Академія адміністративно-правових наук  
Науково-дослідний інститут публічного права

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО УКРАЇНИ.  
ПОВНИЙ КУРС

ПІДРУЧНИК

Видання четверте

За редакцією:

доктора юридичних наук, професора В. Галунька  
та докторки юридичних наук, професорки О. Правоторової

ADMINISTRATIVE LAW OF UKRAINE.  
FULL COURSE

TEXTBOOK

Fourth edition

УДК 342.951:351.813(477) А19

Рекомендовано до друку

Загальними зборами Академії адміністративно-правових наук  
(протокол № 2 від 24 грудня 2020 року)

Вченою радою Науково-дослідного інституту публічного права  
(протокол №11 від 21 грудня 2020 року)

Авторський колектив:

Валентин Галунько, Петро Діхтієвський, Оксана Кузьменко, Семен Стеденко, Тетяна Коломоєць, Володимир Курило, Анатолій Берлач, Тетяна Аріфходжаєва, Вікторія Басе, Дмитро Беззубов, Наталія Берлач, Вікторія Біла, Тетяна Білоус-Осінь, В'ячеслав Бойко, Андрій Бойчук, Юрій Буглак, Олександр Буханевич, Анна Бучинська, Вікторія Васильківська, Наталя Васильченко, Ганна Васіна, Юлія Ващенко, Наталя Галіцина, Віра Галунько, Ольга Гетманець, Людмила Толовій, ігор Глобенко, Степан Гончарук, Олена Гулак, Олена Джафарова, Руслан Арсірій, Сергій Діденко, Володимир Діхтієвський, Олексій Дніпров, Олексій Дрозд, Юлія Дорохіна, Дмитро Журавльов, Артур Замрига, Олег Заярний, Олександр Зима, Олександр Зубов, Андрій Іванищук, Алла Івановська, Андрій Ковальчук, Ірина Казан- чук, Сергій Кандиба, Тетяна Кравцова, Тетяна Карабін, Олександр Кобзар, Олександр Комісаров, Борис Кіндюк, Сергій Кічмаренко, Лариса Коваленко, Анна Коваль, Анатолій Комзюк, Людмила Корнута, Сергій Короєд, Олена Коротун, Інеса Костенко, Андрій Кудін, Сергій Кузніченко, Віталій Кузьмишин, Інна Курило, Володимир Куценко, Олександр Лавринович, Олександр Мороз, Ярослав Лазур, Діана Левченко, Юлія Легеза, Олександр Левенко, Олександр Макаренко, Андрій Манжула, Олена Махму- рова-Дишлюк, Тетяна Мацелик, Олена Мілієнко, Роман Мкртчян, Сергій Мосьондз, Віктор Муше- нок, Анфіса Нашинець-Наумова, Наталія Новак, Віталій Оксінь, Ірина Орловська, Володимир Латинський, Олег Паук, Ігор Пекарев, Сергій Пєтков, Микола Пихтін, Алла Полочення, Світлана Попова, Лілія Попова, Ольга Правоторова, Оксана Присяжна, Алла Пухтецька, Анатолій Радчук, Ірина Риженко, Олександр Рогач, Євгеній Рокицький, Сергій Розсоха, Леся Руснак, Андрій Галунько, Марина Савюк, Олена Салманова, Олександр Світличний, Євгеній Сердюк, Сергій Слюсаренко, Євген Соболь, Ольга Соловйова, Віталій Амельохін, Ярослав Статків, Валентина Стеценко, Ірина Таланчук, Катерина Танцюра, Олена Улютіна, Олег Хамходера, КатеринаЧижмарь, Костянтин Шкарупа, Валентин Галунько, Вікторія Чорна, Євгеній Аблов, Анна Шарая, Сергій Шатрава, Ірина Шопіна, Олена Яра.

Рецензенти:

Олександр Бандурка - доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, заслужений юрист АР Крим, академік Національної академії правових наук України;

Роман Мельник - доктор юридичних наук, професор, академік Академії АПН;

Павло Лютіков- доктор юридичних наук, професор, академік Академії АПН

Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, П.Діхтієв- А19 ський, О. Кузьменко та ін.; за ред. В. Галунька, 0. Правоторової. - Видання четверте. - Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. -656 с.

