності своєї поведінки через стан сильного душевного хвилювання, спричиненого раптовими сімейними обставинами. Посадова особа органу, уповноваженого розглядати справу, все ж наклала адміністративне стягнення.

Які ознаки адміністративного проступку підлягають оцінці у цій ситуації? Чи впливає стан особи на можливість притягнення до адміністративної відповідальності? Які обставини можуть виключати або пом'якшувати адміністративну відповідальність?

Кейс 2

Посадову особу органу місцевого самоврядування притягнуто до адміністративної відповідальності за невиконання законної вимоги контролюючого органу. Водночас встановлено, що відповідна вимога була сформульована нечітко і не містила визначеного строку її виконання.

Які елементи юридичного складу адміністративного проступку мають бути встановлені для притягнення до відповідальності? Чи

можна вважати таку вимогу законною в адміністративно-правовому сенсі? Яке значення має принцип законності у сфері адміністративної відповідальності?

Кейс 3

Юридичну особу було притягнуто до адміністративної відповідальності за порушення правил здійснення господарської діяльності. Представник підприємства наполягав, що адміністративна відповідальність можлива лише щодо фізичних осіб, оскільки юридична особа не може мати вини.

Чи допускає адміністративне законодавство притягнення юридичних осіб до адміністративної відповідальності? У чому полягає специфіка вини юридичної особи в адміністративному праві?

Темп 21. Провадження в справах про адміністративні проступки

Завдання для поточного контролю знань і вмінь здобувачів вищої освіти:

1. Встановіть порядок розгляду справ про адміністративні правопорушення.
2. Проаналізуйте принципи провадження в справах про адміністративні проступки.
3. У чому полягають основні відмінності між обставинами, які пом'якшують та обтяжують адміністративну відповідальність?
4. Який орган створення тільки для розгляду справ про адміністративні правопорушення?

Кейс 1

Патрульним поліцейським було складено протокол про адміністративне правопорушення щодо громадянина М. за порушення правил дорожнього руху. Під час складання протоколу особі не було роз'яснено її права та обов'язки, а копію протоколу вручено лише через декілька днів після його оформлення. Після цього справа була передана на розгляд суду.

Які процесуальні вимоги провадження в справах про адміністративні проступки були порушені? Які правові наслідки мають такі порушення для подальшого розгляду справи? Чи може суд закрити провадження у справі з підстав порушення процесуального порядку?

Кейс 2

Посадова особа органу виконавчої влади розглянула справу про адміністративний проступок і винесла постанову про накладення ад-

міністративного стягнення. При цьому особу, щодо якої велося провадження, не було повідомлено про час і місце розгляду справи, хоча її місце проживання було відоме органу.

Які стадії провадження в справах про адміністративні проступки були порушені? Яке значення має право особи бути присутньою при розгляді справи? Чи є підстави для скасування постанови в порядку оскарження?

Кейс 3

Громадянин П. подав скаргу на постанову про накладення адміністративного стягнення після впливу встановленого законом строку оскарження, обґрунтовуючи це тривалим перебуванням на стаціонарному лікуванні. Орган, до якого була подана скарга, відмовив у її розгляді без перевірки наведених обставин.

Які процесуальні строки передбачені для оскарження постанов у справах про адміністративні проступки? Чи допускається поновлення строку оскарження і за яких умов? Які дії повинен був вчинити орган при розгляді такої скарги?

5. ТЕСТОВІ ЗАВДАННЯ

1. Як співвідносяться норми адміністративного та конституційного права?

- A) вони є рівноправними
- B) норми конституційного права мають майновий характер
- C) норми конституційного права є основоположними
- D) норми конституційного права є допоміжними

2. Якими особливостями характеризуються відносини, що становлять предмет адміністративного права?

- A) їх учасниками є лише юридичні особи
- B) вони виникають у сфері публічного адміністрування
- C) їх учасником завжди є Президент України
- D) їх учасниками є менеджери

3. Що слід розуміти під методом адміністративно-правового регулювання?

- A) систему прийомів, способів та засобів
- B) форми публічного адміністрування
- C) види діяльності органів виконавчої влади
- D) правове забезпечення публічного адміністрування

4. В якій теорії розмежування публічного та приватного права застосовується наступне правило: норма права належить до публічного (адміністративного) права у тому разі, якщо вона за будь-яких умов її застосування уповноважує або зобов'язує винятково суб'єкта публічної адміністрації до певної дії чи рішення?

- A) теорія субординації
- B) теорія Рудольфа фон Єрінга
- C) спеціально-правова теорія
- D) двоступенева теорія

5. Що є ознакою неправових форм публічного адміністрування?

- A) непередбаченість приписами права
- B) порушення ними приписів права

С) вчинення на основі розсуду суб'єкта влади, а не законодавчо закріпленого повноваження

Д) відсутність безпосереднього спричинення юридичних наслідків

6. До якої частини системи адміністративного права входить адміністративно-деліктне право?

А) Загальної частини

В) Особливої частини

С) Спеціальної частини

Д) Юрисдикційної частини

7. Якою є бланкетна норма адміністративного права?

А) норма, що містить повно викладене правило поведінки

В) норма, що зазначає правило поведінки не повно, посилаючись на інші норми або акти

С) норма, що містить альтернативне правило поведінки

Д) в адміністративному праві відсутні бланкетні норми

8. Яким шляхом можуть бути реалізовані адміністративно-правові норми?

А) виконання, порушення, використання, застосування

В) виконання, дотримання, порушення, тлумачення

С) виконання, дотримання, використання, застосування

Д) виконання, дотримання, заборони, застосування

9. Як називається форма реалізації адміністративно-правових норм, що являє собою державно-владну діяльність та полягає у практичному вирішенні конкретних питань шляхом прийняття уповноваженим суб'єктом обов'язкових до виконання індивідуальних юридично-владних рішень?

А) застосування

В) виконання

С) використання

Д) дотримання

10. Що являє собою реалізація адміністративно-правових норм у формі виконання?

А) активна поведінка суб'єктів адміністративно-правових відносин щодо виконання юридичних обов'язків

В) активна поведінка суб'єктів адміністративно-правових відносин щодо здійснення наданих юридичних прав

С) пасивна поведінка суб'єктів адміністративно-правових відносин щодо дотримання заборон

Д) діяльність органів держави щодо вирішення управлінських справ і видання індивідуальних юридичних актів, які ґрунтуються на вимогах матеріальних і процесуальних юридичних норм

11. Що являє собою реалізація адміністративно-правових норм у формі дотримання?

А) активна поведінка суб'єктів адміністративно-правових відносин щодо виконання юридичних обов'язків

В) активна поведінка суб'єктів адміністративно-правових відносин щодо здійснення наданих юридичних прав

С) пасивна поведінка суб'єктів адміністративно-правових відносин щодо дотримання заборон

Д) діяльність органів держави щодо вирішення управлінських справ і видання індивідуальних юридичних актів, які ґрунтуються на вимогах матеріальних і процесуальних юридичних норм

12. Яка із наведених ознак НЕ є характерною для адміністративних правовідносин?

А) обов'язковою стороною є державний орган, його посадова особа або інший суб'єкт владних повноважень

В) як правило, відносини будуються за принципом «влада-підпорядкування»

С) як правило, виникають за згодою сторін

Д) у випадку порушення правових норм відповідальність настає перед державою, а не іншою стороною

13. Наявність чого потрібна для виникнення адміністративно-правових відносин?

А) владного суб'єкта

В) юридичного факту

С) норм поведінки

Д) наказу керівника

14. З чого традиційно складаються адміністративно-правові відносини?

- A) суб'єктивних юридичних прав та обов'язків
- B) суб'єктів, об'єктів та змісту
- C) правомірних та неправомірних дій
- D) керівника та підлеглого

15. З яких елементів традиційно складається структура адміністративних правовідносин?

- A) об'єкт, суб'єкти, зміст
- B) об'єкт, суб'єкти та юридичні факти
- C) суб'єктивні юридичні права та обов'язки
- D) адміністративна правоздатність та адміністративна дієздатність

16. Який зв'язок між адміністративними правовідносинами та юридичними фактами?

- A) адміністративні правовідносини є підставою виникнення, зміни або припинення юридичних фактів
- B) юридичні факти є підставою виникнення, зміни або припинення адміністративних правовідносин
- C) зв'язок між ними полягає в особливих правах та обов'язках сторін-учасників правовідносин
- D) юридичні факти завжди є обов'язковим елементом структури адміністративних правовідносин

17. Які види адміністративно-правових відносин можна виділити за критерієм їх функцій?

- A) функціональні та територіальні
- B) регулятивні та правоохоронні
- C) субординаційні та координаційні
- D) вертикальні та горизонтальні

18. Наявність якої умови є обов'язковою для адміністративно-правових відносин?

