

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА  
АКАДЕМІЯ»**

**КАФЕДРА АДМІНІСТРАТИВНОГО І ФІНАНСОВОГО ПРАВА**

**О. І. Лавренова, А. В. Стрельников, С. К. Могил**

**ПРАВОВІ АКТИ УПРАВЛІННЯ**

*Навчально-методичний посібник*

Освітня програма підготовки здобувачів вищої освіти другого (магістерського) рівня в  
Національному університеті «Одеська юридична академія»

УДК 342.9  
Л 135

Рекомендовано до друку  
Навчально-методичною радою Національного університету «Одеська юридична академія» (протокол № від року).

**Автори:**

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

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

**Могил Сергій Костянтинович** – кандидат юридичних наук, суддя Верховного Суду.

**Рецензенти:**

**Мішина Наталя Вікторівна** – доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри конституційного права Національного університету «Одеська юридична академія».

**Ярмакі Христофор Петрович** – доктор юридичних наук, професор кафедри адміністративного права та адміністративного процесу Одеського державного університету внутрішніх справ, заслужений юрист України.

Л 135      Лавренова О. І. Правові акти управління: навчально-методичний посібник (для здобувачів вищої освіти денної форми навчання) [Електронний ресурс] / О. І. Лавренова, А. В. Стрельников, С. К. Могил. – Одеса :Фенікс, 2019. - 45 с. – Режим доступу: <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/12118>.

УДК 342.9  
Л 135

© Лавренова О.І., Стрельников А.В., Могил С.К., 2019  
© Національний університет  
«Одеська юридична академія», 2019

## ЗМІСТ

|                                                         |    |
|---------------------------------------------------------|----|
| Опис навчальної дисципліни .....                        | 4  |
| Теми лекційних занять.....                              | 5  |
| Теми практичних занять.....                             | 31 |
| Завдання для самостійної роботи.....                    | 33 |
| Питання для підсумкового контролю .....                 | 36 |
| Критерії оцінювання знань здобувачів вищої освіти ..... | 37 |
| Шкала оцінювання .....                                  | 37 |
| Перелік необхідної літератури .....                     | 38 |
| Додаток 1. Тестові завдання.....                        | 41 |

## ОПИС НАВЧАЛЬНОЇ ДИСЦИПЛІНИ

Предметом вивчення навчальної дисципліни є правові акти управління як основний інструмент діяльності суб'єктів публічного адміністрування. У теорії адміністративного права інститут правового акта є одним з центральних, адже в його рамках здійснюються всі найважливіші функції публічного адміністрування. Рішення і дії відповідних суб'єктів публічного адміністрування оформляються, як правило, у вигляді правових актів, які можуть носити нормативний або індивідуальний характер. Нормативні акти публічної адміністрації видаються з метою виконання та застосування положень законів або регулювання суспільних відносин у разі відсутності відповідного закону (законів). Індивідуальний характер мають адміністративні акти, прийняття яких є домінуючою юридичною формою діяльності суб'єктів публічної адміністрації. Адже основним предметом діяльності цих органів є вирішення конкретних справ, зокрема: надання дозволів та ліцензій на здійснення окремих видів діяльності, здійснення державної реєстрації, застосування адміністративних стягнень тощо, і вирішуються ці справи саме через прийняття адміністративних актів.

**Мета** вивчення навчальної дисципліни «Правові акти управління» полягає у формуванні серед здобувачів вищої освіти комплексного знання щодо предмету курсу, яке відповідає сучасним тенденціям розвитку публічного адміністрування.

Виходячи із мети вивчення навчальної дисципліни «Правові акти управління» та відповідно до вимог профілю освітньо-професійної програми, здобувачі вищої освіти повинні **вміти**:

вирішувати задачі, надані до теми практичних занять, виконувати завдання із самостійної роботи;

усвідомлювати сервісне призначення держави, її органів та органів місцевого самоврядування, що спрямоване на служіння інтересам людини і громадянина;

оцінювати та аналізувати конкретні правові ситуації та приймати обґрунтовані рішення;

демонструвати спеціалізовані концептуальні знання, набуті у процесі навчання та/або професійної діяльності на рівні новітніх досягнень, які є основою для абстрактного мислення та впровадження інноваційної практики.

| Рівень вищої освіти                 | Форма навчання | Тип | Курс | Семестр | Обсяг кредитів/год |
|-------------------------------------|----------------|-----|------|---------|--------------------|
| Другий<br>(магістерський)<br>рівень | Денна          | ДВВ | 1    | 2       | 3/90               |

## СТРУКТУРА НАВЧАЛЬНОЇ ДИСЦИПЛІНИ

| Вид навантаження                         | год   |
|------------------------------------------|-------|
| Кількість кредитів/год                   | 3/ 90 |
| Усього годин аудиторної роботи, у т.ч.:  | 44    |
| лекційні заняття                         | 20    |
| практичні заняття                        | 24    |
| Усього годин самостійної роботи, у т.ч.: | 46    |
| Залік                                    | +     |
| Екзамен                                  | -     |

## ТЕМИ ЛЕКЦІЙНИХ ЗАНЯТЬ

### Тема 1. Нормативний акт публічної адміністрації

1. Поняття, ознаки та значення нормативних актів публічної адміністрації.
2. Правила оформлення та структура нормативних актів публічної адміністрації.
3. Види нормативних актів публічної адміністрації.
4. Вимоги до нормативних актів публічної адміністрації.
5. Стадії процедури прийняття нормативних актів публічної адміністрації.
6. Оприлюднення та набрання чинності нормативного акту публічної адміністрації.
7. Внесення змін, зупинення дії та втрата чинності нормативного акту публічної адміністрації.
8. Дефектність нормативного акту публічної адміністрації.

### Основний зміст

#### *1. Поняття, ознаки та значення нормативних актів публічної адміністрації*

Видання підзаконних нормативних актів – це правотворчий напрямок діяльності публічної адміністрації, що передбачає розпорядчу діяльність, спрямовану на виконання законів через розроблення та встановлення підзаконних правил загального характеру.

Юридичне значення нормативних актів суб'єктів публічного адміністрування полягає тому, що вони:

є інструментом, за допомогою якого публічна адміністрація здійснює адміністративну діяльність щодо виконання адміністративних зобов'язань;

є первинною формою публічного адміністрування, офіційним документом, що встановлюється в процесі адміністративної діяльності;

з ними пов'язане виконання публічних функцій і розв'язання численних проблем в економічній, соціально-культурній та адміністративно-політичній сферах;

у них міститься переважна частина всіх наявних у державі нормативних приписів, які поширюються практично на всіх суб'єктів владних повноважень, інших юридичних та фізичних осіб.

Можна визначити такі ознаки нормативних актів:

1) за своєю юридичною природою видання підзаконних нормативних актів – це правотворчий підзаконний напрямок адміністративної діяльності публічної адміністрації (адміністративна правотворчість), що передбачає розпорядчу діяльність, спрямовану на розроблення та встановлення підзаконних правил загального характеру – тим самим вони мають подвійну юридичну природу: по-перше, є інструментом адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації; по-друге – 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.

Отже, нормативний акт – це владні ухвалені у процесі підзаконної розпорядчої діяльності суб'єктами публічної адміністрації приписи загального характеру з питань компетенції всіх органів (посадових осіб), установ, що породжують юридичні наслідки щодо конкретизації та деталізації законів.

#### *2. Правила оформлення та структура нормативних актів публічної адміністрації*

Правила оформлення нормативного акта публічної адміністрації доцільно поділяти на три групи:

- 1) правила, що регулюють зовнішнє оформлення нормативно-правового акта;
- 2) правила, що регулюють структуру та зміст правового акта;
- 3) правила, що регулюють виклад норм права, тобто мова правових актів.

Нормативно-правовий акт містить такі структурні складові: а) заголовок; б) визначення термінів (за потреби); в) нормативний корпус: положення щодо сфери застосування; загальні та спеціальні нормативні приписи; способи реалізації нормативних приписів; карно-правові положення (за потреби); г) прикінцеві положення (за потреби); г) додатки (за потреби).

### **3. Види нормативних актів публічної адміністрації**

За територіальним масштабом дії нормативні акти публічної адміністрації поділяються на акти, що діють:

- на усій території України;
- у межах однієї або кількох адміністративно-територіальних одиниць;
- на окремій території (наприклад, на території дипломатичних представництв України за кордоном).

Залежно від направленості дії нормативні акти публічної адміністрації поділяються на:

- які регулюють відносини публічної адміністрації з приватними особами (так звані зовнішні нормативні акти);
- які регулюють суспільні відносини у межах того або того суб'єкта публічної адміністрації (так звані внутрішні нормативні акти)

За юридичним змістом норм права, які містять акти, вони поділяються на матеріальні та процесуальні.

За часовими межами нормативно-правові акти можуть бути обмеженими за дією в часі та необмеженими. При цьому час дії актів може обмежуватись певною календарною датою, строком, протягом якого акт є чинним, або настанням певної події.

За порядком прийняття нормативно-правових актів розрізняють акти, які приймаються:

- єдиноначально;
- колегіально;
- спільно двома або більше суб'єктами.

### **4. Вимоги до нормативних актів публічної адміністрації**

Вимоги, які ставляться до нормативно-правових актів, можуть бути поділені на: загальні, спеціально-юридичні та вимоги організаційно-технічного характеру.

1. Відповідно до загальних вимог нормативно-правові акти мають бути оптимальними, доцільними, цілеспрямованими та ефективними.

2. Спеціально-юридичні вимоги передбачають:

відповідність нормативного-правового акта положенням Конституції України, законам і нормативно-правовим актам вищої юридичної сили;

неможливість порушення нормативно-правовим актом встановлених та гарантованих чинним законодавством прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб і прав та законних інтересів юридичних осіб;

видання нормативного-правового акта уповноваженим на це органом, посадовою особою у межах їх компетенції;

відповідність нормативного-правового акта меті, приписам і вимогам законодавчого акта, на виконання якого його видано;

прийняття нормативного-правового акта в установлених порядку і формі.

3. Вимоги організаційно-технічного характеру передбачають:

наявність в актах усіх необхідних реквізитів (штампів, печаток, підписів посадових осіб тощо);

використання при виданні акта лише тих назв і визначень, які передбачені чинними законодавчими та іншими актами;

обов'язкове зазначення дати прийняття акта і терміну (строку) його дії (у разі обмеження такими термінами (строками);

викладення змісту акта грамотно, чітко, конкретно, ясно, зрозуміло для адресатів;

додержання вимог щодо структури;

реєстрація у встановленому порядку (у разі необхідності);

обов'язкове додержання інших вимог юридичної нормотворчої техніки.

### **5. Стадії процедури прийняття нормативних актів публічної адміністрації**

Загалом процес підготовки і прийняття нормативних актів публічної адміністрації охоплює наступні стадії: ініціювання та підготовка проекту нормативного акта; розгляд та прийняття нормативного акта; реєстрація нормативного акта; опублікування нормативного акта. Кожна стадія складається з взаємопов'язаних етапів, тому пропонуємо детально розглянути кожну з них.

Стадія ініціювання та підготовки проекту нормативного акта. Ініціювання нормативного акта відбувається шляхом подання відповідних ідей та пропозицій суб'єктами нормотворення. Після того як ініціатива була висловлена починається важливий етап щодо розробки концепції майбутнього рішення, який полягає у зборі інформації про фактичний стан справ. Розроблення правильної концепції дозволяє надалі більш чітко сформулювати положення самого тексту нормативного акта. Після того як текст проекту підготовлений, то він повинен пройти обговорення серед усіх зацікавлених суб'єктів, які, ознайомившись з його змістом, можуть надавати свої пропозиції щодо доповнення, внесення змін або скасування.

Стадія розгляду та прийняття нормативного акту є найважливішою, оскільки саме на ній нормативний акт або приймається, або направляється розробникам на доопрацювання. У випадку прийняття нормативного акта він повинен бути направлений на державну реєстрацію.

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

Після того як нормативний акт було зареєстровано, він підлягає обов'язковому оприлюдненню. Саме завдяки цій стадії нормативний акт доводиться до відома осіб та стає обов'язковим для виконання.

### **6. Оприлюднення та набрання чинності нормативного акту публічної адміністрації**

Підзаконні акти Верховної Ради України, акти Президента України, Кабінету Міністрів України не пізніше як у п'ятнадцятиденний строк після їх прийняття у встановленому порядку і підписання підлягають оприлюдненню державною мовою в офіційних друкованих виданнях. Нормативно-правові акти, опубліковані в інших друкованих виданнях, мають інформаційний характер і не можуть бути використані для офіційного застосування. Слід пам'ятати: оприлюднення актів через електронні інформаційно-правові системи, в тому числі на офіційних веб-сайтах органів, що їх видали, також має лише інформаційний характер, і не може офіційно використовуватись.

Законодавство України закріплює такі загальні правила набуття чинності нормативними актами:

Укази, розпорядження та інші нормативно-правові акти Президента України – через десять днів з дня офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самими актами, але не раніше дня опублікування в офіційних виданнях.

Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України набувають чинності з моменту їх прийняття, якщо більш пізній строк набрання ними чинності не передбачено в цих актах. Акти Кабінету Міністрів України, які визначають права і обов'язки громадян, набувають чинності не раніше дня їх опублікування в офіційних друкованих виданнях. У випадках, передбачених законом, постанови Кабінету Міністрів України або їх окремі положення, що містять інформацію з обмеженим доступом, не підлягають опублікуванню і набувають чинності з моменту їх доведення в установленому порядку до виконавців, якщо цими постановами не встановлено пізніший термін набрання ними чинності.

Накази міністерства, нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій, рішення органів місцевого самоврядування, які стосуються прав та обов'язків громадян або мають загальний характер, підлягають оприлюдненню і набувають чинності з моменту їх оприлюднення, якщо самими актами не встановлено пізніший термін введення їх у дію.

#### **7. Внесення змін, зупинення дії та втрата чинності нормативного акту публічної адміністрації**

Зміна має за мету забезпечити ефективність правового акта, підвищити його якість і використовується тоді, коли є потреба уточнити приписи актів, внести до них доповнення, надати їм іншу редакцію чи доопрацювати окремі частини. Зміна приписів акту, як правило, здійснюється тим самим органом, посадовою особою, які видали акт у первинному вигляді.

Зупинення дії акта – це тимчасовий правовий захід, що застосовується шляхом прийняття відповідного рішення. Так, допускається зупинення всього акта або його частини, зупинення дії акта управління на всій території держави або окремій частині території, певному регіоні. Ця міра застосовується як для захисту державних та суспільних інтересів, так і для громадян від незаконних дій органів виконавчої влади, їх посадових осіб. Зупинення актів може бути пов'язане також з фактом подання адміністративного позову щодо оскарження такого акту.

Втрату чинності нормативно-правового акта пропонуємо трактувати як передбачений правовими приписами момент закінчення дії нормативно-правового акта, що є наслідком настання передбачених у законодавстві обставин.

Передбаченими у законодавстві обставинами, з якими пов'язується момент закінчення дії нормативно-правового акта (його частин), може бути:

- 1) скасування нормативно-правового акта (його частини);
- 2) визнання нормативно-правового акта (його частини) недійсним (неконституційним, незаконним);
- 3) завершення дії тимчасового нормативно-правового акта (настання передбаченої у нормативно-правовому акті дати або неминучої обставини).

#### **8. 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;
- акт видано з грубим порушенням компетенції органом чи посадовою особою;
- немає законної підстави для видання акта.

Заперечними нормативно-правовими актами публічної адміністрації є акти, законність яких не є очевидною, а тому – може бути оспорена. 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 нікчемним. 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.

## Тема 2. Державна реєстрація нормативного акту публічної адміністрації

1. Нормативні акти публічної адміністрації, що підлягають державній реєстрації.
2. Процедура проведення державної реєстрації нормативного акту публічної адміністрації.
3. Підстави відмови в державній реєстрації нормативного акту публічної адміністрації.

### Основний зміст

#### **1. Нормативні акти публічної адміністрації, що підлягають державній реєстрації**

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

Державній реєстрації **підлягають** нормативно-правові акти будь-якого виду (постанови, накази, інструкції тощо), якщо в них є одна або більше норм, що:

а) зачіпають соціально-економічні, політичні, особисті та інші права, свободи й законні інтереси громадян, проголошені й гарантовані Конституцією та законами України, Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року і протоколами до неї, міжнародними договорами України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, а також з урахуванням зобов'язань України у сфері європейської інтеграції та права Європейського Союзу (acquis EC), практики Європейського суду з прав людини, встановлюють новий або змінюють, доповнюють чи скасовують організаційно-правовий механізм їх реалізації;

б) 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 нормативно-правовий акт.

На державну реєстрацію **не подаються** акти:

- а) персонального характеру (про склад комісій, призначення на посаду і звільнення з неї, заохочення працівників тощо);
- б) дія яких вичерпується одноразовим застосуванням, крім актів про затвердження положень, інструкцій та інших, що містять правові норми;
- в) оперативно-розпорядчого характеру (разові доручення);
- г) якими доводяться до відома підприємств, установ і організацій рішення вищестоящих органів;
- д) спрямовані на організацію виконання рішень вищестоящих органів і власних рішень міністерств, інших органів виконавчої влади, що не мають нових правових норм;
- е) рекомендаційного, роз'яснювального та інформаційного характеру (методичні рекомендації, роз'яснення, у тому числі податкові, тощо), нормативно-технічні документи (національні та регіональні стандарти, технічні умови, будівельні норми і правила, тарифно-кваліфікаційні довідники, кодекси усталеної практики, форми звітності, у тому числі щодо державних статистичних спостережень, адміністративних даних та інші).

## ***2. Процедура проведення державної реєстрації нормативного акту публічної адміністрації***

Державну реєстрацію здійснюють Міністерство юстиції України та його територіальні органи.

Нормативно-правовий акт подається на державну реєстрацію протягом п'яти робочих днів після його прийняття у трьох примірниках: оригінал та дві завірені в установленому законодавством порядку копії розпорядчого документа (наказу, розпорядження, рішення, постанови тощо), а також затвердженого ним положення (інструкції, порядку тощо) і додатків до них.

### ***Разом з нормативно-правовим актом до органу державної реєстрації подаються:***

- а) обґрунтування підстав для видання нормативно-правового акта чи окремих його норм;
- б) відомості про чинні акти з цього питання, інформація про строки приведення їх у відповідність з нормативно-правовим актом, поданим на державну реєстрацію, а також про акти, що втрачають чинність у зв'язку з прийняттям цього акта;
- б-1) копія нормативно-правового акта, до якого вносяться зміни або який визнається таким, що втратив чинність, у контрольному стані та порівняльна таблиця;
- в) відомості про офіційне погодження акта із заінтересованими органами незалежно від того, чи є таке погодження обов'язковим згідно з законодавством.
- г) оригінал та дві копії рішення ДРС про погодження проекту регуляторного акта;
- г) довідка щодо відповідності зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу (acquis ЄС);
- д) висновок Мін'юсту, головних територіальних управлінь юстиції Мін'юсту в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі щодо відповідності нормативно-правового акта положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практиці Європейського суду з прав людини;
- е) висновок про проведення антидискримінаційної експертизи.

Державна реєстрація нормативно-правового акта проводиться протягом 15 робочих днів з дня, наступного після надходження його до органу державної реєстрації. У разі потреби (необхідність проведення аналізу нормативно-правового акта із залученням експертів, вивчення значної кількості актів чинного законодавства тощо) ці терміни можуть бути продовжені керівником органу державної реєстрації, але не більш як на 10 робочих днів, про що повідомляється орган, який надіслав нормативно-правовий акт на державну реєстрацію.

Нормативно-правовий акт може бути повернутий органом державної реєстрації без державної реєстрації для доопрацювання на прохання органу, що його прийняв, а також якщо органом, що його прийняв, порушено вимоги цього Положення або порядку подання акта на державну реєстрацію, встановленого органом державної реєстрації. У разі повернення нормативно-правового акта без державної реєстрації суб'єкт нормотворення

повинен врахувати всі висловлені органом державної реєстрації зауваження та усунути виявлені порушення і протягом місяця повторно подати акт на державну реєстрацію або надати органу державної реєстрації копію документа про скасування такого акта.

### **3. Підстави відмови в державній реєстрації нормативного акту публічної адміністрації**

У державній реєстрації відмовляється, якщо нормативно-правовий акт:

а) не відповідає Конституції та законам України, іншим актам законодавства, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року і протоколам до неї, міжнародним договорам України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, та зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу (acquis ЕС);

б) видано з порушенням вимог законодавства або без урахування практики Європейського суду з прав людини, зокрема акт:

порушує чи обмежує встановлені законом права, свободи й законні інтереси громадян, підприємств, установ та організацій або покладає на них не передбачені законодавством обов'язки;

виходить за межі компетенції органу, що його видав;

містить норми, що призводять або можуть призвести до вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень;

не відповідає вимогам законодавства про мови;

суперечить установленому порядку ведення діловодства;

видано за наявності будь-якої з обставин, визначених у частині першій статті 25 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (на підставі повідомлення ДРС);

в) не узгоджено із заінтересованими органами або не повідомлено про позицію уповноваженого представника від всеукраїнських профспілок, їх об'єднань та уповноваженого представника від всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців щодо нормативно-правового акта, прийнятого міністерством та іншим центральним органом виконавчої влади з питань, що стосуються соціально-трудової сфери, та проведену роботу з врахування їх зауважень і пропозицій;

г) викладено з порушенням правил правопису та нормопроєктувальної техніки;

д) не узгоджується з дорученням, даним органу, що видав акт.

Нормативно-правовий акт, у державній реєстрації якого відмовлено, підлягає скасуванню органом, що його видав, у 5-денний термін з дня отримання рішення про відмову в державній реєстрації акта чи висновку за результатами розгляду скарги на рішення про відмову в державній реєстрації акта.

### **Тема 3. Антикорупційна експертиза нормативних актів публічної адміністрації**

1. Поняття, мета та значення антикорупційної експертизи.

2. Акти, що підлягають антикорупційній експертизі.

3. Поняття корупціогенного фактора, способи його виявлення та усунення:

3.1. Нечітке визначення функцій, прав, обов'язків і відповідальності органів державної влади та місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування як корупціогенний фактор.

3.2. Створення надмірних обтяжень для одержувачів адміністративних послуг як корупціогенний фактор.

3.3. Відсутність або нечіткість адміністративних процедур як корупціогенний фактор.

3.4. Відсутність чи недоліки конкурсних (тендерних) процедур як корупціогенний фактор.

4. Порядок проведення антикорупційної експертизи.

### ***1. Поняття, значення та види антикорупційної експертизи***

Антикорупційна експертиза - це діяльність із виявлення в нормативно-правових актах, проектах нормативно-правових актів положень, які самостійно чи у поєднанні з іншими нормами можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією.

Завданнями антикорупційної експертизи є:

1) проведення комплексного дослідження нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів з метою виявлення корупціогенних факторів, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень;

2) підготовка обґрунтованих висновків щодо наявності або відсутності у нормативно-правових актах та проектах нормативно-правових актів корупціогенних норм, надання пропозицій та рекомендацій щодо їх усунення.

У ст. 55 цього Закону «Про запобігання корупції» визначено види експертизи. За критерієм її обов'язковості вона може бути:

1. Обов'язковою, яка здійснюється:

а) Міністерством України;

б) комітетом ВР, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією.

2. Не обов'язковою, що здійснюється:

а) Національним агентством з питань запобігання корупції за його ініціативою;

б) громадська антикорупційна експертиза.

### ***2. Акти, що підлягають антикорупційній експертизі.***

Об'єктами антикорупційної експертизи загалом можуть бути:

1) акти законодавства України та їх проекти;

2) роз'яснення щодо застосування актів законодавства України. Йдеться про відповідні роз'яснення, що надаються:

- комітетами ВР відповідно до Закону «Про комітети Верховної Ради України»;

- судами відповідно до Закону «Про судоустрій і статус суддів» і процесуального законодавства;

- Міністерством юстиції України та іншими органами державної влади;

3) нормативно-правові акти органів державної влади та їх проекти;

4) міжнародні договори, що не набрали чинності для України.

Відповідно до ст. 55 Закону «Про запобігання корупції» антикорупційна експертиза нормативно-правових актів здійснюється Міністерством юстиції України згідно із затвердженим ним щорічним планом щодо законів України, актів Президента України та КМУ у таких сферах:

прав та свобод людини і громадянина;

повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

надання адміністративних послуг;

розподілу та витрачання коштів державного бюджету та місцевих бюджетів;

конкурсних (тендерних) процедур.

### ***3. Поняття корупціогенного фактора, способи його виявлення та усунення***

Корупціогенний фактор - це здатність нормативно-правової конструкції (окремого нормативного припису чи їх сукупності) самостійно чи у взаємодії з іншими нормами сприяти вчиненню чи збільшенню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією.

Під час проведення експертизи здійснюються виявлення та оцінка таких корупціогенних факторів:

1) нечітке визначення функцій, прав, обов'язків і відповідальності органів державної влади та місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

- 2) створення надмірних обтяжень для одержувачів адміністративних послуг;
- 3) відсутність або нечіткість адміністративних процедур;
- 4) відсутність чи недоліки конкурсних (тендерних) процедур.

Усунення виявлених корупційogenних факторів може здійснюватись шляхом:

- 1) конкретизації положень нормативно-правового акта, проекту нормативно-правового акта;
- 2) включення до нормативно-правового акта, проекту нормативно-правового акта відсильних норм, що передбачають необхідність використання положень інших нормативно-правових актів;
- 3) відображення в нормативно-правовому акті, проекті нормативно-правового акта розгорнутих (повних) процедур.