ЮВЫ 978-966-289-487-5

У підручнику подано повний курс адміністративного права. За основу взято теоретичні положення та практику діяльності публічної адміністрації, що відповідає цінностям людиноцентрист- ської теорії, коли публічна адміністрація має якнайповніше задовольняти права, свободи й законні інтереси приватних осіб відповідно до цінностей ЄС.

Підручник може бути використано студентами в освітньому процесі, аспірантами, викладачами навчальних закладів, науковцями, членами уряду України та іншими посадовими особами органів публічної влади народними депутатами, апаратом суду, активістами громадських об'єднань, а також усіма, хто цікавиться адміністративним правом.

За змістом підручник відповідає Програмі другого блоку фахового вступного випробування з адміністративного права України, що затверджена МОН України. Він стане в нагоді під час підготовки до вступних випробувань для складання ЗНО до магістратури, а також у підготовці до відповідних кваліфікаційних іспитів кандидатів на посади суддів, прокурорів, адвокатів, нотаріусів і працівників правоохоронних органів.

УДК 342.951:351.813(477)

© Колектив авторів, 2021 ©НДІПП, 2021

КВЫ 978-966-289-487-5

UDC 342.951:351.813(477) A19

Recommended for publishing by Academy of Administrative Law  
(Protocol № 2 of December 24,2020)  
by Academic Council of the Scientific Institute of Public Law  
(Protocol № 11 of December 21,2020)

The Authors Team:

Valentyn Halunko, Tetiana Kolomoiets, Oksana Kuzmenko et al.

Reviewers:

Oleksandr Bandurka - Doctor of Law, Professor, Merited Lawyer of Ukraine, Merited Lawyer of the Autonomous Republic of Crimea, Academician of National Academy of Legal Sciences of Ukraine;

Roman Melnyk - Doctor of Law, Professor, Academician of National Academy of Legal Sciences;

Pavlo Liutikov - Doctor of Law, Professor, Academician of National Academy of Legal Sciences

Administrative law of Ukraine. Full course : textbook / V. Halunko, A19 P- Dikhtiievskyi, 0. Kuzmenko et al. ; edited by V. Halunko, 0. Pravotorova. - Fourth edition. - Kherson : OLDI-PLUS, 2021. - 656 p.

ISBN 978-966-289-487-5

The textbook provides a full course on administrative law. It is built upon the theoretical principles and practices of public administration that are consistent with the values of human-centred ideology, namely the public administration meeting the rights, freedoms and legitimate interests of individuals in accordance with the values of the EU.

The textbook can be used by students in the educational process, postgraduate students, lecturers, scientists, members of the Government of Ukraine and other officials of public authorities, people's deputies, the court personnel, activists of public associations, as well as all those interested in administrative law.

The content of the textbook corresponds to the Programme of the Second Block of the Specialized Entrance Examination in Administrative Law of Ukraine, approved by the Ministry of Education and Science of Ukraine.

It will be useful when preparing for the entrance examinations for EIE for the master course and for the relevant qualifying examinations of candidates for Judges, prosecutors, lawyers, notaries and law enforcement officers.

YdK 342.951:351.813(477)

© The Authors Team, 2021 ©SIPL, 2021

ISBN 978-966-289-487-5

ЗМІСТ

РОЗДІЛ 1

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ЯК ГАЛУЗЬ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

1. [Основоположні категорії адміністративного права 17](#bookmark3)
2. Публічне адміністрування як форма реалізації

публічної влади 17

1. [Суб'єкти публічного адміністрування 21](#bookmark5)
2. [Публічний інтерес 24](#bookmark7)
3. [Адміністративне право як складова публічного права 25](#bookmark8)
4. [Призначення адміністративного права 25](#bookmark9)
5. Відносини, що складають предмет