- A) владного суб'єкта
- B) рівності сторін
- C) правомірного юридичного факту
- D) індивідуального управлінського акта

19. Що складає зміст адміністративних правовідносин?

- А) виключно суб'єктивні юридичні права
- В) виключно суб'єктивні юридичні обов'язки
- С) суб'єктивні юридичні права та обов'язки
- Д) адміністративна правоздатність, дієздатність та деліктоздатність

20. Яка ознака є характерною для принципів адміністративного права?

- А) займають другорядне положення відносно норм адміністративного права
- В) заповнюють прогалини у сфері адміністративно-правового регулювання суспільних відносин.
- С) стосуються виключно правотворчої діяльності суб'єктів публічної адміністрації
- Д) обов'язково мають бути закріплені в Конституції чи законах України

21. Зміст якого принципу адміністративного права складає можливість суб'єкта публічної адміністрації на власний розсуд визначати повністю або частково зміст рішення або вибрати один із декількох варіантів прийняття рішень?

- А) законності
- В) юридичної визначеності
- С) заборони свавілля та зловживання дискреційними повноваженнями
- Д) заборони дискримінації

22. Зміст якого принципу адміністративного права складає вимога дотримання публічною адміністрацією в процесі її діяльності принципів права, положень міжнародних та національних юридичних актів?

- А) законності
- В) юридичної визначеності
- С) заборони дискримінації
- Д) заборони свавілля та зловживання дискреційними повноваженнями

23. Зміст якого принципу адміністративного права складає заборона внесення суб'єктом публічної адміністрації непередбачуваних змін до нормативних актів?

- A) законності
- B) юридичної визначеності
- C) дотримання прав людини
- D) заборони дискримінації

24. Яка ознака є характерною для принципів належного врядування?

- A) стосуються насамперед правозастосовної діяльності суб'єктів публічної адміністрації
- B) закріплені в Конституції України
- C) стосуються насамперед правотворчої діяльності суб'єктів публічної адміністрації
- D) їх перелік є закритим і не може доповнюватись новими принципами

25. Яке з наведених положень НЕ відноситься до реалізації принципу прозорості?

- A) забезпечення доступу до публічної інформації
- B) публікування офіційних документів
- C) забезпечення доступу до приміщень органів публічної влади
- D) забезпечення участі осіб у прийнятті рішень публічною адміністрацією

26. Змістом якого принципу належного врядування є вимога створення результату, що задовольняє потреби суспільства, раціонально використовуючи надані ресурси?

- A) участі
- B) прозорості
- C) ефективності
- D) відповідальності

27. Який принцип адміністративного права вимагає передбачуваності застосування юридичних приписів, надання особі можливості планувати своє буття, керуючись правом, чітко відокремлюючи правовмірну поведінку від протиправної?

- A) принцип транспарентності
- B) принцип заборони свавілля
- C) принцип юридичної визначеності
- D) принцип ефективності

28. Принципи адміністративного права:

- A) Є незмінними
- B) Розвиваються одночасно з розвитком адміністративного права
- C) Встановлюються спеціальним законом
- D) Встановлюються публічною адміністрацією

29. Принципи адміністративного права є свого роду:

- A) Меганормами
- B) Мікронормами
- C) Актами законодавства
- D) Поточними нормами

30. З яким принципом пов'язується положення ч. 2 ст. 19 Конституції України, відповідно до якого органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України?

- A) Законності
- B) Доступу до правосуддя
- C) Рівності
- D) Правомочності

31. Який принцип адміністративного права вимагає, щоб будь-які юридичні акти, прийняті публічною адміністрацією, були передбачуваними?

- A) Прозорості
- B) Законності
- C) Всебічності
- D) Юридичної визначеності

32. Який принцип сприяє формуванню України як держави рівних можливостей?

- A) Принцип рівності перед законом

- В) Принцип законності
- С) Принцип доступу до правосуддя
- Д) Принцип вищості закону

33. Який принцип адміністративного права прямо не зафіксований у Конституції України, однак впливає зі змісту її положень?

- А) Принцип доступу до правосуддя
- В) Принцип ієрархічної вищості закону
- С) Принцип рівності перед законом
- Д) Принцип поділу влади

34. Чи можуть нормативно-правові акти деяких органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування містити норми права, але не входити до системи адміністративного законодавства?

- А) Так, можуть
- В) Ні, не можуть
- С) Норми права можуть містити лише нормативно-правові акти деяких органів виконавчої влади
- Д) Норми права можуть містити лише нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування

35. Що із зазначеного НЕ є способом (формою) систематизації адміністративного права?

- А) Узагальнення
- В) Інкорпорація
- С) Консолідація
- Д) Кодифікація

36. Що із зазначеного є способом систематизації адміністративно-правових актів, заснований на змістовній переробці й узгодженні певної групи юридичних норм, пов'язаних загальним предметом регулювання, й об'єднанні їх в єдиному новому акті?

- А) Консолідація
- В) Кодифікація
- С) Узагальнення;
- Д) Інкорпорація

37. Адміністративне законодавство – це:

- A) Система законів та індивідуальних актів
- B) Система підзаконних актів та індивідуальних актів
- C) Система приписів органів державного управління
- D) Система нормативно-правових актів, у яких містяться найбільш загальні й важливі адміністративно-правові норми

38. Які з перерахованих джерел адміністративного права відносяться до «м'якого права»?

- A) правова доктрина
- B) норми моралі, традицій та звичаїв
- C) акти міжнародних міждержавних організацій
- D) рішення Європейського суду з прав людини

39. Що з перерахованого відноситься до неформалізованих джерел адміністративного права?

- A) правова доктрина
- B) акти міжнародних міждержавних організацій
- C) рішення Європейського суду з прав людини
- D) міжнародні договори

40. Що з перерахованого відноситься до неформалізованих джерел адміністративного права?

- A) норми моралі, традицій та звичаїв
- B) акти міжнародних міждержавних організацій
- C) рішення Європейського суду з прав людини
- D) міжнародні договори

41. Як співвідносяться норми адміністративного та конституційного права?

- A) вони є рівноправними
- B) норми конституційного права мають майновий характер
- C) норми конституційного права є основоположними
- D) норми конституційного права є допоміжними

42. Яка із названих груп суспільних відносин не належить до предмету адміністративного права?

- A) суспільні відносини, пов'язані з організацією та діяльністю адміністративних судів

В) суспільні відносини, які виникають у зв'язку із забезпеченням суб'єктами публічної влади, насамперед публічною адміністрацією, прав і свобод людини і громадянина

С) суспільні відносини, які мають місце у внутрішньоорганізаційній діяльності органів публічної влади

Д) суспільні відносини, що виникають у зв'язку із застосуванням заходів адміністративної відповідальності до фізичних та юридичних осіб

43. Як називається спеціальний метод адміністративного права, що полягає у наданні керованому суб'єкту (підпорядкованій особі) права вимагати від керуючого суб'єкта вчинення певних дій, зокрема – вимагати створення необхідних для своєї діяльності умов (матеріальних, організаційних тощо)?

- А) координації
- В) реординації
- С) субординації
- Д) диспозитивний

44. Які суспільні відносини належать до предмету регулювання адміністративного права?

А) що виникають у сфері фінансової діяльності держави з приводу акумуляції, розподілу та використання грошових коштів, які становлять національний дохід держави

В) які мають місце у внутрішньоорганізаційній діяльності органів публічної влади

С) особисті немайнові правовідносини

Д) по виробництву та реалізації продукції, виконання робіт і надання послуг державними підприємствами

45. До якої частини системи адміністративного права входить адміністративно-деліктне право?

- А) Загальної частини
- В) Особливої частини
- С) Спеціальної частини
- Д) Юрисдикційної частини

46. У яких формах здійснюється легалізація громадських об'єднань?

А) реєстрація, повідомлення про утворення

- В) визнання, погодження
- С) дозвіл, ліцензування
- Д) акредитація, сертифікація

47. У якому з варіантів назви громадського об'єднання дотримані вимоги щодо назви громадського об'єднання ?

- А) «ВСЕУКРАЇНСЬКА ДЕМОКРАТИЧНА ПАРТІЯ»
- В) «РІДНЕ МІСТО»;
- С) «СУД ЧЕСТІ»;
- Д) «PER ASPERA AD ASTRA».

48. Визначте, що НЕ є підставою для анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії?

А) невиконання політичною партією вимоги щодо утворення та реєстрації протягом шести місяців з дня реєстрації своїх обласних організацій у більшості областей України, містах Києві, Севастополі та в Автономній Республіці Крим;

В) виявлення протягом трьох років з дня реєстрації політичної партії недостовірних відомостей у по даних на реєстрацію документах;

С) нецільове використання політичною партією коштів, виділених з державного бюджету, на фінансування її статутної діяльності;

Д) невисування політичною партією своїх кандидатів по виборах Президента України та виборах народних депутатів України протягом десяти років.