### ***3.1. Нечітке визначення функцій, прав, обов'язків і відповідальності органів державної влади та місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування як корупційogenний фактор***

Неналежним визначенням функцій, прав, обов'язків і відповідальності органів державної влади та місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, в нормативно-правовому акті, проекті нормативно-правового акта можуть бути:

- 1) наявність дискреційних повноважень, не обумовлених специфікою суспільних відносин, що регулюються нормативно-правовим актом, передбачається врегулювати проектом нормативно-правового акта, або відсутність юридичних засобів, що можуть забезпечити застосування дискреційних повноважень в обсязі і з метою, для якої ці повноваження надані особі, уповноваженій на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;
- 2) не врегульованість процедури вирішення потенційного чи реального конфлікту інтересів, у разі можливості його виникнення;
- 3) відсутність чітких критеріїв оцінки діяльності особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та механізмів контролю за її діяльністю;
- 4) невизначеність меж персональної відповідальності особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за свої рішення, дії чи бездіяльність.

Індикаторами цього корупційogenного фактора є:

- 1) неможливість встановлення відповідальної особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, яка наділена правом здійснювати ту чи іншу функцію, виконувати закріплені нормативно-правовим актом, проектом нормативно-правового акта обов'язки і права;
- 2) невизначеність спеціальних обмежень, пов'язаних з виконанням встановлених повноважень;
- 3) відсутність чітких критеріїв оцінки ефективності і результативності професійної службової діяльності;
- 4) невизначеність чіткого змісту службової діяльності особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зокрема видів і категорій справ, які вона має розглядати, самостійності при прийнятті управлінських та інших рішень, обсягу службових повноважень, які підлягають виконанню (службових обов'язків і прав);
- 5) відсутність порядку взаємодії з особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, інших структурних підрозділів, інших органів державної влади та місцевого самоврядування при виконанні службових повноважень;
- 6) невизначеність меж персональної відповідальності особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків;

7) неврегульованість процедури позавідомчого контролю за виконанням особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, службових обов'язків;

8) можливість реалізації особистих, майнових (фінансових) чи інших, не пов'язаних з інтересами служби, інтересів особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, при виконанні службових обов'язків.

Способами усунення корупціогенного фактора є:

1) включення норм, що дозволяють визначити відповідальних за виконання тієї чи іншої державної функції або надання адміністративної послуги осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

2) встановлення для осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, додаткових заборон, обмежень чи обов'язків;

3) введення додаткових критеріїв оцінки якості ефективності і результативності службової діяльності;

4) уточнення обсягу службової діяльності конкретних осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

5) встановлення додаткових механізмів взаємодії осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, як всередині органу державної влади та місцевого самоврядування, так і з такими особами інших органів державної влади та місцевого самоврядування;

6) інші заходи, що дозволяють знизити ризик виникнення корупційних відносин внаслідок неналежного визначення функцій, обов'язків, прав і відповідальності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

### ***3.2. Створення надмірних обтяжень для одержувачів адміністративних послуг як корупціогенний фактор***

Надмірні обтяження можуть мати такі ознаки:

1) покладення на фізичних та юридичних осіб юридичних обов'язків в обсязі, що значно перевищує рівень, необхідний для забезпечення належної реалізації суб'єктивних прав і свобод або контролю за їх здійсненням;

2) встановлення значної кількості дозволів (погоджень), які необхідно одержати для реалізації права, при цьому такі вимоги є непропорційними цінностям, які фізична або юридична особа має на меті отримати;

3) покладення на фізичних та юридичних осіб обов'язків надати значний за обсягом перелік документів, інформації, для отримання яких необхідно витратити значну кількість часу, якщо при цьому частина документів може бути самостійно отримана органом (особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування) шляхом направлення запитів до органів і організацій, що мають необхідні документи і інформацію;

4) закріплення широкого переліку спеціальних ознак (професійних, майнових, соціальних), якими повинні бути наділені фізичні та юридичні особи для набуття того чи іншого суб'єктивного права, якщо при цьому фізичні або юридичні особи, що об'єктивно потребують отримання цього виду права, зазначеним ознакам не відповідають і для набуття цих прав повинні витратити значну кількість часу, фінансових та інших ресурсів;

5) встановлення значної кількості заборон і обмежень при здійсненні окремих видів діяльності, формальне отримання дозволів для здійснення яких є не виправдано ускладненим і не узгоджується з метою правового регулювання такої групи суспільних відносин.

Встановивши наявність в нормативно-правовому акті, проекті нормативно-правового акта надмірних обтяжень, особа, яка проводить експертизу, повинна звертати увагу на такі нормативні приписи (індикатори можливої наявності надмірних обтяжень):

1) що встановлюють перелік суб'єктів (фізичних, юридичних осіб), які наділяються відповідним суб'єктивним правом або на яких покладаються юридичні обов'язки;

2) що визначають умови і підстави для реалізації суб'єктивного права, отримання соціального блага, виконання юридичних обов'язків;

3) що закріплюють процедуру реалізації суб'єктивного права, у тому числі строки здійснення окремих дій, порядок звернення за отриманням права;

4) що встановлюють санкції за порушення передбаченого нормативно-правовим актом, проектом нормативно-правового акта порядку реалізації суб'єктивного права, виконання юридичних обов'язків;

5) що встановлюють види органів (осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування), до яких зобов'язана звертатися фізична або юридична особа з метою реалізації суб'єктивного права, виконання юридичних обов'язків;

6) інші нормативні приписи, які свідчать про те, що обсяг встановлених юридичних обов'язків і заборон перевищує необхідний рівень, створюючи ризик виникнення корупційних відносин.

Юридичними засобами, що сприяють усуненню корупціогенного фактора, можуть бути:

1) запровадження конкурсних (тендерних) процедур надання суб'єктивних прав;

2) запровадження або розширення процедурних форм взаємодії громадян фізичних та юридичних осіб та осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

3) встановлення додаткових форм звітності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, про результати прийнятих рішень;

4) розширення можливостей громадського контролю за прийняттям управлінських рішень;

5) введення додаткових обов'язків і заборон для осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, які мають стати «противагою» надмірним обтяженням, що встановлюються до фізичних та юридичних осіб;

6) інші юридичні засоби, що здатні зменшити загрозу виникнення корупційних відносин.

### ***3.3. Відсутність або нечіткість адміністративних процедур як корупціогенний фактор***

Корупціогенним фактором є відсутність у нормативно-правовому акті, проекті нормативно-правового акта, яким регулюється реалізація суб'єктивних прав та виконання юридичних обов'язків фізичними та юридичними особами, адміністративних процедур або наявність у нормативно-правовому акті, проекті нормативно-правового акта нечіткостей встановленої адміністративної процедури, що здатні створити умови для здійснення корупційних дій або виникнення корупційних відносин.

Предметом експертизи стосовно цього фактора є норми, що:

1) визначають суб'єктивні права та юридичні обов'язки фізичних та юридичних осіб, які реалізуються у правовідносинах з особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

2) встановлюють відповідно до Конституції України порядок забезпечення реалізації окремих владних повноважень;

3) встановлюють відповідно до законів України порядок (процедури) реалізації суб'єктивних прав і виконання юридичних обов'язків фізичних та юридичних осіб, порядок реалізації органами державної влади та місцевого самоврядування окремих владних повноважень, пов'язаних із забезпеченням реалізації прав і виконанням обов'язків фізичних та юридичних осіб;

4) встановлюють відповідно до актів вищої юридичної сили порядок виконання окремих державних функцій або надання адміністративних послуг, у тому числі адміністративні регламенти виконання державних функцій і надання адміністративних послуг.

Способи усунення нечіткостей адміністративної процедури залежать від виду адміністративної процедури, виду виявленої нечіткості, виду нормативно-правового акта, проекту нормативно-правового акта, що закріплює адміністративну процедуру, а також

інших факторів, визначених особою, яка проводить експертизу самостійно. Як правило, ефективними можуть бути такі пропозиції:

- 1) точно визначити строк здійснення юридично значущих дій або порядок його визначення;
- 2) встановити вичерпний перелік підстав для прийняття адміністративних актів, нормативно закріпити обов'язок осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, мотивувати управлінське рішення, що ними приймається;
- 3) надати фізичним та юридичним особам додаткові процесуальні гарантії впливу на хід розвитку процедури (подавати клопотання, бути заслуханими, надавати матеріали та інформацію тощо);
- 4) інші пропозиції, що дозволяють мінімізувати вплив осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, на фізичних або юридичних осіб з метою примусу їх до вступу в корупційні відносини.

При усуненні нечіткостей існуючих адміністративних процедур і розробці адміністративних процедур у тих випадках, коли їх відсутність може сприяти виникненню корупційних відносин, особа, яка проводить експертизу, повинна враховувати, що чим детальніше процедура та суттєвіше надані тією гарантії, тим більше витрат необхідно для її реалізації і від органів державної влади та місцевого самоврядування, і від фізичних та юридичних осіб. Чим менший ризик виникнення корупційних відносин, тим менш детальною може бути адміністративна процедура.

### ***3.4. Відсутність чи недоліки конкурсних (тендерних) процедур як корупціогенний фактор***

Корупціогенним фактором є відсутність у нормативно-правовому акті, проекті нормативно-правового акта конкурсних (тендерних) процедур (якщо це передбачено цим нормативно-правовим актом, проектом нормативно-правового акта чи пов'язаним з ним) або наявність недоліків установленної конкурсної (тендерної) процедури, що здатні створити умови для здійснення корупційних дій або виникнення корупційних відносин.

Предметом експертизи є норми, що регулюють застосування конкурсних (тендерних) процедур в таких ситуаціях:

- 1) надання у власність або інше титульне володіння майна та майнових прав, земельних ділянок;
- 2) розподіл квот на використання природних ресурсів, об'єктів тваринного світу, на здійснення окремих господарських операцій;
- 3) розміщення замовлень на постачання товарів, виконання робіт, надання послуг для державних потреб;
- 4) інші норми, що регулюють використання конкурсних (тендерних) процедур при наданні фізичним та юридичним особам спеціальних прав, статусів, переваг.

Усунення виявлених недоліків конкурсних (тендерних) процедур може здійснюватись шляхом:

- 1) застосування об'єктивного (незалежного) визначення вартості переданого за результатами конкурсу (тендеру) майна або майнових прав;
- 2) забезпечення належного інформування про проведення конкурсу (тендеру);
- 3) забезпечення рівного процесуального статусу учасників конкурсної (тендерної) процедури;
- 4) зміни форми проведення конкурсу (тендеру);
- 5) виключення завищених вимог;
- 6) встановлення належних умов оприлюднення інформації про всіх учасників конкурсу (тендеру) і про його результати;
- 7) виключення конфлікту інтересів членів конкурсних (тендерних) комісій;
- 8) введення формалізованих критеріїв визначення переможця конкурсу (тендеру).

### ***4. Порядок проведення антикорупційної експертизи***



Антикорупційна експертиза нормативно-правових актів державних органів, нормативно-правові акти яких підлягають державній реєстрації, здійснюється під час такої реєстрації структурними підрозділами апарату та територіальних органів Міністерства юстиції, відповідальними за проведення державної реєстрації нормативно-правових актів. Узагальнені результати проведення антикорупційної експертизи включаються до щорічного звіту про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції.

Антикорупційна експертиза чинних нормативно-правових актів проводиться згідно зі щорічним планом, що затверджується Міністерством юстиції України до 31 грудня. План проведення антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів на відповідний рік складається структурним підрозділом, до повноважень якого віднесено проведення антикорупційної експертизи, на підставі пропозицій, обґрунтованих необхідністю проведення антикорупційної експертизи, які подаються структурними підрозділами апарату Міністерства юстиції та формуються з урахуванням пропозицій, що надійшли від державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності та громадян.

За результатами антикорупційної експертизи чинного нормативно-правового акта Міністерство юстиції готує висновок антикорупційної експертизи чинного нормативно-правового акта за формою та надсилає його на розгляд Кабінету Міністрів України.

Для здійснення антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів Міністерство юстиції може залучати в установленому порядку фахівців державних органів, інших підприємств, установ, організацій, а також експертів міжнародних організацій, представників громадських об'єднань (за згодою).

Антикорупційна експертиза нормативно-правових актів державних органів, нормативно-правові акти яких підлягають державній реєстрації, здійснюється під час такої реєстрації. Результати антикорупційної експертизи нормативно-правового акта зазначаються у висновку про державну реєстрацію, доопрацювання, відмову в державній реєстрації відповідного акта за формою, затвердженою наказом Міністерства юстиції України.

Антикорупційна експертиза проектів нормативно-правових актів проводиться як складова частина їх правової експертизи структурними підрозділами апарату Міністерства юстиції, до повноважень яких віднесено проведення правової експертизи. Результати проведення антикорупційної експертизи проекту нормативно-правового акта відображаються у висновку Міністерства юстиції за результатами його правової експертизи, в якому робиться загальний висновок щодо наявності корупціогенних факторів та подаються пропозиції щодо можливих шляхів доопрацювання проекту нормативно-правового акта у разі їх виявлення.