адміністративного права 27

1. Відмежування адміністративного права

від цивільного 28

1. [Система адміністративного права 30](#bookmark15)
2. [Загальне адміністративне право 32](#bookmark17)
3. [Особливе адміністративне право 32](#bookmark18)
4. [Спеціальне адміністративне право 33](#bookmark19)
5. [Європейське адміністративне право 34](#bookmark20)
6. [Джерела адміністративного права 37](#bookmark21)
7. Поняття, значення та види джерел

адміністративного права 37

1. Національні джерела адміністративного права

(Конституція України, законодавчі акти, підзаконні нормативні акти] 39

1. Конституція України як основне джерело

адміністративного права 40

1. Законодавчі акти (нормативно-правові акти]

як джерела адміністративного права 40

1. Підзаконні нормативні акти як джерела

адміністративного права 43

1. [Міжнародні джерела адміністративного права 45](#bookmark24)
2. Міжнародні договори 45
3. Юридичні акти Європейського Союзу

як джерела адміністративного права в контексті правотворчої діяльності 45

1. М'яке право 48
2. Рішення судових органів як джерела

адміністративного права 50

1. Практика Європейського суду з прав людини 51
2. Рішення Конституційного Суду України

в системі джерел адміністративного права 51

1. Висновки Верховного Суду

щодо застосування норм права як (квазі) джерело адміністративного права 53

1. Неформалізовані квазіджерела

адміністративного права 55

1. Юридична сила формалізованих джерел

адміністративного права. Система джерел адміністративного права за їх юридичною силою 57

1. Правила вирішення конкуренції норм, закріплених

у джерелах адміністративного права 58

РОЗДІЛ 2

ПРИНЦИПИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ

1. Принцип верховенства права

[в адміністративному праві 63](#bookmark31)

1. Значення принципу верховенства права

для регулювання адміністративних правовідносин 64

1. [Складові верховенство права 66](#bookmark34)
2. Принцип законності 66
3. Юридична визначеність 68
4. Запобігання зловживання (надужиттю]

повноваженнями 69

1. Рівність перед законом і недискримінація 70
2. Доступ до правосуддя 70
3. Принципи належного врядування

в адміністративному праві 71

1. Значення принципів належного врядування

для регулювання адміністративних правовідносин 73

1. Принцип забезпечення участі в ухваленні рішень

та належне реагування 74

1. Принципи відкритості й прозорості

в адміністративному праві 76

1. Принцип доброчесності й етичної поведінки

в адміністративному праві 77

1. [Принцип ефективності в адміністративному праві 78](#bookmark40)
2. Принципи компетентності й спроможності

в адміністративному праві 79

1. Принципи поваги до прав людини та культурної

різноманітності 80

1. [Принцип забезпечення соціальної згуртованості 80](#bookmark43)
2. [Принцип підзвітності в адміністративному праві 81](#bookmark44)
3. [Принцип сталості та довгострокової орієнтованості. 81](#bookmark45)
4. [Принцип інноваційності та відкритості до змін 81](#bookmark46)
5. [Принцип поваги приватності 82](#bookmark47)
6. [Принципи-вимоги щодо обігу інформації. 82](#bookmark48)

РОЗДІЛ 3

СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

1. Поняття «суб'єкт публічного адміністрування» (адміністративний орган) як суб'єкт

адміністративного права 84

1. [Компетенція суб'єкта публічного адміністрування 86](#bookmark54)
2. [Система органів виконавчої влади 95](#bookmark55)
3. [Військово-цивільні адміністрації. 110](#bookmark56)
4. [Суб'єкти місцевого самоврядування 115](#bookmark57)
5. Приватна особа в системі суб'єктів

адміністративного права 123

1. Види приватних осіб 125
2. Громадяни України 125
3. Іноземці, особи без громадянства 128
4. Фізичні особи-підприємці 132
5. Підприємства, установи, організації

[як суб'єкти адміністративного права 133](#bookmark52)

1. [Адміністративна правосуб'єктність приватної особи. 136](#bookmark58)
2. Адміністративна правоздатність 136
3. Адміністративна дієздатність 137
4. Адміністративна деліктоздатність 138
5. Загальний та спеціальний адміністративно-правовий статус приватної особи 139
6. [Суб’єктивні публічні права приватної особи 141](#bookmark59)
7. Сутність суб’єктивних публічних прав