49. За якої умови громадське об'єднання, зареєстроване в установленому законом порядку, може мати всеукраїнський статус?

А) за умови наявності у нього відокремлених підрозділів у більшості адміністративно-територіальних одиниць;

В) за умови, що статус підтриманий підписами не менше 10 тисяч громадян;

С) за умови визнання такого статусу Кабінетом Міністрів України;

Д) за умови визнання такого статусу Міністерством юстиції України.

50. Що належить до прав громадського об'єднання?

А) брати участь у здійсненні державної регуляторної політики;

В) брати участь у всеукраїнських виборах;

С) мати воєнізовані формування;

Д) формувати державну ідеологію.

51. Що є підставою для припинення діяльності громадського об'єднання?

- A) рішення Кабінету Міністрів України;
- B) рішення Міністерства юстиції України;
- C) рішення Конституційного суду України;
- D) рішення адміністративного суду.

52. Які особи НЕ можуть бути членами профспілок?

- A) іноземці;
- B) неповнолітні особи;
- C) державні службовці;
- D) роботодавці.

53. З якого віку особа може бути засновником молодіжної громадської організації?

- A) 14 років
- B) 16 років
- C) 18 років
- D) 21 рік

54. У якій формі може бути створено добровільне об'єднання юридичних та фізичних осіб для здійснення та захисту своїх прав і свобод, засновниками якого є юридичні особи?

- A) громадської організації
- B) громадської спілки
- C) громадського формування
- D) профспілки

55. Яке право має громадське об'єднання зі статусом юридичної особи на протидію громадському об'єднанню без статусу юридичної особи?

- A) подавати звернення, скарги, пропозиції, запити на інформацію
- B) організовувати мітинги
- C) мати зареєстровану символіку
- D) поширювати інформацію про свою діяльність

56. Рішення про створення якого об'єднання громадян повинно бути підтримано підписами не менше 10 тисяч громадян України?

- A) політичної партії
- B) всеукраїнської громадської організації
- C) міжнародної громадської організації
- D) релігійної громади

57. Що НЕ є обов'язковою підставою для припинення діяльності релігійної організації виключно у судовому порядку?

- A) поєднання обрядової чи проповідницької діяльності релігійної організації з посяганнями на життя, здоров'я, свободу і гідність особи
- B) прийняття рішення про реорганізацію (поділ, злиття, приєднання) або ліквідацію релігійної організації
- C) спонукання громадян до невиконання своїх конституційних обов'язків або дій, які супроводжуються грубими порушеннями громадського порядку
- D) систематичне порушення релігійною організацією проведення публічних релігійних заходів (богослужінь, обрядів)

58. Хто приймає рішення про оголошення конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби категорій «Б» і «В»?

- A) суб'єкт призначення
- B) голова Національного агентства з питань державної служби
- C) керівник державної служби в державному органі
- D) керівник кадрового відділу в державному органі

59. Яке розслідування може проводитися з метою визначення наявності вини, характеру і тяжкості дисциплінарного проступку державного службовця?

- A) дисциплінарне розслідування
- B) адміністративне розслідування
- C) службове розслідування
- D) спеціальне розслідування

60. На які види поділяються адміністративні процедури в залежності від змісту?

- A) заявні та втручальні
- B) внутрішні та зовнішні
- C) правотворчі та правозастосовчі
- D) прості та складні

61. На які види поділяються адміністративні процедури залежно від спрямованості процедури та меж її здійснення?

- A) заявні та втручальні
- B) внутрішні та зовнішні
- C) правотворчі та правозастосовчі
- D) прості та складні

62. На які види поділяються адміністративні процедури залежно від суб'єкта, за ініціативою якого розпочинається провадження у адміністративній справі?

- A) заявні та втручальні
- B) внутрішні та зовнішні
- C) правотворчі та правозастосовчі
- D) прості та складні

63. Що з перерахованого відноситься до спеціально-юридичних вимог, яким має відповідати нормативний акт публічної адміністрації?

- A) додержання вимог щодо структури нормативного акта
- B) прийняття нормативного акта в установленому порядку
- C) наявність в нормативному акті усіх необхідних реквізитів
- D) викладення змісту нормативного акта грамотно та чітко

64. З якого моменту набувають чинності нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, що визначають права та обов'язки громадян?

- A) з моменту їх прийняття
- B) з моменту їх підписання
- C) з моменту їх офіційного опублікування
- D) з моменту доведення їх до відома зацікавлених осіб

65. Який з перерахованих актів є нормативним?

- A) постанова про притягнення до адміністративної відповідальності
- B) ліцензія на зайняття певним видом господарської діяльності
- C) постанова Кабінету Міністрів України про утворення центрального органу виконавчої влади
- D) указ Президента України про присвоєння рангу державному службовцю

66. Які акти підлягають обов'язковій державній реєстрації?

А) рекомендаційного, роз'яснювального та інформаційного характеру (методичні рекомендації, роз'яснення, у тому числі податкові, тощо)

В) якими доводяться до відома підприємств, установ і організацій рішення вищестоящих органів

С) які мають міжвідомчий характер, тобто є обов'язковими для інших міністерств, органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, що не входять до сфери управління органу, який видав акт

Д) нормативно-технічні документи (національні та регіональні стандарти, технічні умови, будівельні норми і правила, тарифно-кваліфікаційні довідники, кодекси ustalеної практики, форми звітності та інші)

67. Що з перерахованого відноситься до вимог організаційно-технічного характеру, яким має відповідати нормативний акт публічної адміністрації?

А) відповідність нормативного акта положенням Конституції України, законам і нормативно-правовим актам вищої юридичної сили

В) видання нормативного акта уповноваженим на це органом, посадовою особою у межах їх компетенції

С) наявність в нормативному акті усіх необхідних реквізитів

Д) відповідність нормативного акта меті, приписам і вимогам законодавчого акта, на виконання якого його видано

68. Якими нормативно-правовими актами регулюється здійснення адміністративного судочинства?

А) Конституцією України, Кодексом України про адміністративні правопорушення, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України

В) Конституцією України, Цивільним процесуальним кодексом України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України

С) Конституцією України, Кодексом адміністративного судочинства України та міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України

Д) Конституцією України, Адміністративно-процесуальним кодексом України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України

69. Як чинне законодавство визначає поняття адміністративної справи?

А) справа, що розглядається в за участю суб'єкта владних повноважень в судовому та позасудовому порядку

В) публічно-правовий спір, переданий на розгляд судів загальної юрисдикції

С) переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір

Д) справа за зверненням суб'єкта владних повноважень яка містить ознаки публічно-правового спору

70. Яка із наведених ознак, згідно з Кодексом адміністративного судочинства України, НЕ є ознакою публічно-правового спору?

А) хоча б одна сторона є суб'єктом законотворчого процесу, і спір виник у зв'язку із порушенням її прав у такому процесі з боку представників виконавчої або судової влади, або інших осіб

В) хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта владних повноважень, і спір виник у зв'язку із наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг

С) хоча б одна сторона є суб'єктом виборчого процесу або процесу референдуму і спір виник у зв'язку із порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи

Д) хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції і спір виник у зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій

71. Який із наведених варіантів характеризує мету укладання адміністративних договорів?

А) врегулювання питань надання фінансових послуг державою

В) делегування представницьких мандатів

С) врегулювання питань надання адміністративних послуг

Д) фіксування суттєвих положень коаліційної угоди

72. Що є характерною рисою нагляду?

А) не передбачає втручання в оперативну самостійність перевіряемого

В) здійснюється щодо суб'єктів, які організаційно підпорядковані перевіряючому

С) за результатами нагляду допускається застосування адміністративних та дисциплінарних заходів впливу

Д) у процесі нагляду перевіряється правомірність усіх аспектів діяльності суб'єкта, а не дотримання спеціальних норм чи правил

73. Хто НЕ здійснює загальний адміністративний нагляд?

А) адміністративний суд

В) Національна поліція

С) Державна фіскальна служба

Д) Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів

74. Чим адміністративний нагляд відрізняється від судового та прокурорського нагляду?

А) є способом забезпечення законності

В) здійснюється спеціально уповноваженим суб'єктами

С) пов'язаний із застосуванням адміністративного примусу

Д) здійснюється адміністративними судами

75. Що є підставою для встановлення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі?

А) протокол про адміністративне правопорушення

В) вирок суду

С) подання прокурора

Д) рішення органів Національної поліції

76. На який термін встановлюється адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі?

А) від 1 року до 2 років

В) до 1 року

С) до 3 років

Д) від 3 років до 5 років

77. На яку кількість годин особі може бути заборонено виходити з будинку (квартири) в межах адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі?