#### **Тема 4. Адміністративний акт**

1. Поняття, ознаки та значення адміністративних актів.
2. Види адміністративних актів.
3. Стадії процедури прийняття адміністративних актів.
4. Суб'єктний склад процедури прийняття адміністративних актів.
5. Вимоги до адміністративних актів.
6. Видання адміністративного акта, який зачіпає права великої кількості осіб.
7. Набуття чинності та дія адміністративного акта.
8. Припинення дії адміністративного акта.
9. Дефектність адміністративного акта та її наслідки.

#### **Основний зміст**

##### **1. Поняття, ознаки та значення адміністративних актів**

Домінуючою юридичною формою діяльності суб'єктів публічної адміністрації є прийняття адміністративних актів. Ключовими ознаками адміністративного акта є:

1. Є юридичним актом індивідуальної дії, адже ці акти стосуються конкретних осіб та їхніх відносин, їх головною рисою є конкретність: а) чітке формулювання конкретних юридичних волевиявлень суб'єктами адміністративного права, які видають такі акти; б) розв'язання за їх допомогою конкретних, а саме індивідуальних справ або питань, що виникають у сфері публічного адміністрування; в) чітка визначеність адресата – конкретної особи або осіб; г) виникнення конкретних адміністративно-правових відносин, зумовлених цими актами; д) можуть бути оскаржені лише особами, безпосередні права, свободи чи охоронювані законом інтереси яких такими актами порушено.

2. Ухвалюється суб'єктом публічної адміністрації в установленому (процедурному) порядку, порушення якого може призвести до недійсності адміністративного акта – це має бути суб'єкт, уповноважений на здійснення адміністративної влади (на відміну від влади політичної/представницької чи судової).

3. Обмеженість терміну його дії. Це пов'язано з тим, що адміністративний акт «втрачає» свою дію одразу після його застосування чи виконання.

4. Спрямований на створення, зміну чи припинення прав та обов'язків фізичної або юридичної особи (осіб), тобто для адміністративного акта характерна зовнішня спрямованість його дії.

Адміністративний акт – це рішення індивідуальної дії, прийняте суб'єктом публічної адміністрації, спрямоване на регулювання окремого (конкретного) випадку у сфері публічного адміністрування і яке тягне юридичні наслідки.

Юридичне значення адміністративних актів полягає у такому:

1. Адміністративні акти виступають юридичним фактом, що безпосередньо впливає на створення, зміну або припинення конкретних правовідносин і, відповідно, створення, зміну або припинення прав, інтересів та обов'язків конкретних осіб.

2. Прийняття адміністративного акта є завершальною та вирішальною стадією правозастосовного процесу, що дозволяє назвати ці акти одним з визначальних елементів механізму правового регулювання.

3. Адміністративні акти є найпоширенішою та найважливішою формою діяльності публічної адміністрації.

4. Адміністративні акти можуть бути підставою для підготовки та прийняття інших адміністративних актів.

5. Адміністративні акти можуть бути підставою для укладання адміністративних договорів.

6. Адміністративні акти можуть бути підставою для вчинення адміністративними органами певної діяльності.

7. Адміністративні акти можуть бути підставою для вчинення тих чи інших правочинів, зокрема цивільно-правових угод.

8. Адміністративні акти мають велике юридичне значення при вирішенні публічно-правових спорів, адже окрім судового вирішення цієї категорії спорів у законодавстві України передбачено так званий адміністративний порядок вирішення спорів, у результаті якого й приймається адміністративний акт.

## **2. Види адміністративних актів**

Вважаємо за доцільне класифікувати адміністративні акти за наступними критеріями:

1. За функціями у правовому регулюванні:

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 санкцій охоронних норм (наприклад, постанова про притягнення до адміністративної відповідальності).

2. За юридичними наслідками: а) зобов'язуючі; б) забороняючі; в) правоповноважуючі; г) такі, які містять відмови.

3. За формою зовнішнього вираження: а) письмовий акт; б) усний акт; в) конклюдентний акт.

4. За способом прийняття: а) колегіальні; б) одноособові.

5. За порядком прийняття виділяють акти, які приймаються: а) єдиноначально; б) колегіально; в) спільно двома або більше суб'єктами; г) за узгодженням.

6. За критерієм суб'єктів, які мають право видавати чи приймати адміністративні акти: 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 володіють адміністративними повноваженнями.

7. За критерієм відповідності праву: а) правомірні; б) неправомірні.

8. Залежно від наявності очевидних особливо значних недоліків (вад):

а) нікчемні акти, які не породжують жодних правових наслідків з моменту прийняття (видання), 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.

9. За характером дії щодо особи:

а) сприяючі – це акти, які надають або підтверджують права чи переваги, які мають юридичне значення, тобто приймаються на користь приватної особи;

б) обтяжуючі – це 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;

г) акти з подвійною дією, які стосуються третіх осіб, тобто акти, які є для однієї особи сприятливим, а для іншої обтяжуючим.

### **3. Стадії процедури прийняття адміністративних актів**

Процедура прийняття адміністративних актів – це регламентовані адміністративним правом адміністративні дії, що вчиняються суб'єктом владних повноважень щодо розгляду, розв'язання й вирішення індивідуально визначеної справи, за результатом яких ухвалюється адміністративний акт. У кожному конкретному випадку, залежно від виду акта та органу, що його приймає, перелік і зміст стадій процедури прийняття адміністративного акту різний.

У процедурі прийняття адміністративних актів можна виділити такі стадії:

1) порушення адміністративної справи;

2) підготовка адміністративної справи до розгляду;

3) розгляд і вирішення адміністративної справи;

4) оскарження адміністративного акта (факультативна стадія).

Отже, першою стадією процедури прийняття адміністративних актів, яка в тому чи іншому формулюванні виділяється практично всіма вченими в сфері адміністративного права, є порушення адміністративної справи. Традиційно в науковій літературі зазначається, що на цій стадії збирається і фіксується інформація про фактичний стан справ, реальні факти, оцінюється перспектива подальшого руху справи, ухвалюється рішення про необхідність такого руху.

Порушення адміністративної справи має певні особливості залежно від того, за чією ініціативою це відбувається. Так, порушення адміністративної справи може здійснюватися з ініціативи приватної особи, яка звертається до відповідного органу з заявою, або з ініціативи адміністративного органу, який це робить у зв'язку з виконанням своїх повноважень. Коли порушення адміністративної справи здійснюється за заявою приватної особи, адміністративний орган повинен перевірити правильність визначення компетентного органу, правосуб'єктність особи у цих правовідносинах, повноту поданих (наявних) документів тощо. Процедура порушення адміністративної справи за ініціативою адміністративного органу відрізняється від описаної вище, адже в цьому випадку приватні особи не звертаються до адміністративного органу, а справа порушується самим органом, проте в будь-якому

випадку для вчинення таких дій в адміністративного органу мають бути юридичні та фактичні підстави для цього.

Юридичною підставою порушення адміністративної справи є наявність правової норми, яка надає такі повноваження відповідному адміністративному органу. Натомість, фактичною підставою є конкретні обставини, за наявності яких орган може порушити справу.

Наступною стадією процедури прийняття адміністративних актів є підготовка справи до розгляду. Завданням цієї стадії є створення необхідних передумов для належного розгляду справи. У зв'язку з цим на вказаній стадії адміністративний орган вирішує питання про необхідність витребування додатково матеріалів чи певних відомостей, проведення експертиз, визначення та повідомлення осіб, які повинні бути залученні до участі в справі, надання учасникам адміністративної справи можливості подання клопотань та їх розгляд тощо.

Наступною стадією є розгляд і вирішення адміністративної справи. Це ключова стадія процедури прийняття адміністративних актів, в ході якої адміністративним органом досліджуються всі обставини справи, які мають значення для правильного її вирішення. Розгляд справи може відбуватися в спрощеному (не формальному) або повному (формальному) порядку. За результатами розгляду справи приймається адміністративний акт. У колегіальних органах адміністративні акти, як правило, приймаються шляхом обговорення та подальшого голосування і підписання. Підписання акта може здійснюватися або всіма членами колегіального органу, або ж лише головою засідання (слухання) та секретарем. Якщо ж акт приймається одноособово, він підписується уповноваженою на це особою. Останньою дією, яка вчиняється на вказаній стадії, є оформлення акту, шляхом присвоєння реєстраційного (порядкового) номеру. Проте, варто зауважити, що такі дії носять організаційний характер і мають значення, передусім, для здійснення належного діловодства в органі, а не набуття чинності актом.

Стадія оскарження адміністративного акта є факультативною, і пов'язана вона з бажанням певного суб'єкта припинити дію адміністративного акта, скасувати чи внести в нього зміни.

#### ***4. Суб'єктний склад процедури прийняття адміністративних актів***

Першу групу складають так звані «лідуючі суб'єкти» (адміністративні органи), тобто уповноважені посадові органи чи особи, що наділені правом розглядати адміністративні справи, приймати владні акти по справі, складати правові документи, що визначають рух і результат справи. До цієї групи можна віднести осіб, наділених правом проводити адміністративне чи дисциплінарне розслідування, розглядати справи і вирішувати їх по суті, переглядати справи по скарзі, виконувати рішення про накладення стягнення і т.ін.

Обов'язковим учасником процедури прийняття адміністративного акта є фізична особа (громадянин України, іноземець, особа без громадянства) або юридична особа, яких у адміністративно-процедурному праві часто називають приватна особа. У процедурному аспекті треба розрізняти такі категорії приватних осіб:

1) Заявник – це особа, яка звертається із заявою до суб'єкта публічної адміністрації, зокрема, за отриманням адміністративної послуги.

2) Адресат – це особа, щодо прав та обов'язків якої приймається адміністративний акт за ініціативою суб'єкта публічної адміністрації.

3) Заінтересована особа – це особа, яка вступає в адміністративне провадження за власною ініціативою або залучається за ініціативою суб'єкта публічної адміністрації, оскільки рішення у справі може вплинути на її законні інтереси.

4) Скаржник – це особа, яка звертається в адміністративному порядку зі скаргою на рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта публічної адміністрації.

Від учасників процедури прийняття адміністративних актів слід відрізняти окрему категорію осіб, які залучаються до адміністративного провадження - це особи, які сприяють розгляду справи (свідки, експерти, спеціалісти, перекладачі). Вони залучаються для надання допомоги у розгляді справи і не мають особистої заінтересованості у результатах її

вирішення. Залучення осіб, які сприяють розгляду справи, може здійснюватися як за ініціативою відповідного органу, так і за клопотанням приватної особи.

### **5. Вимоги до адміністративних актів**

Вимоги до адміністративних актів доцільно поділяти залежно від наявності чи відсутності юридично значимих наслідків. Відповідно, до юридичних відносяться вимоги, які тягнуть за собою юридично значимі наслідки, ті ж вимоги, які не тягнуть за собою юридично значимих наслідків відносяться до неюридичних вимог.

Основними неюридичними вимогами, яким повинні відповідати адміністративні акти є:

1. Лінгвістичні вимоги – акт повинен бути викладений державною мовою з дотриманням граматичних правил української мови.

2. Лексичні вимоги – дотримання офіційно-ділового стилю, виключення двозначності та можливості різного тлумачення положень та термінів, що містяться в акті.

3. Технічні вимоги – насамперед ці вимоги стосуються письмових актів та означають дотримання правил прийнятих у документообігу (формат та колір паперу, нумерація сторінок, наявність реквізитів).

4. Логічні вимоги – логічна зв'язаність та послідовність викладу тексту.

Основні юридичні вимоги, яким повинні відповідати адміністративні акти:

1. Вимога відповідності адміністративних актів Конституції та законам України.

2. Вимога використання повноваження з метою, з якою це повноваження надано.

3. Вимога обґрунтованості адміністративних актів.

4. Вимога безсторонності (неупередженості) адміністративних актів.

5. Вимога щодо добросовісності адміністративних актів.

6. Вимога щодо розсудливості.

7. Вимога дотримання принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації.

8. Вимога прийняття адміністративних актів пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія).

9. Вимога врахування права особи на участь у процесі прийняття рішення.

10. Вимога своєчасності прийняття адміністративних актів.

### **6. Видання адміністративного акта, який зачіпає права великої кількості осіб**

Окремим видом адміністративного акта є акт, що зачіпає права великої кількості осіб. До подібних актів належать насамперед ті, на підставі яких реалізуються великі інфраструктурні проекти, наприклад будівництво аеропорту, заводу з переробки сміття, автомобільної магістралі тощо. Зрозуміло, що подібні проекти зачіпають інтереси приватних осіб, а відтак – необхідним є існування досконалих та виважених процедур видання названих актів. В українському законодавстві нині немає норм, які б регулювали порядок розробки та прийняття актів, які зачіпають права великої кількості людей. З огляду на це варто зупинитися на аналізі Рекомендації № R (87) 16 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам стосовно адміністративних процедур, які зачіпають права великої кількості осіб, якою мають керуватися національні суб'єкти публічної адміністрації у цій сфері.