приватної особи 141

1. Окремі види суб’єктивних публічних прав

[приватних осіб та їх загальна характеристика 142](#bookmark62)

1. Право на участь в ухваленні рішень 143
2. Право на звернення 145
3. Право на доступ до публічної інформації 152
4. Право на свободу мирних зібрань 161
5. Право на свободу об'єднань. 162
6. Особливості неурядової організації

як суб’єкта адміністративного права 163

РОЗДІЛ 4

АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ

1. [Поняття, ознаки та види адміністративних послуг 168](#bookmark67)
2. [Поняття адміністративної послуги 169](#bookmark68)
3. [Ознаки адміністративної послуги 170](#bookmark69)
4. Відмінність адміністративної послуги

від інших видів послугу публічній сфері 171

1. [Види адміністративних послуг. 173](#bookmark71)
2. [Принципи надання адміністративних послуг 175](#bookmark72)
3. Суб’єкти відносин надання адміністративних послуг 178
4. [Суб’єкт звернення 178](#bookmark74)
5. [Суб’єкт надання адміністративних послуг 180](#bookmark73)
6. [Центри надання адміністративних послуг 186](#bookmark75)
7. [Адміністратори 188](#bookmark76)
   1. [Порядок надання адміністративних послуг 190](#bookmark77)
      1. Стадії процедури надання адміністративної послуги 190
      2. Юридичні документи та дії, що супроводжують

[процедуру надання адміністративних послуг 194](#bookmark78)

* + 1. Плата за надання адміністративних послуг

(адміністративний збір] 196

* + 1. Вимоги до якості надання адміністративних послуг 198

РОЗДІЛ 5

ІНСТРУМЕНТИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

1. [Розуміння інструментів публічного адміністрування 203](#bookmark85)
2. Поняття та ознаки інструмента публічного

адміністрування 203

1. [Види інструментів публічного адміністрування 204](#bookmark86)
2. [Вибір інструментів публічного адміністрування 206](#bookmark89)
3. Нормативно-правовий акт як інструмент

публічного адміністрування 207

1. [Види нормативно-правових актів 209](#bookmark92)
2. [Вимоги до нормативно-правового акта 210](#bookmark94)
3. Порядок підготовки та ухвалення

нормативно-правових актів 211

1. [Дія (чинність] нормативно-правових актів 211](#bookmark97)
2. [Припинення дії нормативного акта 212](#bookmark99)
3. Змісті значення антикорупційної експертизи

нормативно-правового акта 213

1. Державна реєстрація нормативно-правового акта 213
2. Процедура оприлюднення та набрання чинності

нормативно-правовим актом 215

1. Підстави для визнання нормативно-правого акта

протиправним 216

5.2.10.Зв'язок протиправності з фактом

недотримання формальних вимог під час підготовки та видання акта 218

1. Індивідуальний (адміністративний) акт

[як інструмент публічного адміністрування : 218](#bookmark90)

1. [Класифікація індивідуальних актів 221](#bookmark106)
2. Процедура ухвалення (видання)

індивідуальних актів 223

1. [Чинність індивідуального акта 225](#bookmark108)
2. [Нікчемність індивідуального акта 226](#bookmark109)
3. Адміністративний договір як інструмент

публічного адміністрування 228

1. Поняття, юридичне значення та ознаки

адміністративного договору 228

1. [Види адміністративних договорів 230](#bookmark112)
2. [Укладання адміністративних договорів 232](#bookmark113)
3. [Чинність адміністративного договору 234](#bookmark114)
4. [Нікчемність адміністративного договору 235](#bookmark115)
5. Підстави визнання адміністративного

договору нікчемним 236

1. Адміністративний розсуд у публічному

адмініструванні 238

1. [Умови застосування адміністративного розсуду 240](#bookmark118)
2. Використання електронного врядування