- A) не більше шести годин на добу
- B) не більше восьми годин на добу
- C) не більше десяти годин на добу
- D) від шести до дванадцяти годин на добу

78. Що відноситься до обов'язкових елементів об'єктивної сторони при формальному складі адміністративного проступку?

- A) протиправне діяння
- B) протиправне діяння та суспільно шкідливі наслідки
- C) протиправне діяння, суспільно шкідливі наслідки, причинний зв'язок між діянням і наслідками
- D) протиправне діяння, суспільно шкідливі наслідки, причинний зв'язок, спосіб діяння

79. Як називається ситуація, коли особа не передбачає настання шкідливих наслідків свого діяння, хоча повинна і може це передбачити?

- A) неосудність особи
- B) непрямий умисел особи
- C) протиправна недбалість особи
- D) протиправна легковажність (самовпевненість) особи

80. Який з перерахованих адміністративних проступків є проступком з формальним складом?

- A) дрібне викрадення чужого майна шляхом крадіжки, шахрайства, привласнення чи розтрата
- B) знищення середовища перебування тварин, види яких занесені до Червоної книги України, що призвело до їх загибелі
- C) завідомо неправдивий виклик пожежної охорони, поліції, швидкої медичної допомоги або аварійних служб
- D) публічні заклики в будь-якій формі до невиконання вимог поліцейського, якщо ці дії призвели до порушення громадського порядку

81. Якою підставою адміністративної відповідальності є система норм, що закріплюють склади адміністративних проступків, систе-

му адміністративних стягнень, коло суб'єктів, наділених правом застосовувати адміністративні стягнення і процедуру притягнення до адміністративної відповідальності?

- A) нормативною
- B) фактичною
- C) процесуальною
- D) процедурною

6. ПИТАННЯ ДЛЯ ПІДСУМКОВОГО КОНТРОЛЮ ЗНАНЬ І ВМІНЬ ЗДОБУВАЧІВ ВИЩОЇ ОСВІТИ

1. Поняття та сутність публічного права. Основні теорії розмежування публічного та приватного права.
2. Адміністративне право в системі права України.
3. Поняття та риси адміністративного права.
4. Предмет адміністративного права.
5. Метод адміністративного права.
6. Система адміністративного права.
7. Співвідношення адміністративного права з іншими галузями права.
8. Поняття, значення та система принципів адміністративного права.
9. Принцип верховенства права. Елементи принципу верховенства права.
10. Поняття та значення принципів належного врядування. Характеристика принципів належного урядування.
11. Суть та види джерел адміністративного права.
12. Формалізовані міжнародні джерела адміністративного права.
13. Формалізовані національні джерела адміністративного права.
14. Неформалізовані джерела адміністративного права.
15. Юридична сила джерел адміністративного права.
16. Поняття адміністративно-правових норм.
17. Поняття та особливості структури адміністративно-правової норми.
18. Види адміністративно-правових норм.
19. Способи реалізації адміністративно-правових норм.
20. Дія адміністративно-правових норм у часі, у просторі та за колом осіб.
21. Особливості систематизації норм адміністративного права.
22. Поняття та особливості адміністративно-правових відносин.
23. Види адміністративно-правових відносин.
24. Структура адміністративних правовідносин.
25. Юридичні факти в рамках адміністративно-правових відносин.
26. Фізичні особи як суб'єкти адміністративного права

27. Структура адміністративно-правового статусу фізичних осіб.
28. Адміністративна правосуб'єктність.
29. Загальний і спеціальний адміністративно-правові статуси фізичних осіб.
30. Адміністративно-правовий статус іноземців та осіб без громадянства.
31. Поняття, ознаки та види громадських об'єднань.
32. Молодіжні та дитячі громадські організації як суб'єкт адміністративного права.
33. Особливості адміністративно-правового статусу релігійних організацій.
34. Політичні партії як суб'єкт адміністративного права.
35. Поняття публічної адміністрації.
36. Система та види суб'єктів публічної адміністрації.
37. Поняття та зміст адміністративно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації.
38. Поняття компетенції та повноважень суб'єктів публічної адміністрації.
39. Поняття, ознаки та види органів виконавчої влади.
40. Адміністративно-правовий статус Кабінету Міністрів України.
41. Адміністративно-правовий статус центральних органів виконавчої влади.
42. Адміністративно-правовий статус місцевих державних адміністрацій та інших місцевих органів виконавчої влади.
43. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування.
44. Військово-цивільні адміністрації як суб'єкти публічної адміністрації.
45. Адміністративно-правовий статус інших суб'єкти публічної адміністрації.
46. Поняття, ознаки та види нормативних актів публічної адміністрації.
47. Вимоги до нормативних актів публічної адміністрації.
48. Процедура прийняття нормативних актів публічної адміністрації.
49. Незаконність нормативного акту публічної адміністрації.
50. Поняття та ознаки адміністративних актів.
51. Вимоги до адміністративних актів.
52. Види адміністративних актів.

53. Характеристика процедури прийняття адміністративних актів.
54. Чинність адміністративного акта. Припинення дії адміністративного акта.
55. Дефектність адміністративного акта та її наслідки.
56. Поняття та ознаки адміністративного договору. Розмежування адміністративних договорів та приватноправових договорів.
57. Види адміністративних договорів.
58. Юридичні передумови та підстави укладення адміністративного договору.
59. Вимоги до законності адміністративного договору.
60. Поняття адміністративного розсуду в діяльності публічної адміністрації.
61. Умови застосування адміністративного розсуду.
62. Поняття, ознаки та види публічної служби.
63. Поняття та ознаки публічного службовця.
64. Правообмеження при вступі на публічну службу.
65. Державна служба як вид публічної служби.
66. Поняття та види державних службовців.
67. Право на державну службу.
68. Проходження публічної служби в Національній поліції.
69. Права та обов'язки державних службовців.
70. Етичні вимоги до публічних службовців.
71. Проходження державної служби.
72. Обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища.
73. Обмеження щодо одержання подарунків.
74. Обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності.
75. Обмеження спільної роботи близьких осіб.
76. Особливості дисциплінарної відповідальності за правопорушення пов'язані з корупцією
77. Припинення державної служби.
78. Поняття, ознаки та види публічних послуг.
79. Поняття та ознаки адміністративних послуг.
80. Поняття та ознаки поліцейських послуг.
81. Поняття та ознаки адміністративних процедур.
82. Види адміністративних процедур.
83. Суб'єкти адміністративних процедур.

84. Поняття, ознаки та підстави адміністративної відповідальності.
85. Поняття та ознаки адміністративного проступку.
86. Юридичний склад адміністративного проступку
87. Обставини, що виключають адміністративну відповідальність
88. Особливості адміністративної відповідальності неповнолітніх осіб.
89. Особливості адміністративної відповідальності юридичних осіб.
90. Особливості адміністративної відповідальності військовослужбовців
91. Особливості адміністративної відповідальності за правопорушення пов'язані з корупцією
92. Поняття і види адміністративних стягнень.
93. Загальні правила накладення адміністративних стягнень.
94. Поняття і завдання провадження в справах про адміністративні проступки.
95. Принципи провадження в справах про адміністративні проступки
96. Суб'єкти провадження в справах про адміністративні проступки.
97. Стадії провадження в справах про адміністративні проступки.
98. Адміністративне розслідування.
99. Розгляд та вирішення справи про адміністративне правопорушення.
100. Виконання рішень щодо накладання адміністративних стягнень.

РЕКОМЕНДОВАНИЙ ПЕРЕЛІК ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254к-96вр>.
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2747-15>.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>.
4. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>.
5. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>.
6. Про громадянство: Закон України від 18.01.2001 р. № 2235-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14#Text>.
7. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 р. № 4572-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>.
8. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань: Закон України від 15.05.2003 р. № 755-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/755-15>.
9. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
10. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>.
11. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. Дата оновлення: 03.08.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
12. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
13. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97%D0%B2%D1%80>.
14. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>.
15. Про затвердження Положення про Офіс Президента України: Указ Президента України від 25.06.2019 р. № 436/2019 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436/2019#Text>.
16. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05 квіт. 2007 р. № 877-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16>.
17. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>.