Сформульовані у Рекомендації правила застосовуються у сфері захисту прав, свобод та інтересів осіб у зв'язку з ненормативними адміністративними рішеннями (адміністративними актами), які стосуються великої кількості осіб, а саме: а) великої кількості осіб, яким адресовано адміністративний акт (далі – перша категорія осіб); в) великої кількості осіб, індивідуальні права, свободи чи інтереси яких може зачіпати адміністративний акт, навіть незважаючи на те, що він їм не адресований (далі – друга категорія осіб); с) великої кількості осіб, які згідно з національним законодавством мають право заявити про певний колективний інтерес, зачепити який загрожує адміністративний акт (далі – третя категорія осіб).

Адміністративний акт, який стосується великої кількості осіб, має прийматися по завершенні процедури узгодження позицій сторін. Якщо суб'єкт публічної адміністрації пропонує прийняти такий адміністративний акт, заінтересованих осіб має бути поінформовано у підходящий за таких обставин спосіб і ознайомлено з тими чинниками, які дають їм змогу оцінити можливі наслідки такого акту для їхніх прав, свобод та інтересів.

Беручи до уваги мету та наслідки пропонованого адміністративного акту, інтереси, що їх він зачіпає, статус чи кількість заінтересованих осіб або необхідність забезпечення ефективності адміністративної діяльності, суб'єкт публічної адміністрації може вимагати на всіх або на певних етапах процедури: а) від осіб другої категорії, які мають спільні інтереси, призначити одного або кількох спільних представників; б) від осіб третьої категорії-бути представленими об'єднаннями чи організаціями.

Беручи до уваги мету та наслідки пропонованого адміністративного акту, інтереси, що їх він зачіпає, статус чи кількість заінтересованих осіб, або необхідність забезпечення ефективності адміністративної діяльності, суб'єкт публічної адміністрації може вирішити продовжити узгодження позицій сторін шляхом однієї чи кількох з наведених нижче процедур: обмін письмовими зауваженнями; проведення закритих або відкритих слухань; представництво в дорадчому органі правомочного органу влади.

### **7. Набуття чинності та дія адміністративного акта**

Вважаємо, що питання чинності та дії адміністративних актів потрібно розглядати як самостійні поняття. Чинність адміністративних актів необхідно розуміти як необхідну передумову дії цих актів, що дозволяє говорити про акт як явище правової дійсності. Проте, лише з моменту початку дії акта він починає тягнути за собою юридично значимі наслідки та його можна вважати джерелом індивідуально-правового регулювання.

У сучасному українському законодавстві щодо набуття чинності адміністративних актів застосовується загальне правило, за яким акти набувають чинності з моменту їх прийняття. Проте, в деяких законах закріплені спеціальні процедури набуття чинності актами. Що ж стосується дії адміністративних актів, то варто зазначити, що такий термін практично не вживається в законодавстві України або фактично ототожнюється з чинністю адміністративних актів.

Адміністративний акт володіє юридичною силою з моменту його прийняття. Проте, у зв'язку з необхідністю дотримання процедури повідомлення адресата про цей акт або іншої передбаченої законом процедури введення акта в дію він стає обов'язковим для особи тільки з моменту виконання цієї процедури. Щодо певних адміністративних актів в законодавстві передбачено обов'язок органу, який приймає акти, доводити їх до відома осіб, яких вони стосуються. Так, наприклад, в ч. 1 ст. 285 Кодексу України про адміністративні правопорушення встановлено, що копія постанови протягом трьох днів вручається або висилається особі, щодо якої її винесено.

Слід зазначити, що й у вітчизняному, і в зарубіжному законодавстві сформувалось декілька способів доведення актів до відома осіб, яких вони стосуються, найпоширенішими серед яких є такі:

1. Оголошення (проголошення) – це усне повідомлення адміністративного акта особі, якої він стосується.
2. Вручення полягає у видачі особі адміністративного акта. Як правило, надання адміністративного акту повинно підтверджуватися розпискою.
3. Надсилання поштою вважається одним з найчіткіших та найзручніших способів доведення адміністративного акта до відома осіб, яких він стосується.

Вступ адміністративного акта в дію може бути пов'язано не лише з моментом його доведення до відома осіб, яких він стосується, але й зі спливом строку на його оскарження, до прикладу, відповідно до ч. 1. ст. 291 Кодексу України про адміністративні правопорушення постанова у справі про адміністративне правопорушення, за загальним правилом, набирає законної сили після закінчення строку на її оскарження.

Необхідно зазначити, що адміністративний акт може починати діяти не з моменту його прийняття, доведення до відома чи спливу строку на оскарження, а й з іншого моменту, якщо це передбачено законодавством чи самим адміністративним актом.

Отже, підсумовуючи вищенаведене, можна зробити висновок, що вступ адміністративного акта в дію часто не збігається з моментом його прийняття. На основі аналізу законодавства України, яке стосується цього питання, можна виділити такі моменти, з якими пов'язується вступ адміністративних актів у дію: 1) з дати прийняття акта; 2) з дати, вказаної в самому акті; 3) з дати, вказаної у законодавстві; 4) з дати доведення акта до відома осіб, яких цей акт стосується; 5) з дати спливу строку на оскарження акта або після його оскарження.

#### **8. Припинення дії адміністративного акта**

Найбільш обґрунтованим є поділ підстав припинення дії адміністративних актів на фактичні та юридичні, оскільки саме цей поділ дозволяє найефективніше дослідити способи припинення дії адміністративних актів.

Отже, фактичне припинення дії адміністративних актів відбувається саме собою, автоматично, у зв'язку з настанням певного факту, тому нема необхідності в спеціальному волевиявленні, виданні акта, спрямованого на їх припинення. Найпоширенішими підставами фактичного припинення дії адміністративних актів є:

- 1) закінчення строку дії акта, який було видано на певний строк;
- 2) виконання вимоги, якщо зміст акта зводився лише до виконання цієї вимоги;
- 3) настання певної юридичної події.

Проте зустрічаються й такі випадки, коли дію акта може бути припинено у зв'язку з виданням іншого акта. Таке припинення дії акта називається юридичним. Тобто, юридичне припинення дії адміністративного акта відбувається не автоматично, а через прийняття спеціального акта, зі змісту якого прямо або опосередковано випливає, що попередній акт припиняє свою дію.

Юридичне припинення дії адміністративного акту може бути прямим і непрямим (опосередкованим). При непрямому (опосередкованому) – приймається новий акт, в якому не міститься будь-якої спеціальної вказівки на припинення дії старого акта, проте з початком його дії попередній акт припиняє діяти, оскільки його зміст так чи інакше суперечить змісту нового акта, або новим актом поглинається зміст попереднього акта. При прямому юридичному припиненні дії адміністративного акта його дія припиняється у зв'язку з волевиявленням адміністративного органу, що прийняв цей акт, адміністративного органу вищого рівня або суду. Юридичними підставами для прямої відміни адміністративних актів є неправомірність (незаконність) акта або його практична недоцільність (неефективність), тобто відсутність позитивних результатів дії.

Доцільно виділяти два способи прямого юридичного припинення дії адміністративних актів: відкликання правомірного акта адміністративним органом, що його видав, та скасування протиправного акта (суб'єктами якого може бути і орган, що його видав, і вищий орган уповноважений здійснювати адміністративне оскарження або адміністративний контроль чи суд). Скасування адміністративних актів відрізняється від відкликання, передусім тим, що воно застосовується виключно до неправомірних (незаконних) актів і по-друге, суб'єктом такого способу може бути не лише адміністративний орган, який прийняв акт, а також адміністративний орган вищого рівня, що володіє такою компетенцією, чи суд.

#### **9. Дефектність адміністративного акта та її наслідки**

Акти, видані з порушенням вимог, які до них ставляться, є дефектними. Залежно від характеру і ступеня дефектності такі акти поділяються на нікчемні (які не спричиняють правових наслідків навіть без їх скасування або скасовуються в судовому порядку) та акти заперечні. Останні – це такі, що містять окремі незаконні положення.

Отже, адміністративний акт є нікчемним, якщо:

1) його видано в письмовій формі, але відсутні відомості про адміністративний орган, який його видав;

2) відповідно до закону він може бути виданий лише у формі документа, але ця вимога не була дотримана;

3) адміністративний акт виданий адміністративним органом, що не має на це відповідних повноважень;

4) виконання такого адміністративного акта призведе до вчинення кримінального та (або) адміністративного правопорушення, а також істотного порушення прав і свобод людини;

5) виконання адміністративного акта об'єктивно неможливе.

Заперечними є ті адміністративні акти, які видані, проте містять у собі дефекти, у зв'язку з чим їх законна сила ставиться під сумнів, а отже, може бути оскаржена. Заперечними адміністративними актами є, насамперед, такі акти, що містять окремі елементи або ознаки невідповідності праву, або до яких включені норми права, що належать до актів, які покликані врегулювати інші різновиди відносин у сфері публічного адміністрування.

Заперечні акти містять окремі незаконні положення або технічні помилки; в них відсутні окремі реквізити; акти видані з порушенням процедури, без належного кворуму тощо. Вони є частково дійсними, оскільки їх доопрацювання, усунення незаконних приписів повертає їм юридичну силу. Однак такі акти є обов'язковими до виконання. Вони продовжують діяти доти, доки їх не скасовано. У цьому полягає презумпція законності адміністративних актів, що означає, що особи, на яких таким актом покладаються певні зобов'язання, зобов'язані виконувати його приписи до часу його скасування.

Отже, основна відмінність заперечних адміністративних актів від нікчемних полягає в тому, що нікчемні акти не потребують скасування судом чи компетентним органом, як це вимагається для оспорюваних актів, оскільки, нікчемний акт ніколи не спричиняє настання передбачених в ньому правових наслідків. Неправомірність індивідуального адміністративного акта не спричиняє його автоматичної нечинності, лише очевидні особливо значні недоліки акта можуть призвести до його автоматичної нечинності – нікчемності.

## **Тема 5. Оскарження правових актів публічної адміністрації**

1. Порядок оскарження нормативно-правових актів.
2. Оскарження адміністративного акту в адміністративному порядку.
3. Оскарження адміністративного акту в судовому порядку.

### **Основний зміст**

#### **1. Порядок оскарження нормативно-правових актів**

Нормативно-правові акти публічної адміністрації оскаржуються до адміністративного суду в порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства України. Зокрема такі акти можна оскаржити на предмет їх:

1) законності (крім конституційності) постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України, постанов Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

2) законності та відповідності правовим актам вищої юридичної сили нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів владних повноважень.

Право оскаржити нормативно-правовий акт мають особи, щодо яких його застосовано, а також особи, які є суб'єктом правовідносин, у яких буде застосовано цей акт. Нормативно-правові акти можуть бути оскаржені до адміністративного суду протягом всього строку їх чинності.

Адміністративна справа щодо оскарження нормативно-правових актів вирішується за правилами загального позовного провадження. Суд може визнати нормативно-правовий акт протиправним (незаконним чи таким, що не відповідає правовому акту вищої юридичної



сили) та нечинним повністю або в окремій його частині. Якщо у процесі розгляду справи щодо нормативно-правового акта суд виявить, що інші нормативно-правові акти, прийняті відповідачем, чи їх окремі положення, крім тих, щодо яких відкрито провадження в адміністративній справі, безпосередньо впливають на прийняття рішення у справі і без визнання таких нормативно-правових актів протиправними неможливий ефективний захист прав позивача, суд визнає такі акти чи їх окремі положення протиправними. Рішення суду у справах щодо оскарження нормативно-правових актів оскаржується у загальному порядку.

Нормативно-правовий акт втрачає чинність повністю або в окремій його частині з моменту набрання законної сили відповідним рішенням суду.

## **2. Оскарження адміністративного акту в адміністративному порядку**

Закон України «Про звернення громадян» розглядає *скаргу* як звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, установ, організацій, об'єднань громадян, підприємств, посадових осіб.

Вимоги до скарги:

скарга повинна містити вказівку на адресата – орган публічного управління (посадову особу), до повноважень якого належить вирішення порушених у скарзі питань;

у скарзі має бути зазначено прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання громадянина;

у скарзі мають бути викладені та обґрунтовані вимоги особи;

письмова скарга повинна бути підписана скаржником (скаржниками) або його представником із зазначенням дати;

до скарги додаються наявні у громадянина рішення або копії рішень, які приймалися за його зверненням раніше, а також інші документи, необхідні для розгляду скарги, які після її розгляду повертаються громадянину;

у разі підписання скарги представником громадянина також додаються документи, які підтверджують відповідні повноваження представника.

Загальна скарга може бути усною (викладеною громадянином і записаною посадовою особою на особистому прийомі) чи письмовою, надісланою поштою або переданою громадянином до відповідного органу особисто чи через представника. Загальна скарга може бути подана як окремою особою (індивідуальна скарга), так і групою осіб (колективна скарга). Скарга в інтересах неповнолітніх і недієздатних осіб подається їх законними представниками. Скарга в інтересах громадянина за його уповноваженням, оформленим у встановленому законом порядку, може бути подана іншою особою, трудовим колективом або організацією, яка здійснює правозахисну діяльність.