18. Про свободу совісті та релігійні організації : Закон України від 23 квіт. 1991 р. № 987-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/987-12>
19. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>.
20. Перетворення нашого світу: Порядок денний у сфері сталого розвитку до 2030 року: Резолюція Генеральної Асамблеї ООН від 25.09.2015 р. A/RES/70/1
21. Адміністративістика в умовах цифровізації: теорія, правове регулювання, практика: монографія / авт. колектив: С. В. Ківалов, Л. Р. Біла-Тіунова, Ю. С. Даниленко, Р. В. Негара та ін. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2022. 800 с.
22. Адміністративне право: навч.-метод. посібник (для здобувачів вищої освіти денної форми навчання) / С. В. Ківалова, Л. Р. Біла-Тіунова, Т. І. Білоус-Осінь. Одеса: Фенікс, 2019. 136 с.
23. Андріюк В. В., Питльована В. П. Еволюція філософсько-правових ідей щодо співвідношення публічного та приватного права в західній правовій думці в період критики дихотомії права. Академічні візії, 2024. № 2 (37). <https://academy-vision.org/index.php/av/article/view/1514>
24. Аносенков А. А., Мукоїда Р. В. Електронна форма звернення громадян як елемент інституту звернення громадян. Правничий часопис. 2024. Вип. 3. С. 3-8.
25. Бараненко Д. В. До характеристики адміністративно-правового статусу центральних органів виконавчої влади. 2020. Вип. 5(34). С. 89-93.
26. Басс В. О., Корж-Ікаєва Т. Г. Правовий режим воєнного стану та його адміністративно-правове забезпечення в умовах повномасштабного збройного конфлікту в Україні. Юридичний науковий електронний журнал. 2023. № 5. С. 489–492.
27. Бевзенко В. М. Публічне правонаступництво: сутність, процедура та особливості. Право і суспільство. 2013. №. 6. С. 140-149.
28. Бедний О. І. Зміст та значення принципів належного врядування в адміністративному праві України. Нове українське право. 2021. № 3. С. 134-139.
29. Битяк Ю., Лученко Д. Доктрина адміністративного права України: еволюція та перспективи подальшого розвитку. Право України. 2021. Т. 10. С. 44-59.
30. Біла В. Р. Правові форми публічного адміністрування в Україні: дисер. д-ра. юрид. наук, Національний авіаційний університет, Київ, 2020. 44 с.
31. Біла-Тіунова Л. Р., Даниленко Ю. С., Негара Р. В. Службове право України: навч.-метод. посіб. Одеса: Фенікс, 2022. 360 с.
32. Біла-Тіунова Л. Р. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу». Одеса, 2020. 628 с.

33. Біла-Тіунова Л. Р., Білоус-Осінь Т. І. Адміністративно-правовий статус громадянина України. *Juris Europensis Scientia*. 2020. № 4. С. 64–68.
34. Біла-Тіунова Л. Р., Васильківська В. В. Зіставлення адміністративної та дисциплінарної відповідальності військовослужбовців: проблеми теорії та правового регулювання. *Право та державне управління*. 2024. № 1. С. 301-308.
35. Біла-Тіунова Л. Р., Фролова Є. Службова кар'єра державного службовця як категорія адміністративного права. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2025. № 3. С. 706-709.
36. Біла-Тіунова Л. Р., Фролова Є. І. Змістовна характеристика функцій юридичних осіб публічного права. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 4. С. 236-239.
37. Біла-Тіунова Л. Р., Фролова Є. І. Сутнісно-змістовна характеристика заходів процесуального примусу в адміністративному судочинстві. *Академічні візії*. 2024. № 30. С. 1-8.
38. Біла-Тіунова Л. Р., Фролова Є. І. Юридичні особи публічного права як суб'єкти публічного адміністрування. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 3. С. 145-148.
39. Біла-Тюріна Ю. З. Адміністративно-правове регулювання послуг, що надаються Національною поліцією України: автореф. канд. юрид. наук. Одеса: Національний університет «Одеська юридична академія». 2019. 234 с.
40. Білокур Є. І. The Definition Of Public Administration: Towards A Framework For Analysis. *Juris Europensis Scientia*. 2020. № 4. С. 107–111.
41. Білокур Є. І. Класифікація та дискреція функцій публічного адміністрування. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2019. Вип. 2. С. 44-54.
42. Білокур Є. І., Маслова Я. І. Державне регулювання як складова змісту публічного адміністрування. *Порівняльно-аналітичне право*. 2020. № 4. С. 444–452.
43. Білоус-Осінь Т. І. Центральні органи виконавчої влади, утворені як інспекції в системі суб'єктів публічної адміністрації. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 10. С. 393–395.
44. Білоус-Осінь Т. І., Маслова Я. І., Васильківська В. В. Адміністративна відповідальність в судовому порядку: навч.-метод. посіб., Одеса, 2023. 44 с.
45. Бліхар М. М. Адміністративне право – юридична основа публічного адміністрування. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету, Серія «Право»*. 2021. Вип. 66. С. 178-182
46. Богослов А. В. Стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення: проблемні питання та можливі шляхи вдосконалення

- їх правового регулювання. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2025. № 4. С. 50-58.
47. Бойко І. В. Види актів публічної адміністрації. Аналітично-порівняльне правознавство. 2025. № 2. – С. 497-503.
 48. Болокан І. В. Адміністративно-правова норма: окремі питання формулювання дефініції. Право і суспільство. 2017. № 1. С. 129-135.
 49. Бублейник В. А., Лебеза Є. О. Наукові концепції розвитку публічних послуг в Україні. Аналітичне-порівняльне правознавство. 2024. № 5. С. 444-449.
 50. Булкат М. С. Тенденції у визначенні предмета адміністративного права. Вчені записки ТНУ ім. В. І. Вернадського. Серія: юридичні науки. 2023. № 34 (73). Т. 4. С. 65-71.
 51. Буряк Є. В., Комзюк А. В., Назаренко П. Г. Адміністративні проступки і кримінальні правопорушення. Академічні візії, 2024. № 3 (21). URL: <https://www.academy-vision.org/index.php/av/article/view/408>
 52. Вдовічен В. Субстанціональні якості правової категорії «поліцейські послуги». Підприємництво, господарство, право. 2020. № 8. С. 152-156.
 53. Вельський К. С. Адміністративні правопорушення серед неповнолітніх. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. 2021. С. 52.
 54. Войтик О. Є., Іщенко Г. О. Публічні послуги у сфері публічного управління: теоретичні аспекти. Ефективність державного управління. 2020. № 64. С. 46-55.
 55. Галунько В., Стеценко С., Берlach А., Білоус-Осінь Т., Даниленко Ю та ін. Адміністративне право та адміністративний процес України в умовах воєнного стану: колективна монографія / за заг. ред. В. Фелика, В. Курила. Київ: «Видавництво Людмила», 2023. 704 с.
 56. Гарбузюк К. Г., Могілекський Л. В. Теоретико-правові проблеми атестації працівників Національної поліції України. Право і безпека. 2021. № 4 (83). С. 197-205.
 57. Гаріфуллін М. Адміністративна процедура та її співвідношення із суміжними поняттями. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2024. № 1 (128). С. 381-388.
 58. Глущенко Н. В. Особливості адміністративної відповідальності юридичних осіб. Правові горизонти. 2021. Т. 14, № 2. С. 45-49.
 59. Глущенко Н. В. Сучасні проблеми адміністративного. Правові горизонти. 2021. Т. 14, № 2. С. 124-128
 60. Горбалінський В. В. Обрання способів захисту при оскарженні нормативно-правових актів в адміністративному судочинстві України. Правова позиція. 2024. № 1 (42). С. 5-8.

61. Григорчак Ю. П. Провадження у справі про адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху. Публічне право. 2023. № 6. С. 184.
62. Гурковський М. П. Адміністративно-правові засоби запобігання корупції в органах Національної поліції. Соціально-правові студії. 2020. Випуск 4 (10). С. 87-93.
63. Даниленко-Негара Ю. С. Вимоги до дрес-коду державних службовців у законодавстві про державну службу. Юридичний науковий електронний журнал. 2024. № 9. С. 475–478.
64. Даниленко-Негара Ю. С., Негара Р. В. Антикорупційне декларування в Україні в умовах дії правового режиму воєнного стану: ретроспективний аналіз. Юридичний науковий електронний журнал. 2024. № 2. С. 703–706.
65. Даниленко-Негара Ю. С., Негара Р. В. Значення дотримання правил етичної поведінки у просуванні державного службовця по державній службі. Правова позиція. 2025. № 1 (46). С. 5-10. DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2025-1.1>.
66. Денисова А. В., Сірко В. С. Особливості адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані із корупцією. Право і суспільство. 2023. № 2/2. С. 305-309.
67. Дзісяк О. П., Шершеньков Д. М. Розвиток наукової думки щодо поняття «публічний інтерес». Legal Bulletin, 2024. № 13. С. 46–51. <https://doi.org/10.31732/2708-339X-2024-13-A6>
68. Діхтієвський П. В., Пашинський В. Й. Приватна особа в системі суб'єктів адміністративного права. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / за ред. В. Галунька, О. Правоторової. 4-е вид. Херсон: ОЛДІ–ПЛЮС, 2021. 656 с.
69. Дніпров О. Адміністративно-правові відносини в умовах трансформації предмета адміністративного права. Підприємництво, господарство і право. 2021. Т. 3. С. 175-179.
70. Дніпров О. Принципи належного урядування в сучасній системі адміністративного права України Підприємництво, господарство і право. 2021. №. 1. С. 114-118.
71. Добровольська Н. В. Адміністративний договір: осмислення нормативної дефініції. Адміністративне та митне право. 2020. № 3. С. 28–34.
72. Дояр Є. В. Принципи адміністративного права: засади тлумачення та конкретизація змісту. Проблеми сучасних трансформацій. Серія «Право. Публічне управління та адміністрування». 2022. № 3. Принципи адміністративного права: засади тлумачення та конкретизація змісту | Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування

73. Дрофич Ю. В. Поняття та основні ознаки адміністративної відповідальності: аналіз сучасної адміністративно-правової літератури. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2022. Т. 2. Вип. 73. С. 18-26.
74. Друцул Т. І. Владні повноваження органів публічної адміністрації як невід'ємна складова адміністративно-правового статусу. Науковий вісник Національного університету ДПС України. 2012. №. 2. С. 57-63.
75. Желізняк С. М. Правове регулювання обставин, що виключають адміністративну відповідальність за законодавством України. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2024. № 1 (128). С. 396-401.
76. Загальне адміністративне право України : підручник / за заг. ред.: акад. С. Ківалова і проф. Л. Білої-Тіунової; Нац. ун-т «Одеська юрид. академія». Одеса : Фенікс, 2023. 792 с.
77. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / За заг. ред. Р. С. Мельника. Київ: Видавничий дім «Гельветика», 2023. 688 с.
78. Ірха Ю. Б. Поняття, сутність та роль правових заборон і обмежень у запобіганні та протидії корупції в Україні. Інформація і право. 2022. №. 3 (42). С. 97-109.
79. Іщук Д. О. Адміністративно правовий статус спеціалізованих суб'єктів протидії корупції України: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: Дніпро, 2021. 38 с.
80. Каленіченко Л. І., Слинько Д. В. Поняття, ознаки і види корупції. Право і безпека. 2022. № 1 (84). С. 39-46.
81. Калюжна Є. С. Джерела адміністративного права: пропедевтичний аспект. Нове українське право. 2021. №. 4. С. 213-218.
82. Капран Р. В. Рекомендації (акти «м'якого права») як джерела адміністративного права. Правова позиція, 2021. № 2 (31). С. 19-25. https://web.archive.org/web/20220309142735id_/http://legalposition.umsf.in.ua/archive/2021/2/4.pd
83. Карабін Т. О. Розподіл повноважень публічної адміністрації (доктринальний адміністративно-правовий аналіз): автореф. ... д-ра юрид. наук. Запоріжжя, 2017. 34 с. <https://www.researchgate.net/profile/Tetyana-Karabin/publication/367272365>
84. Карабін Т. О. Адміністративні договори: невідомі та суперечливі питання українського законодавства. Аналітичне-порівняльне правознавство. 2024. № 4. С. 372-377.
85. Ковальський В. В. Поняття та межі адміністративно-правового забезпечення. Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування 2024. № 13. URL: <https://doi.org/10.54929/2786-5746-2024-13-01-1>

86. Ковбас І. В., Коваль В. О. Поняття, ознаки та сутність адміністративних послуг в Україні. Юридичний бюлетень. 2023. Вип. 29. С. 236-243.
87. Козачук Д. А., Панфілов О. Є. Адміністративна відповідальність у системі адміністративно-правових заходів впливу: сучасний вимір та європейські орієнтири. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2025. Вип. 91. Ч. 3. С. 102-109.
88. Коломоєць Т. О., Колпаков В. К. Доктрина адміністративного права vs постмодерн: від «сервісної» галузі до права юридичних смислів. Право України. 2022. № 2. С. 34-51.
89. Колпаков В. К. Адміністративне право: традиції, новації, системність. Право України. 2023. № 2. С. 164-167.
90. Комірчий П. О. Публічна служба в правоохоронній сфері України: теорія та практика: монографія. Київ, 2020. 476 с..
91. Корнієнко М. В. Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод як джерело адміністративного права. Право і суспільство. 2020. №м 3. С. 153-158.
92. Корнута Л. М. Окремі питання провадження державної служби в умовах воєнного стану. Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права. 2022. № 2. С. 64–69.
93. Корнута Л. М. Сучасні підходи до модернізації правоохоронної системи в умовах цифрової трансформації. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція». 2022. № 56. С. 122–126.
94. Костюкович С. Сутність та склад адміністративно-правового статусу приватної фізичної особи. Law. State. Technology. 2021. №. 4. С. 61-68.
95. Котляревська Г. М. Електронна петиція як вид звернення громадян. Держава та регіони. Серія: Право. 2019. №. 3. С. 113-119.
96. Лещенко О. В. Генеза юридичних дефектів і юридичних помилок як суспільно-правового явища. Право і суспільство. 2025. № 1. С. 867-877.
97. Лотоцький М. М. Підстави адміністративної відповідальності. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2023. Т. 1. Вип. 80. С. 495-500.
98. Мандриченко Ж. В. Адміністративно-правова аксіологія та конституційна аксіологія: до питання порівняльності. Juris Europensis Scientia. 2024. Вип. 1. С. 107-111.
99. Маркова О. О. Оскарження адміністративного акта в межах адміністративної процедури: порівняльно-правовий аналіз. Вісник ХНУВС. 2023. № 2 (101). С. 151-162.
100. Марченко О. О. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод як джерело адміністративного права. Питання адміністративного права. Кн. 3 / відп. за вип. Н. Б. Писаренко. Харків: Право, 2019.

- 272 с. <https://er.ucu.edu.ua/server/api/core/bitstreams/82e1dbc0-baad-486c-9b3b-5f37504879d1/content#page=166>
101. Маслова А. Концепція людиноцентризму в адміністративному праві: передумови виникнення, зміст та нормативна основа. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2020. № 44.4. С. 118-128.
 102. Маслова А. Б. Публічна адміністрація як системне утворення: аналіз мети, компонентів та структури. *Знання європейського права*. 2020. № 2. С. 50-55.
 103. Маслова Я. І. Механізм запобігання корупції: поняття та структура. *Правова позиція*. 2022. № 1(34). С. 81–85.
 104. Маслова Я. І. Особливості притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією. *Держава і регіони*. Серія: Право, 2021 р., № 1 (71). С. 189-193.
 105. Маслова Я. І. Суб'єкти публічного адміністрування: муніципальний рівень. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 2. С. 337-339.
 106. Маслова Я. І. Суб'єктно-владний вимір адміністративного права. *Juris Europensis Scientia*. 2023. №. 4. С. 64-67.
 107. Мельник Р. Джерела адміністративного права: сучасний погляд на сталі конструкції. *Право України*. 2019. №. 5.
 108. Миколенко О. І. Поняття «державне управління» та «публічне адміністрування» в категоріальному апараті адміністративного права. *Правова держава*. 2018. № 30. С. 101–107.
 109. Миколенко О. І., Миколенко О. М. Адміністративно-правовий статус як категорія адміністративного права. *Правова держава*. 2023. №. 52. С. 65-73.
 110. Мілієнко О. А. Теоретико-прикладні аспекти застосування адміністративних актів: автореф. ... канд. юрид. наук; Запорізький національний університет, Запоріжжя. 2021.- 21 с.
 111. Москаленко А. О. Юридичні особи публічного права: змістовно понятійна характеристика. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: «Юриспруденція». 2021. № 51. С. 56–59.
 112. Музика А. А. Джерела адміністративного права: поняття та класифікація: д-ра філософії зі спеціальності 081 – Право. Тернопіль, ЗУНУ, 2024. 184 с.
 113. Назарчук А. В., Магновський І. Й. Теоретико-правова характеристика антикорупційних обмежень. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. №10. С. 430-432.
 114. Негара Р. Характеристика окремих видів адміністративних актів за новітнім законодавством України про адміністративну процедуру. *Проблеми законності*. 2023. №. 163. С. 213-228.