Скарга на рішення, що оскаржувалось, може бути подана до органу або посадовій особі вищого рівня протягом одного року з моменту його прийняття, але не пізніше одного місяця з часу ознайомлення громадянина з прийнятим рішенням. Скарги, подані з порушенням зазначеного терміну, не розглядаються. Пропущений з поважної причини термін може бути поновлений органом чи посадовою особою, що розглядає скаргу.

Загальні адміністративні скарги розглядаються і вирішуються у термін не більше одного місяця від дня їх надходження, а ті, які не потребують додаткового вивчення, - невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів від дня їх отримання. Якщо в місячний термін вирішити порушені у скарзі питання неможливо, керівник відповідного органу, підприємства, установи, організації або його заступник встановлюють необхідний термін для її розгляду, про що повідомляється особі, яка подала скаргу. При цьому загальний термін вирішення адміністративної справи не може перевищувати 45 днів.

## **3. Оскарження адміністративного акту в судовому порядку**

Адміністративні акти можуть бути оскаржені до адміністративного суду в порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства України. При розгляді таких справ адміністративний суд повинен не лише справедливо, неупереджено та своєчасно вирішити спір, але й перевірити, чи прийнятий адміністративний акт: 1) на підставі, у межах

повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України; 2) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано; 3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії); 4) безсторонньо (неупереджено); 5) добросовісно; 6) розсудливо; 7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації; 8) пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія); 9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; 10) своєчасно, тобто протягом розумного строку.

Для звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів особи встановлюється шестимісячний строк, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів. Також Кодексом адміністративного судочинства України та іншими законами можуть встановлюватися інші строки для звернення до адміністративного суду.

## **Тема 6. Характеристика правових актів окремих суб'єктів публічної адміністрації**

1. Правові акти Президента України: загальна характеристика та порядок прийняття.
2. Правові акти Кабінету Міністрів України: загальна характеристика та порядок прийняття.
3. Правові акти центральних органів виконавчої влади: загальна характеристика та порядок прийняття.
4. Правові акти місцевих органів виконавчої влади: загальна характеристика та порядок прийняття.
5. Правові акти органів місцевого самоврядування: загальна характеристика та порядок прийняття.

### **Основний зміст**

#### ***1. Правові акти Президента України: загальна характеристика та порядок прийняття***

Президент України приймає рішення у двох формах: укази та розпорядження.

Указ – це правовий акт глави держави, який видається з найважливіших питань, віднесених до його компетенції. Укази можуть мати як нормативний, так і ненормативний (правозастосовний характер). Розпорядження – ненормативний акт глави держави, який має індивідуальний організаційний характер.

Проекти указів і розпоряджень Президента України готують і вносять Кабінет Міністрів України, міністерства, інші центральні органи виконавчої влади в межах своєї компетенції, центральні органи громадських організацій України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, Глава Адміністрації Президента України, радники Президента України, структурні підрозділи Адміністрації Президента України. Внесені проекти актів Президента України опрацьовуються в Адміністрації Президента України протягом тридцяти календарних днів, а проекти, що мають терміновий характер, – у визначені Головою Адміністрації Президента України, його Першим заступником, заступником строки.

Акти Президента України не пізніше як у 15-денний строк після їх прийняття підлягають оприлюдненню державною мовою в офіційних друкованих виданнях. Нормативні акти Президента України набувають чинності через десять днів з дня їх офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самими актами, але не раніше дня їх опублікування в офіційному друкованому виданні. Ненормативні акти Президента України можуть не публікуватися. Ці акти та акти з обмежувальними грифами офіційно оприлюднюються шляхом надсилання відповідним державним органам та органам місцевого самоврядування і доведення ними до відома підприємств, установ, організацій та осіб, на яких поширюється їхня чинність. Неопубліковані акти Президента України набувають чинності від моменту одержання їх державними органами або органами місцевого самоврядування, якщо не встановлено інший строк набрання ними чинності.

## ***2. Правові акти Кабінету Міністрів України: загальна характеристика та порядок прийняття***

Кабінет Міністрів України на основі та на виконання Конституції і законів України, актів Президента України, постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, видає обов'язкові для виконання акти - постанови і розпорядження. Акти Кабінету Міністрів України нормативного характеру видаються у формі постанов Кабінету Міністрів України. Акти Кабінету Міністрів України з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань видаються у формі розпоряджень Кабінету Міністрів України.

Право ініціативи у прийнятті актів Кабінету Міністрів України мають члени Кабінету Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, державні колегіальні органи, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації.

Проекти актів Кабінету Міністрів України, внесені на його розгляд, реєструються Секретаріатом Кабінету Міністрів України. Зареєстровані проекти актів Кабінету Міністрів України вносяться до бази даних електронної комп'ютерної мережі. Їх оприлюднення на офіційному веб-сайті Кабінету Міністрів України здійснюється в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. Проекти актів Кабінету Міністрів України, що мають важливе суспільне значення та визначають права і обов'язки громадян України, підлягають попередньому оприлюдненню.

Постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України приймаються на засіданнях Кабінету Міністрів України шляхом голосування більшістю голосів від посадового складу Кабінету Міністрів України. Якщо проект рішення отримав підтримку рівно половини посадового складу Кабінету Міністрів України і за цей проект проголосував Прем'єр-міністр України, рішення вважається прийнятим.

Постанови Кабінету Міністрів України, крім постанов, що містять інформацію з обмеженим доступом, набирають чинності з дня їх офіційного опублікування, якщо інше не передбачено самими постановами, але не раніше дня їх опублікування. У випадках, передбачених законом, постанови Кабінету Міністрів України або їх окремі положення, що містять інформацію з обмеженим доступом, не підлягають опублікуванню і набирають чинності з моменту їх доведення в установленому порядку до виконавців, якщо цими постановами не встановлено пізніший термін набрання ними чинності. Розпорядження Кабінету Міністрів України набирають чинності з моменту їх прийняття, якщо цими розпорядженнями не встановлено пізніший термін набрання ними чинності.

## ***3. Правові акти центральних органів виконавчої влади: загальна характеристика та порядок прийняття***

Міністерство у межах своїх повноважень, на основі і на виконання Конституції та законів України, актів Президента України та постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, актів Кабінету Міністрів України видає накази, які підписує міністр. Накази міністерства нормативно-правового змісту підлягають державній реєстрації Міністерством юстиції України та включаються до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів. Накази міністерства, які є нормативно-правовими актами, після включення до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів опубліковуються державною мовою в офіційних друкованих виданнях.

Проекти наказів міністерства, які мають нормативно-правовий характер, оприлюднюються на офіційному веб-сайті міністерства відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації», крім випадків виникнення надзвичайних ситуацій та інших невідкладних випадків, передбачених законом, коли такі проекти актів оприлюднюються негайно після їх підготовки.

Накази міністерства, які є нормативно-правовими актами і пройшли державну реєстрацію, набирають чинності з дня офіційного опублікування, якщо інше не передбачено самими актами, але не раніше дня офіційного опублікування.

Накази міністерства можуть бути скасовані Кабінетом Міністрів України повністю чи в окремій частині. Скасування наказу міністерства Кабінетом Міністрів України має наслідком припинення вчинення будь-якими органами, особами дій, спрямованих на виконання скасованого наказу міністерства, здійснення повноважень, визначених цим наказом.

Центральний орган виконавчої влади у межах своїх повноважень, на основі і на виконання Конституції та законів України, актів Президента України та постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, актів Кабінету Міністрів України та наказів міністерств видає накази організаційно-розпорядчого характеру, організовує та контролює їх виконання. Накази центрального органу виконавчої влади можуть бути скасовані Кабінетом Міністрів України повністю чи в окремій частині. Накази центрального органу виконавчої влади підлягають обов'язковому оприлюдненню відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації».

#### ***4. Правові акти місцевих державних адміністрацій: загальна характеристика та порядок прийняття***

На виконання Конституції України, законів України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які відповідно до закону забезпечують нормативно-правове регулювання власних і делегованих повноважень, голова місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень видає розпорядження, а керівники структурних підрозділів - накази.

Розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, прийняті в межах їх компетенції, є обов'язковими для виконання на відповідній території всіма органами, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами та громадянами. Голови місцевих державних адміністрацій видають розпорядження одноособово і несуть за них відповідальність згідно із законодавством.

Проекти розпоряджень голови місцевої держадміністрації готують структурні підрозділи місцевої держадміністрації, її апарату, а також територіальні органи центральних органів виконавчої влади та районні, районні у м. Києві та Севастополі держадміністрації у разі, коли готується розпорядження голови обласної, Київської та Севастопольської міської держадміністрації. Проекти розпоряджень підлягають обов'язковому погодженню із заінтересованими структурними підрозділами місцевої держадміністрації, а у разі потреби з іншими органами.

У разі коли проект розпорядження стосується розвитку конкретної адміністративно-територіальної одиниці або інтересів окремої територіальної громади, такий проект надсилається відповідному органу місцевого самоврядування для розгляду і внесення пропозицій.

Крім того, проект розпорядження може вноситися тільки після проведення відповідної експертизи з пояснювальною запискою, що містить необхідні розрахунки та обґрунтування і прогнози соціально-економічних та інших результатів його реалізації. Якщо проект тягне за собою зміни або доповнення до інших розпоряджень, то ці зміни або доповнення включаються до нього, або подаються окремим актом одночасно з ним.

Внесений проект розпорядження доповідається голові місцевої державної адміністрації або його заступнику (відповідно до розподілу обов'язків), за дорученням якого апаратом місцевої державної адміністрації проводиться опрацювання проекту, а також редагування тексту. Строк опрацювання проекту розпорядження в апараті місцевої держадміністрації не повинен перевищувати 15 робочих днів. Проте кожна місцева адміністрація самостійно встановлює цей строк (наприклад, для Одеської обл. держ адмін. – це 5 днів). У разі потреби зазначений строк може бути продовжено на обґрунтоване прохання посадової особи

апарату місцевої держадміністрації. Якщо під час опрацювання проекту розпорядження виявлено необхідність внесення до нього істотних змін, проект повертається для доопрацювання та повторного візування керівниками причетних органів та організацій.

Акти місцевих державних адміністрацій індивідуальної дії, прийняті в межах їх повноважень, набувають чинності з моменту їх прийняття, якщо самими актами не встановлено пізніший строк введення їх у дію. Ці акти доводяться до їх виконавців, а також обов'язково оприлюднюються, крім внутрішньоорганізаційних актів. Нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій підлягають державній реєстрації у відповідних органах юстиції в установленому порядку і набувають чинності після реєстрації з моменту їх оприлюднення, якщо самими актами не встановлено пізніший строк введення їх у дію.

Акти місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції України, законам України, рішенням Конституційного Суду України, актам Президента України та постановам Верховної Ради України, прийнятим відповідно до Конституції та законів України, актам Кабінету Міністрів України або інтересам територіальних громад чи окремих громадян, можуть бути оскаржені до органу виконавчої влади вищого рівня або до суду.

#### ***5. Правові акти органів місцевого самоврядування: загальна характеристика та порядок прийняття***

До актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування можна віднести статuti територіальних громад, регламенти місцевих рад, рішення рад, розпорядження сільських, селищних, міських голів, рішення виконавчих комітетів місцевих рад, накази керівників управлінь і відділів сільських, селищних, міських рад тощо. Серед актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування провідне місце займають муніципальні нормативно-правові акти.

Рада в межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі рішень. Рішення ради приймається на її пленарному засіданні після обговорення більшістю депутатів від загального складу ради, крім випадків, передбачених цим Законом. При встановленні результатів голосування до загального складу сільської, селищної, міської ради включається сільський, селищний, міський голова, якщо він бере участь у пленарному засіданні ради, і враховується його голос.

Рішення ради приймаються відкритим поіменним голосуванням, окрім випадків, в яких рішення приймаються таємним голосуванням. Результати поіменного голосування підлягають обов'язковому оприлюдненню та наданню за запитом відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації». На офіційному веб-сайті ради розміщуються в день голосування і зберігаються протягом необмеженого строку всі результати поіменних голосувань.

Рішення сільської, селищної, міської ради у п'ятиденний строк з моменту його прийняття може бути зупинено сільським, селищним, міським головою і внесено на повторний розгляд відповідної ради із обґрунтуванням зауважень. Рада зобов'язана у двотижневий строк повторно розглянути рішення. Якщо рада відхилила зауваження сільського, селищного, міського голови і підтвердила попереднє рішення двома третинами депутатів від загального складу ради, воно набирає чинності.

Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування нормативно-правового характеру набувають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо органом чи посадовою особою не встановлено пізніший строк введення цих актів у дію.

Виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради в межах своїх повноважень приймає рішення. Рішення виконавчого комітету приймаються на його засіданні більшістю голосів від загального складу виконавчого комітету і підписуються сільським, селищним, міським головою, головою районної у місті ради. У разі незгоди сільського, селищного, міського голови (голови районної у місті ради) з

рішенням виконавчого комітету ради він може зупинити дію цього рішення своїм розпорядженням та внести це питання на розгляд відповідної ради.

Сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті, районної, обласної ради в межах своїх повноважень видає розпорядження.

Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування підлягають обов'язковому оприлюдненню та наданню за запитом відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації».

## **ПЛАН ПРАКТИЧНИХ ЗАНЯТЬ**

### **Тема 1. Нормативний акт публічної адміністрації**

1. Поняття, ознаки та значення нормативних актів публічної адміністрації.
2. Правила оформлення та структура нормативних актів публічної адміністрації.
3. Види нормативних актів публічної адміністрації.
4. Вимоги до нормативних актів публічної адміністрації.
5. Стадії процедури прийняття нормативних актів публічної адміністрації.
6. Оприлюднення та набрання чинності нормативного акту публічної адміністрації.
7. Внесення змін, зупинення дії та втрата чинності нормативного акту публічної адміністрації.
8. Дефектність нормативного акту публічної адміністрації.

**Література:** 1, 3, 10-16, 20-21, 23, 24, 27-31, 35, 39, 42-45

### **Тема 2. Державна реєстрація нормативного акту публічної адміністрації**

1. Нормативні акти публічної адміністрації, що підлягають державній реєстрації.
2. Процедура проведення державної реєстрації нормативного акту публічної адміністрації.
3. Підстави відмови в державній реєстрації нормативного акту публічної адміністрації.

**Література:** 1, 10, 12

### **Тема 3. Антикорупційна експертиза нормативних актів публічної адміністрації**

1. Поняття, мета та значення антикорупційної експертизи.
2. Акти, що підлягають антикорупційній експертизі.
3. Поняття корупціогенного фактора, способи його виявлення та усунення:
  - 3.1. Нечітке визначення функцій, прав, обов'язків і відповідальності органів державної влади та місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування як корупціогенний фактор.
  - 3.2. Створення надмірних обтяжень для одержувачів адміністративних послуг як корупціогенний фактор.
  - 3.3. Відсутність або нечіткість адміністративних процедур як корупціогенний фактор.
  - 3.4. Відсутність чи недоліки конкурсних (тендерних) процедур як корупціогенний фактор.
4. Порядок проведення антикорупційної експертизи.

**Література:** 13, 14, 15, 24

### **Тема 4. Адміністративний акт**

1. Поняття, ознаки та значення адміністративних актів.
2. Види адміністративних актів.
3. Стадії процедури прийняття адміністративних актів.
4. Суб'єктний склад процедури прийняття адміністративних актів.
5. Вимоги до адміністративних актів.
6. Видання адміністративного акта, який зачіпає права великої кількості осіб.
7. Набуття чинності та дія адміністративного акта.
8. Припинення дії адміністративного акта.
9. Дефектність адміністративного акта та її наслідки.

**Література:** 1, 2, 17-22, 25, 26, 28, 30, 32-34, 37-38, 40, 46

### **Тема 5. Оскарження правових актів публічної адміністрації**

1. Порядок оскарження нормативно-правових актів суб'єктів публічної адміністрації.
2. Оскарження адміністративного акту в адміністративному порядку.
3. Оскарження адміністративного акту в судовому порядку.

**Література:** 1-5, 16, 25, 29, 32, 35-36

**Тема 6. Характеристика правових актів окремих суб'єктів публічної адміністрації**

1. Правові акти Президента України: загальна характеристика та порядок прийняття.
2. Правові акти Кабінету Міністрів України: загальна характеристика та порядок прийняття.
3. Правові акти центральних органів виконавчої влади: загальна характеристика та порядок прийняття.
4. Правові акти місцевих органів виконавчої влади: загальна характеристика та порядок прийняття.
5. Правові акти органів місцевого самоврядування: загальна характеристика та порядок прийняття.

***Література: 1, 6-9, 29, 31, 41***



## ЗАВДАННЯ ДЛЯ САМОСТІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ

### До Теми 1. Нормативний акт 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?

### До Теми 2. Державна реєстрація нормативного акту публічної адміністрації.

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

1. Схематично відобразіть систему суб'єктів, що здійснюють державну реєстрацію нормативно-правових актів.
2. Наведіть приклад нормативного акту публічної адміністрації, що має міжвідомчий характер і підлягатиме державній реєстрації.
3. Опишіть стадії процедури проведення державної реєстрації нормативного акту публічної адміністрації.
4. Визначте підстави відмови в державній реєстрації нормативного акту публічної адміністрації.

#### Кейс 1

Президент України видав Указ про нагородження особливою відзнакою державного службовця. Чи підлягає державній реєстрації такий акт?

#### Кейс 2

Головним територіальним управлінням юстиції в Одеській області було прийнято рішення про відмову в державній реєстрації нормативного акту. В якому порядку можна оскаржити таке рішення?

### До Теми 3. Антикорупційна експертиза нормативних актів публічної адміністрації.

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

1. Визначте поняття та мету антикорупційної експертизи.
2. Схематично відобразіть систему суб'єктів, що здійснюють антикорупційну експертизу нормативно-правових актів.
3. Наведіть приклад такого корупціогенного фактору як нечітке визначення функцій, прав, обов'язків і відповідальності органів державної влади та місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.
4. Наведіть приклад такого корупціогенного фактору як відсутність чи недоліки конкурсних (тендерних) процедур.
5. Визначте стадії процедури проведення антикорупційної експертизи.

**Кейс 1**

В нормативно-правовому акті не врегульовано процедуру вирішення потенційного чи реального конфлікту інтересів, у разі можливості його виникнення. Який корупційний фактор наявний в акті?

**Кейс 2**

В нормативно-правовому акті встановлено значну кількість заборон і обмежень при здійсненні окремих видів діяльності, формальне отримання дозволів для здійснення яких є невиправдано ускладненим і не узгоджується з метою правового регулювання такої групи суспільних відносин. Який корупційний фактор наявний в акті?

**До Теми 4. 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 різних 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?

**До Теми 5. Оскарження правових актів публічної адміністрації.**

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

1. Визначте особливості розгляду справи щодо оскарження нормативно-правового акта в порядку адміністративного судочинства.
2. Опишіть вимоги, яким має відповідати адміністративна скарга.
3. Визначте стадії процедури адміністративного оскарження.
4. Назвіть переваги та недоліки адміністративного порядку оскарження адміністративного акту.
5. Визначте строки, в межах яких особа може оскаржити адміністративний акт до суду.

**Кейс 1**

До відповідного органу державної влади надійшла адміністративна скарга без зазначення прізвище, ім'я, по батькові та місця проживання особи, що подала таку скаргу. Визначте правові наслідки подання такої скарги.

**Кейс 2**

Особа звернулась до адміністративного суду з позовом щодо оскарження постанови про накладення на неї адміністративного стягнення. Судом встановлено, що з моменту винесення такої постанови відповідним органом пройшло 20 днів. Які дії в такому випадку має вчинити суд?

**До теми 6. Характеристика правових актів окремих суб'єктів публічної адміністрації.**

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

1. Визначте з яких питань Президент України приймає укази?
2. Опишіть процедуру прийняття постанов Кабінету Міністрів України.
3. Визначте, які правові акти мають право приймати центральні органи виконавчої влади.
4. Назвіть момент, з якого набирають чинності акти місцевих державних адміністрацій індивідуальної дії.
5. Опишіть процедуру прийняття правових актів органів місцевого самоврядування.

**Кейс 1**

Президентом України ліквідовано місцевий загальний суд. У якій формі він має прийняти таке рішення?

**Кейс 2**

При голосуванні за проект постанови на засіданні Кабінету Міністрів України такий проект отримав підтримку рівно половини посадового складу Кабінету Міністрів України і за цей проект проголосував Прем'єр-міністр України. Чи буде вважатись таке рішення прийнятим?

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

1. Поняття, ознаки та значення нормативних актів публічного управління.
2. Правила оформлення нормативних актів публічного управління.
3. Структура нормативних актів публічного управління.
4. Види нормативних актів публічного управління.
5. Вимоги до нормативних актів публічного управління.
6. Стадії процедури прийняття нормативних актів публічного управління.
7. Оприлюднення та набрання чинності нормативного акту публічного управління.
8. Внесення змін та зупинення дії нормативного акту публічного управління.
9. Втрата чинності нормативного акту публічного управління.
10. Нормативні акти публічної адміністрації, що підлягають державній реєстрації.
11. Процедура проведення державної реєстрації нормативного акту публічної адміністрації.
12. Підстави відмови в державній реєстрації нормативного акту публічної адміністрації.
13. Поняття, мета та значення антикорупційної експертизи.
14. Акти, що підлягають антикорупційній експертизі.
15. Поняття корупціогенного фактора, способи його виявлення та усунення:
16. Нечітке визначення функцій, прав, обов'язків і відповідальності органів державної влади та місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування як корупціогенний фактор.
17. Створення надмірних обтяжень для одержувачів адміністративних послуг як корупціогенний фактор.
18. Відсутність або нечіткість адміністративних процедур як корупціогенний фактор.
19. Відсутність чи недоліки конкурсних (тендерних) процедур як корупціогенний фактор.
20. Порядок проведення антикорупційної експертизи.
21. Поняття та значення адміністративних актів.
22. Ознаки адміністративних актів.
23. Види адміністративних актів.
24. Стадії процедури прийняття адміністративних актів.
25. Суб'єктний склад процедури прийняття адміністративних актів.
26. Юридичні та неюридичні вимоги до адміністративних актів.
27. Набуття чинності та дія адміністративних актів.
28. Припинення дії адміністративного акта.
29. Дефектність адміністративного акта та її наслідки.
30. Оскарження адміністративного акту в адміністративному порядку.
31. Оскарження адміністративного акту в судовому порядку.
32. Порядок оскарження нормативно-правових актів суб'єктів публічної адміністрації.
33. Правові акти Президента України: загальна характеристика та порядок прийняття.
34. Правові акти Кабінету Міністрів України: загальна характеристика та порядок прийняття.
35. Правові акти центральних органів виконавчої влади: загальна характеристика та порядок прийняття.

36. Правові акти місцевих органів виконавчої влади: загальна характеристика та порядок прийняття.
37. Правові акти органів місцевого самоврядування: загальна характеристика та порядок прийняття.

### КРИТЕРІЇ ОЦІНЮВАННЯ ЗНАНЬ ЗДОБУВАЧІВ ВИЩОЇ ОСВІТИ

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

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

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

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

### ШКАЛА ОЦІНЮВАННЯ

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

## ПЕРЕЛІК НЕОБХІДНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

### нормативно-правові акти:

1. Конституція України : прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. Дата оновлення: 21.02.2019 р. URL: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. Дата оновлення: 02.11.2019 р. URL: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
3. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. Дата оновлення: 20.10.2019 р. URL: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
4. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. Дата оновлення: 18.10.2019 р. URL: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
5. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р. Дата оновлення: 16.07.2019 р. URL: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
6. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 07.10.2010 р. Дата оновлення: 25.09.2019 р. URL: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
7. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 р. Дата оновлення: 25.09.2019 р. URL: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
8. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. Дата оновлення: 20.10.2019 р. URL: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
9. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9.04.1999 р. Дата оновлення: 20.10.2019 р. URL: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
10. Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.1992 р. Дата оновлення: 08.04.2019 р. URL: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
11. Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності : Указ Президента України від 10.06.1997 р. Дата оновлення: 23.11.2007 р. URL: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
12. Порядок надання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації : Наказ Міністерства юстиції України від 15.05.2013 р. Дата оновлення: 09.08.2019 р. URL: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
13. Порядок проведення антикорупційної експертизи: Наказ Міністерства юстиції України від 01.12.2017 р. Дата оновлення: 31.08.2018 р. URL: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
14. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи : Наказ Міністерства юстиції України від 24.04.2017 р. Дата оновлення: 24.04.2017 р. URL: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
15. Про реалізацію Національним агентством з питань запобігання корупції повноважень щодо проведення антикорупційної експертизи від 28.07.2016 р. Дата оновлення: від 28.07.2016 р. URL: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
16. Рішення Конституційного Суду України у справі про скасування актів органів місцевого самоврядування від 16.04.2009 р. Дата оновлення: 16.04.2009 р. URL: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)

### спеціальна література:

17. Резолюція (77) 31 про захист особи відносно актів адміністративних органів, прийнята Комітетом Міністрів Ради Європи 28 вересня 1977 року.