115. Негара Р. В. Припис як інструмент діяльності суб'єктів публічної влади: аналіз законодавчого регулювання. Юридичний науковий електронний журнал. 2025. № 2. С. 465-468.
116. Негара Р. В. Строк звернення до суду в порядку адміністративного та цивільного/господарського судочинства під час дії правового режиму воєнного стану: порівняльно-правовий аспект. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція. 2025 № 73. С. 31-35.
117. Негара Р. В. Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом в Україні: аналіз критеріїв визначення. Правова позиція. 2024. № 3 (43). С. 25-32.
118. Негара Р. В., Даниленко-Негара Ю. С. Посадові особи юридичної особи публічного права в антикорупційному законодавстві: теоретичний та практичний аналіз законодавчих змін. Юридичний вісник. 2024. № 6. С. 14-23.
119. Негара Р. В., Даниленко-Негара Ю. С. Фіктивний адміністративний акт та автоматичний правовий механізм/наслідок: зміст та співвідношення. Держава та регіони. Серія: Право. 2024. № 1. С. 97–102..
120. Новосад В. Д. Інтерес як правове поняття: загальна характеристика Scientific notes of Lviv University of Business and Law. 2022. Т. 34. С. 227-237.
121. Нумін О. М. Взаємодія кримінального права з суміжними галузями права. Право і суспільство. 2023. № 5. С. 219-222.
122. Осадчий А. Ю. Адміністративні процедури: оновлення концептуальних підходів. Scientific notes of Lviv University of Business and Law. 2024. №. 40. С. 528-534.
123. Осадчий А. Ю. Адміністративні процедури: оновлення правового регулювання. Академічні візії. 2024. Вип. 28. URL: <https://academy-vision.org/index.php/av/article/view/1217>
124. Осадчий А. Ю. Правові процедури у публічному адмініструванні. Юридичний вісник. 2021. № 6. С. 96–104.
125. Остапенко О. І., Баїк О. І. Про деякі питання класифікації учасників провадження у справах про адміністративні правопорушення. Аналітичне-порівняльне правознавство. 2023. № 6. С. 487-490.
126. Паламарчук І. Щодо публічного правонаступництва в діяльності правоохоронних органів України. Jurnalul juridic national: teorie și practică. 2021. Т. 47. №. 2. С. 33-37.
127. Панасюк О. Деякі питання розгляду справ про адміністративні правопорушення. Підприємництво, господарство, право. 2020. № 11. С. 142-149.
128. Панфілов О. Є., Калімбет А. Л. Адміністративно-правовий статус Кабінету Міністрів України: характеристика поняття та змісту. Прикарпатський юридичний вісник. 2021. № 2 (37). С. 79-83.

129. Панфілов О. Є., Козачук Д. А., Адміністративний розсуд у сфері застосування заходів адміністративної відповідальності. Юридичний науковий електронний журнал. 2025. № 8. С. 362-367.
130. Панфілов О. Є., Фролова Є. І. Адміністративна процедура притягнення до відповідальності: проблеми ефективності та дотримання прав особи. Правові новели. 2025. № 26. С. 407-414.
131. 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.
132. Петелька О. І. Адміністративні процедури в діяльності органів публічного управління. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ (серія юридична). 2025. №. 2. С. 62-68.
133. Поштаренко О. Поняття, сутність та зміст адміністративної відповідальності в умовах нової парадигми адміністративного права. Підприємництво, господарство і право. 2020. Т. 3. С. 174-179.
134. Практикум із публічного права: практика тлумачення і застосування: навч. посіб. / кол. авт. ; за заг. ред. д.ю.н., проф. Л. Р. Наливайко. 3-є вид. Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2024. 260 с.
135. Предко М. Сміслові контексти феномену «корупція». Літопис Волині. 2020. №. 23. С. 153-159.
136. Присяжнюк О. А. Щодо визначення поняття адміністративної процедури в діяльності правоохоронних органів. Вісник пенітенціарної асоціації України. 2024. Вип. 1 (27). С. 38-45.
137. Проблемні питання кваліфікації адміністративних правопорушень: наук.-практ. рек. / уклад.: О. В. Бочковий, В. В. Гарічев, І. С. Дрок, М. О. Дрок. Дніпро: ДДУВС, 2024. 78 с.
138. Публічне управління та адміністрування: теоретичні та практичні аспекти : навчальний посібник / С. В. Панченко, О. Г. Дейнека, О. В. Дикань та ін. Харків : УкрДУЗТ, 2019. 382 с.
139. Пухтецька А. Принципи адміністративного права у країнах ЄС та Україні. Право України, 2017. № 7. URL: <http://jnas.nbuv.gov.ua/article/UJRN-0001432069>
140. Пушкарьова Н. Поняття та види спеціального адміністративно-правового статусу. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2021. №. 68. С. 195-199.
141. Решота В. В. Адміністративні договори в системі джерел адміністративного права України. Вчені записки Таврійського національного університету ім. ВІ Вернадського. Серія: Юридичні науки. 2018. №. 29 (68), № 4. С. 126-130.
142. Романчук В. І. Етапи правотворчого процесу в Україні. Часопис Київського університету права. 2023. №. 1. С. 69-72.

143. Руденко М. М. Юридичні факти в системі адміністративно-правових відносин забезпечення організації та діяльності МВС України. *Juris Europensis Scientia*. 2023. Вип. 3. С. 68-71.
144. Рябченко О. П. До питання про реструктуризацію адміністративного права України: окремі наукові пропозиції. *Юридичний вісник*. 2021. №3 (60). С. 110-115.
145. Сидоренко С. О. Діджиталізація: електронні адміністративні послуги. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2021. № 4. С. 11-15.
146. Сировацький В. І. Сучасний підхід до темпорально-просторових характеристик державного примусу: філософсько-правовий вимір. *Юридичний бюлетень*. 2018. № 8. С. 84–90.
147. Скоблик М. О. Звернення громадян в Україні: дис. ... д-ра філософії зі спеціальності 081 – Право; Сумський державний університет. Суми, 2024. 216 с.
148. Слободянюк М. А. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування та напрями його удосконалення. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 5. С. 259-261.
149. Слободянюк М. А. Система суб'єктів адміністративного права в умовах євроінтеграції. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 1. С. 323-325.
150. Слободянюк М. А., Калянов Д. П. Нормативно-правові засади притягнення до дисциплінарної відповідальності поліцейських. *Правові новели*. №19, 2023. С. 470-475.
151. Службове право України : підручник / Л. Р. Біла-Тіунова, О. М. Стець. Одеса: Фенікс, 2022. 771 с. <https://doi.org/10.32837/11300.19888>
152. Соболь Є. Ю., Звенигородська О. В. Основні складові елементи адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини. *Наукові записки. Серія: Право*. 2022. № 13. С. 70–74.
153. Соловійова О. Чинність адміністративного акта: теоретичні підходи та практичні аспекти. *Право України*. 2024. №. 11.
154. Соломаха А. Г. Еволюція категорії «адміністративний договір» у науці адміністративного права та європейські орієнтири. *Актуальні проблеми держави і права*. 2025. С. 314322.
155. Стахова Н. І., Михальчук В. М. Роль та функції уповноваженого з прав людини в державному управлінні України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. №. 16. С. 97-103.
156. Степаненко С. В. Публічне управління та адміністрування : навч.-метод. посіб. 2-ге видання, перероб. і доп. / С. Степаненко, Є. Фролова. Одеса: Фенікс, 2023. 110 с.

157. Стрельников А. В. Особливості нормативно-правового регулювання антикорупційної суб'єктності патронатних службовців. *Право та державне управління*. № 1. 2025. С. 258-265.
158. Стрельников А. В. Особливості реалізації права на звернення як суб'єктивного публічного права фізичної особи в умовах цифрового розвитку. *Juris europensis scientia*. Одеса, 2023. № 2. С. 105–111.
159. Стрельников А. В. Правова категорія «публічна послуга» як змістовна складова визначення суб'єктів, на яких поширюється дія антикорупційного законодавства. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 5. 2025. С. 345-348.
160. Стрілецький М. А. Характеристика професійних критеріїв відповідності особи встановленим вимогам при реалізації права на державну службу. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 12. С. 634–637.
161. Стукан Т. М. Публічна влада: характеристика, ознаки та форми прояву. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2021. № 4 (31). С. 37-41
162. Таксономія правових заходів: монографія / за ред. проф. О. Козаченка. Миколаїв: Ілліон, 2024. 572 с. URL: <https://hdl.handle.net/11300/27753>.
163. Таран Є. І. Співвідношення понять «державне управління», «публічне адміністрування» та «публічне управління» у трансформаційних процесах України. *Вчені записки ТНУ ім. В. І. Вернадського*. Серія: Державне управління. 2020, № 31 (70). Т. 2. С. 32-36.
164. Терещук В. В. Поняття, ознака і структура суб'єктів публічного адміністрування в Україні. *Право і суспільство*. 2020. № 1 Ч. 2. С. 89-94.
165. Тимошук В. П. Щодо оновлення законодавства про звернення громадян. *Правова держава*. 2024. – №. 35. С. 479-488.
166. Тодощак О. В., Фролова Є. І. Оптимізація методів публічного адміністрування в умовах цифровізації. *Науковий Вісник Ужгородського Національного Університету*. Серія «Право». 2023. Вип. 76 (2). С. 79-84.
167. Токар А. М., Гаврік Р. О. Адміністративний договір у публічному адмініструванні. *Правові механізми трансформації суспільства*. 2024. № 14 (1). С. 123–135.
168. Федіна Н. В., Мельник Н. В., Шевців М. Б. Співвідношення органів державної влади та місцевого самоврядування та їхня роль у формуванні демократичного суспільства. *Право та державне управління*. 2023. Т. 3. С. 13-18.
169. Філіпенко А. С. Контроль і суміжні категорії в адміністративному праві. 2021. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. Вип. 12 С. 315-318.
170. Фролова Є. І. Методи публічного адміністрування: понятійно-змістовна характеристика. *Juris Europensis Scientia*. 2023. № 1. С. 114-117.