18. Рекомендація № К (87) 16 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо адміністративних процедур, які зачіпають велику кількість осіб, від 17 вересня 1987 р.
19. Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи № R (80)2 стосовно здійснення адміністративними органами влади дискреційних повноважень, прийнята Комітетом Міністрів 11 березня 1980 р.
20. Адміністративне право України. Академічний курс. У двох томах. Том 1. Загальна частина. К.: Юридична думка, 2004. 584 с.
21. Адміністративне право України: навч. посіб. / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова, К.В. Бондаренко, О.В. Тодощак. 8-е вид. доп. і перер. Одеса : Фенікс, 2015. 354 с.
22. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
23. Горбунова Л.М. Принцип законності у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади; Монографія. К.: Юрінком Інтер, 2008.
24. Загальне адміністративне право : підручник / [Гриценко І. С., Мельник Р. С., Пухтецька А. А. та інші]; за заг. ред. І. С. Гриценка. К. : Юрінком Інтер, 2015. 568 с.
25. Картузова І. О., Осадчий А. Ю. Адміністративно-процедурне право: навч.-метод. посібник / Одеська національна юридична академія. О.: Юридична література, 2008. 288 с.
26. Ківалов С.В. Понятійно-термінологічна характеристика публічного адміністрування. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2018. № 6. С. 98-106.
27. Клімова С. Види нормативних актів управління у сфері публічних фінансів. *Підприємство, господарство та право*. 2016. № 11. С. 126-130.
28. Колпаков В. Правові акти державного управління: поняття, властивості, види. *Підприємництво, господарство та право*. 2003. № 3. С. 105-108.
29. Курс адміністративного процесуального права України. Загальна частина : підручник / С. В. Ківалов, І. О. Картузова, А. Ю. Осадчий. Одеса : Фенікс, 2014. 342 с
30. Кученко І.В. Сучасний стан та перспективи розвитку підзаконних актів в Україні. *Держава і право*. 2007. Вип.38. С.116-123.
31. Лавренова О.І. Правовая природа актов управления государственных служб. *Leges et viata*. 2013. № 12. С. 142-145.
32. Мандюк О. О. Класифікація індивідуальних адміністративних актів. *Митна справа*. 2015. № 2(98), частина 2, книга 2. С. 159–165.
33. Мандюк О.О. Поняття та підстави припинення дії індивідуальних адміністративних актів. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2016. № 3. С. 158-161.
34. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право : навч. посібник / За заг. редакцією Р.С. Мельника. К.: Ваіте, 2014. 376 с.
35. Рой О.В. Поняття нормативно-правового акту як предмету публічноправового спору. *Часопис Київського університету права*. 2016. № 4. С. 121–125.
36. Рябченко Я. С. Оскарження нормативно-правових актів в адміністративному судочинстві: монографія / Я. С. Рябченко; Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Я. Мудрого». Х. : ФІНН, 2011. 136 с.
37. Тимошук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії: монографія. К.: Конус-Ю, 2010.
38. Толстик В.А. К вопросу о юридической силе актов, принятых в рамках делегированных нормотворческих полномочий. *Юрист*. 2001. № 10. С.31-33.

39. Федорук Н.С. Адміністративне право України (загальна частина). Навчальний посібник. Чернівці: Чернів. нац. ун-т, 2013. 296 с.
40. Фоміч Г. В. Адміністративні процедури у публічній службі України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2010. 20 с.
41. Хоменко В.О. Юридичні акти органів місцевого самоврядування. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2014. № 6-1. С. 115-118.
42. Шамсутдінов О., Стрипко М. Концепція проекту нормативно-правового акта: поняття та сутність. *Вісник Академії правових наук України*. 2007. №1(48). С.55-58.
43. Bila-Tiunova, L., Bilous-Osin, T., Kozachuk, D., & Vasylykivska, V. (2019) Participation of civil society in public administration: prospects for international experience implementation in Ukraine,. *Humanities & Social Sciences Reviews*, 7(5), 757-764. <https://doi.org/10.18510/hssr.2019.7594>
44. Liubov Bila-Tiunova, Andrey Neugodnikov, YuliiaDanylenko(2019) The problems of public administration in the sphere of healthcare in Ukraine, *International Journal of Applied Exercise Physiology*, 8 (2), 575-582.
45. Sergey Kivalov, OlhaKibik (2019) Economic and organizational preconditions for the development of agency relations in a crisis period, *Baltic journal of economic studies*, 5 (2), 91-98.
46. Tamara Latkovska, Liubov Bila-Tiunova (2019) Political and economic governance: a comparative analysis of eastern European countries and Ukraine,*Baltic journal of economic studies*, 5 (3), pp. 91-98.



## ДОДАТОК 1. ТЕСТОВІ ЗАВДАННЯ

Що з перерахованого є ознакою нормативних актів публічної адміністрації?

- A) персоніфіковані, тобто направлені на певного адресата
- B) виступають юридичними фактами виникнення, зміни і припинення адміністративних правовідносин
- C) врегульовують конкретну управлінську ситуацію
- D) розраховані на багаторазове використання

Яка з перерахованих ознак є характерною для нормативного акту публічної адміністрації?

- A) є актом правозастосування
- B) є джерелом права
- C) розрахований на одноразове застосування
- D) персоніфікованість

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

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

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

Який з перерахованих актів є нормативним?

- A) ліцензія на зайняття певним видом господарської діяльності
- B) постанова про притягнення до адміністративної відповідальності
- C) постанова про утворення територіальних органів центрального органу виконавчої влади
- D) указ Президента України про звільнення судді

На які види поділяються нормативно-правові акти в залежності від порядку прийняття?

- A) нормативні і індивідуальні
- B) акти органів виконавчої влади та акти суб'єктів, яким делеговані державою владні повноваження
- C) письмові, усні, конклюдентні
- D) колегіальні і єдиноначальні

Який державний орган здійснює державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади?

- A) Державна служба з реєстрації та систематизації нормативних актів та її місцеві органи
- B) Міністерство юстиції та його місцеві органи
- C) Міністерство внутрішніх справ та його місцеві органи
- D) Міністерство інформаційної політики та його місцеві органи

Які акти підлягають обов'язковій державній реєстрації?

- A) рекомендаційного, роз'яснювального та інформаційного характеру (методичні рекомендації, роз'яснення, у тому числі податкові, тощо)
- B) якими доводяться до відома підприємств, установ і організацій рішення вищестоящих органів
- C) 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
- D) нормативно-технічні документи (національні та регіональні стандарти, технічні умови, будівельні норми і правила, тарифно-кваліфікаційні довідники, кодекси ustalеної практики, форми звітності та інші)

Що з перерахованого відноситься до вимог організаційно-технічного характеру, яким має відповідати нормативний акт публічної адміністрації?

- A) відповідність нормативного акта положенням Конституції України, законам і нормативно-правовим актам вищої юридичної сили
- B) видання нормативного акта уповноваженим на це органом, посадовою особою у межах їх компетенції
- C) наявність в нормативному акті усіх необхідних реквізитів
- D) відповідність нормативного акта меті, приписам і вимогам законодавчого акта, на виконання якого його видано

Який з перерахованих суб'єктів НЕ здійснює антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів?

- A) комітет Верховної Ради України, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією
- B) Міністерство юстиції України
- C) Національне агентство з питань запобігання корупції
- D) Міністерство інформаційної політики

Якими ознаками володіють адміністративні акти?

- A) підзаконний характер, офіційність, правомочність, односторонність впливу
- B) вища юридична сила, офіційність, правомочність, консенсусний характер
- C) підзаконний характер, офіційність, правомочність, консенсусний характер
- D) вища юридична сила, офіційність, правомочність, односторонність впливу

Які адміністративні акти називаються конклюдентними?

- A) вчинені у письмовій паперовій формі
- B) вчинені за допомогою засобів електронного документообігу
- C) вчинені у формі рухів та жестів, без застосування мовних засобів
- D) вчинені за допомогою усного мовлення, без письмового оформлення

Як називаються акти, що видаються Президентом України?

- A) накази і постанови

- В) укази і постанови
- С) накази і розпорядження
- Д) укази і розпорядження

Які акти видають міністерства та інші центральні органи виконавчої влади?

- А) укази
- В) накази
- С) постанови
- Д) розпорядження

Які вимоги висуваються до адміністративних актів?

- А) наукова обґрунтованість, доцільність, законність
- В) демократизм, своєчасність, гуманність
- С) своєчасність, грамотність, гуманність
- Д) законність, демократизм, політична неупередженість

На основі якого критерію проводиться поділ адміністративних актів на обтяжуючі та сприяючі?

- А) залежно від їх впливу на виконання поточних завдань публічної адміністрації
- В) залежно від кола обставин, що враховуються під час їх вчинення
- С) залежно від їх впливу на правове становище приватних осіб
- Д) залежно від обсягу вимог до їх формулювання та викладення

Який із перерахованих адміністративних актів є колегіальним за способом вчинення?

- А) наказ міністерства
- В) розпорядження як акт місцевої державної адміністрації
- С) розпорядження Кабінету Міністрів України
- Д) розпорядження Президента України

Що із зазначеного може бути віднесено до адміністративних актів?

- А) проміжні рішення суб'єкта публічної адміністрації, що не мають кінцевого регулюючого впливу
- В) офіційні документи, які засвідчують певні факти та не викликають юридичних наслідків
- С) акти-дії суб'єктів публічної адміністрації, що не тягнуть настання юридичних наслідків, маючи лише фактичний результат
- Д) акти суб'єктів публічної адміністрації, що не мають письмової форми

Чим відрізняється адміністративний акт від такого інструменту публічної адміністрації як адміністративний договір?

- А) прийняття суб'єктом публічної адміністрації
- В) стосується врегулювання конкретного випадку
- С) є одностороннім волевиявленням суб'єкта публічної адміністрації
- Д) обов'язкове дотримання передбачених законодавством процедури його прийняття

Яка із зазначених вимог до адміністративного акта є вимогою до предметної компетенції?

- А) що визначає, які саме питання може вирішувати той або інший суб'єкт публічної адміністрації
- В) що визначає, яка саме посадова або службова особа конкретного органу публічної влади може вирішувати те або інше питання
- С) що визначає, який саме суб'єкт публічної адміністрації у межах відповідної ієрархічної системи може приймати адміністративний акт з певного питання

D) що визначає, на яке саме місце (село, селище, місто тощо) виникнення, зміни або припинення відповідних правовідносин поширюється сфера повноважень суб'єкта публічної адміністрації

Яка із зазначених вимог до адміністративного акта є вимогою до інстанційної компетенції?

A) що визначає, які саме питання може вирішувати той або інший суб'єкт публічної адміністрації

B) що визначає, яка саме посадова або службова особа конкретного органу публічної влади може вирішувати те або інше питання

C) що визначає, який саме суб'єкт публічної адміністрації у межах відповідної ієрархічної системи може приймати адміністративний акт з певного питання

D) що визначає, на яке саме місце (село, селище, місто тощо) виникнення, зміни або припинення відповідних правовідносин поширюється сфера повноважень суб'єкта публічної адміністрації

Яка вимога до адміністративного акту порушена, якщо у процесі його вчинення владний суб'єкт використовував повноваження не з тією метою, з якою це повноваження надане?

A) доцільності

B) законності

C) обґрунтованості

D) допустимості

Як називається вимога до адміністративного акту, що передбачає необхідність вчинення його з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких він спрямований?

A) збалансованість

B) розсудливість

C) добросовісність

D) пропорційність

Кого слід персонально інформувати про видання адміністративного акта, що зачіпає права великої кількості осіб?

A) осіб, яким адресовано адміністративний акт

B) осіб, права, свободи чи інтереси яких може зачепити адміністративний акт, навіть якщо він їм не адресований

C) осіб, які можуть заявляти про певний колективний інтерес, зачепити який загрожують адміністративний акт

D) осіб, яким адресовано адміністративний акт, які можуть заявити про колективний інтерес, та права, свободи чи інтереси яких може зачепити адміністративний акт

Який перелік допустимих способів доведення адміністративного акта до відома заінтересованих осіб є найбільш точним?

A) оголошення або офіційне опублікування

B) оголошення або вручення

C) оголошення, вручення або надсилання (поштою, кур'єром, електронними засобами)

D) оголошення, вручення, надсилання або офіційне опублікування

Як називаються адміністративні акти, що містять окремі недоліки, ознаки невідповідності правовим приписам та можуть бути оскаржені, але продовжують діяти доки не скасовані компетентним органом?

A) нікчемні

- В) фіктивні
- С) заперечні
- Д) хибні

Яка з перелічених стадій є обов'язковою при прийнятті адміністративного (індивідуального) акта?

- А) антикорупційна експертиза
- В) державна реєстрація
- С) опублікування
- Д) доведення до відома осіб, інтересів яких він стосується

**О. І. Лавренова,  
А. В. Стрельников,  
С. К. Могил**

**ПРАВОВІ АКТИ УПРАВЛІННЯ**

*Навчально-методичний посібник*

Підписано до друку 19.11.2019. Формат 60½84/16.  
Папір офсетний. Гарнітура Mariam.  
Ум-друк. арк. 10,8. Зам. № 1911-17. Наклад 300 прим.

Видано в ПП «Фенікс»  
(Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК №1044 від 17.09.02)  
м. Одеса, 65009, вул. Зоопаркова, 25.  
Тел. (048) 7777-591.  
e-mail: [fenix-izd@ukr.net](mailto:fenix-izd@ukr.net)  
[www.law-books.od.ua](http://www.law-books.od.ua)