171. Хавронюк М. І. Дисциплінарна відповідальність за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення (законодавство, практика, пропозиції). Київ, 2024. 241 с.
172. Хамходера О. П., Піть І. Ю. Суб'єктивний публічний інтерес: теорія та прикладні перспективи. *International Scientific Journal «Internauka»*. Series: «Juridical Sciences». 2021. URL: <https://www.inter-nauka.com/issues/law2021/1/6847/>.
173. Хрестинченко Н. П., Бородин І. Л. Публічна адміністрація у правових системах романо-германської та англосаксонської правових сімей: порівняльний аналіз на прикладі України та США. *Право та державне управління*. 2023. С. 399-404.
174. Цуркаленко Ю. В. Деякі аспекти розуміння сучасної системи джерел адміністративного права України. *Часопис Національного університету «Острозька академія»*. Серія «Право». 2015. № 2. С. 12.
175. Шийович С. Я. Забезпечення якості публічних послуг. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ (серія юридична)*. 2023. № 3. С. 124-131.
176. Шийович С. Я. Публічні послуги: теоретико-правові аспекти. *Аналітичне-порівняльне правознавство*. 2023. №1. С. 431-435.
177. Шило Є. П. Принцип гуманізму в адміністративному праві. *Інтернаука*. Серія: «Юридичні науки». 2024. № 5. <https://doi.org/10.25313/2520-2308-2024-5-9941>
178. Шинкарук Т. А., Нестерець О. Л. Повноваження центральних органів виконавчої влади та їх відповідальність. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 19. С. 130-136.
179. Шовкун Ю. І. Забезпечення дотримання обмежень під час проходження публічної служби в розбудові інституту публічної служби України. *Право і суспільство*. 2023. № 4. С. 242-248.
180. Юнін О. С. Завдання, принципи та особливості провадження у справах про адміністративні правопорушення. *Юридичний науковий електронний журнал*, № 3 (11). 2023. С. 754-756.
181. Юровська В. В. Система методів адміністративного права: визначення компонентів, меті і структури. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. Вип. 5(20). С. 183-187
182. Bila-Tiunova Lubov, Neugodnikov Andrey, Danylenko Yuliia. The problems of public administration in the sphere of healthcare in Ukraine. *International Journal of Applied Exercise Physiology (IJAEP)*. 2019. Vol. 8 No. 2.1. P. 540–547.
183. Bila-Tiunova Liubov, Bilous-Osin Tetiana, Tomchuk-Ponomarenko Natalia, Lozova Ganna, Pashniuk Lesia. Public administration as the field of scientific activity: social and legal aspects. *Journal of Namibian Studies*, 33

- S2 (2023). P. 4352–4366. DOI: <https://doi.org/10.59670/jns.v33i.1147>. URL: <https://namibian-studies.com/index.php/JNS/article/view/1147>(Публічне управління як сфера наукової діяльності: соціально-правовий аспект).
184. Bilous-Osin Tetiana, Andriy Strelnykov, Liudmila Kornuta, Olha Lavrenova The right of internally displaced persons to local government: Ukraine's experience and international practice. *Lex localis – Journal of Local Self-Government*. 2020. Vol. 8 No.2.1. P. 109–120.
 185. Kivalov S. V. Anti-corruption mechanism in Ukraine: content actualization under the conditions of normative innovations. *Cuestiones Políticas*. Vol. 39. No. 71. Universidad del Zulia Maracaibo : Venezuela, 2021. P. 972–985.
 186. Kivalov S. V., Bila-Tiunova L. R., Nehara R. V., Bilous-Osin T. I., Danylenko Yu.S. etc. Public administration under modern conditions: concept, features, challenges: Collective monograph. Riga: Izdevniecība «Baltija Publishing», 2020. 264 p.
 187. Liubov Bila-Tiunova, Hanna Sarybaieva, Tetiana Goloiadova. Security and financial aspects of the doctrinal and legal characteristics types of administrative liability of the servicemen of the Armed Forces of Ukraine. *BalticJournalofEconomicStudies*. Vol. 11. No. 1, 2025. P. 308-318.. DOI: <https://doi.org/10.30525/2256-0742/2025-11-1-308-318>.
 188. Liubov Bila-Tiunova, Natalia Panova, Yevheniia Frolova. Encouragement as a method of managing social relations: applied significance in public service. *Baltic Journal of Economic Studies*. 2022. Vol. 8 №. 3. Pp. 20-26. DOI <https://doi.org/10.30525/2256-0742/2022-8-3-20-26>(Заохочення як метод управління суспільними відносинами: прикладне значення в державній службі).
 189. Liubov Bila-Tiunova, Roman Savchuk. The right to state service in the modern measure. *Baltic Journal of Economic Studies*, 8(5). 2022. p. 77-85. (WoS) URL: <https://doi.org/10.30525/2256-0742/2022-8-5-77-85>.
 190. Liubov Bila-Tiunova, Roman Savchuk. The right to state service in the modern measure. *Baltic Journal of Economic Studies*, 8(5). 2022. p. 77-85. URL:<https://doi.org/10.30525/2256-0742/2022-8-5-77-85> (Право на державну службу у сучасному вимірі).
 191. Rodion Nehara, Kateryna Shvets, Mikhail Sidor, Anatolii Berlach and Julia Iurynets. Public Administration in the Implementation of Preventive Anti-Corruption Mechanisms: A Case Study of Anti-Corruption Declaration in Times of Martial Law. *CERIDAP*. 2024. № 4. P. 249-269. DOI: <https://doi.org/10.13130/2723-9195/2024-4-140>

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	3
1. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ ДИСЦИПЛІНИ	
«АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО»	5
Шкала оцінювання: національна та ECTS	9
2. ПРОГРАМА НАВЧАЛЬНОЇ ДИСЦИПЛІНИ	10
Тема 1. Адміністративне право в системі публічного права	10
Тема 2. Принципи адміністративного права	21
Тема 4. Джерела адміністративного права	42
Тема 5. Норми адміністративного права.	
Адміністративні правовідносини	53
Тема 6. Адміністративно-правовий статус приватних осіб	68
Тема 7. Адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної	
адміністрації.	89
Тема 8. Органи виконавчої влади як суб'єкти публічної	
адміністрації.	100
Тема 9. Інші суб'єкти публічної адміністрації.	109
Тема 10. Публічна служба.	118
Тема 11. Запобігання корупції в діяльності публічної адміністрації. . .	140
Тема 12. Звернення громадян як засіб взаємодії приватних осіб	
з публічною адміністрацією.	152
Тема 13. Адміністративні процедури	163
Тема 14. Адміністративні акти.	180
Тема 15. Нормативні акти публічної адміністрації	186
Тема 16. Адміністративний договір. Інші інструменти публічного	
адміністрування.	197
Тема 17. Адміністративний розсуд в діяльності публічної	
адміністрації.	212
Тема 18. Публічні послуги	220
Тема 19. Контроль в публічному адмініструванні.	
Адміністративний нагляд.	230
Тема 20. Загальні положення адміністративної відповідальності. . .	240
Тема 21. Провадження у справах про адміністративні проступки . .	250
3. ПЛАНИ ПРАКТИЧНИХ ЗАВДАНЬ	258
4. САМОСТІЙНА РОБОТА	262
5. ТЕСТОВІ ЗАВДАННЯ	278
6. ПИТАННЯ ДЛЯ ПІДСУМКОВОГО КОНТРОЛЮ ЗНАНЬ І ВМІНЬ	
ЗДОБУВАЧІВ ВИЩОЇ ОСВІТИ.	297
РЕКОМЕНДОВАНИЙ ПЕРЕЛІК ДЖЕРЕЛ	301

Навчальне видання

Любов БІЛА-ТІУНОВА
Діана КОЗАЧУК
Олег ПАНФІЛОВ

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО УКРАЇНИ

Навчально-методичний посібник

*для підготовки здобувачів першого (бакалаврського) рівня вищої освіти
спеціальності К9 «Правоохоронна діяльність» /
262 «Правоохоронна діяльність»*

Електронне видання

Ум-друк. арк. 18,37.
Зам. № 2512-10.

Видавець ПП «Фенікс»
(Свідцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 1044 від 17.09.02).
Україна, м. Одеса, 65009, вул. Зоопаркова, 25.
e-mail: fenix-izd@ukr.net