публічному адмініструванні 242

1. [Поняття електронного врядування 242](#bookmark120)
2. [Елементи електронного врядування 245](#bookmark121)
3. Співвідношення понять «електронне врядування»,

«електронна держава», «електронна демократія», «електронний парламент», «електронний уряд», «електронний суд» 248

1. Учинення юридично значущих адміністративних дій 249
2. [Здійснення матеріально-технічних операцій 250](#bookmark123)
3. [План як інструмент публічного адміністрування 251](#bookmark124)
4. [Сфера застосування планів 253](#bookmark125)
5. [Види планів 254](#bookmark126)
6. Фактична дія як інструмент

публічного адміністрування 255

1. Поняття, юридичне значення та ознаки

фактичної дії. 255

1. [Сфера застосування фактичних дій 256](#bookmark129)

5.10.2.Основні види фактичних дій 257

1. [Заходи адміністративного примусу 261](#bookmark130)
2. [Поняття адміністративного примусу 261](#bookmark131)
3. Адміністративно-запобіжні заходи

в діяльності публічної адміністрації 265

[5.11.3.Заходи адміністративного припинення 269](#bookmark133)

1. [Адміністративні стягнення 276](#bookmark134)
2. [Адміністративно-правові режими 277](#bookmark135)
3. Поняття та класифікація

адміністративно-правових режимів 277

1. [Надзвичайні адміністративно-правові режими 280](#bookmark137)
2. [Контроль та нагляд 283](#bookmark138)
3. [Адміністративний (публічний] контроль 283](#bookmark139)
4. [Адміністративний нагляд 285](#bookmark140)

РОЗДІЛ 6

АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА

1. [Розуміння адміністративної процедури 289](#bookmark145)
2. [Поняття адміністративної процедури 289](#bookmark146)
3. [Види адміністративних процедур 292](#bookmark147)
4. Реєстраційні процедури 293
5. Дозвільні процедури 294
6. Інспекційні процедури 296
7. Процедури притягнення

до адміністративної відповідальності 297

1. Процедури за заявою особи 298
2. Процедури за службовим обов’язком 299
   1. [Принципи адміністративної процедури 300](#bookmark148)
      1. [Система принципів адміністративної процедури 300](#bookmark149)
      2. Зміст спеціальних принципів адміністративної

процедури 303

* 1. [Учасники адміністративної процедури 307](#bookmark151)
     1. [Адміністративні органи 308](#bookmark152)
     2. [Учасники адміністративного провадження 310](#bookmark153)
     3. [Представництво в адміністративній процедурі 314](#bookmark154)
     4. [Особи, які сприяють розгляду справи 316](#bookmark155)
  2. [Стадії адміністративної процедури 316](#bookmark156)
     1. [Ініціювання та початок провадження 317](#bookmark157)
     2. [Підготовка справи до розгляду. 320](#bookmark158)
     3. [Розгляд і вирішення справи 321](#bookmark159)
     4. Оформлення адміністративного акта, його доведення до відома адресатів

та заінтересованих осіб 323

* 1. [Перегляд адміністративного акта 325](#bookmark161)

РОЗДІЛ 7

ЗАХИСТ ПРИВАТНОЇ ОСОБИ  
У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

1. Поняття інструментів захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб

у сфері публічного адміністрування 327

1. Види інструментів захисту особи

та їх співвідношення між собою 328

1. Медіація як альтернативний спосіб вирішення

адміністративних спорів 330

1. [Поняття адміністративного оскарження 335](#bookmark167)
2. [Підстави та порядок подання скарги 335](#bookmark168)
3. [Предмет адміністративного оскарження 337](#bookmark169)
4. [Можливі наслідки розгляду скарги 339](#bookmark170)
5. Відшкодування шкоди, завданої суб'єктами

публічної адміністрації приватним особам 340

1. Підстави та процедури, за якими суб’єкт

публічного адміністрування відшкодовує шкоду, завдану приватній особі 344

1. [Способи відшкодування шкоди. 345](#bookmark173)
2. [Міжнародні способи захисту прав приватних осіб 346](#bookmark174)

РОЗДІЛ 8

СЛУЖБОВЕ ПРАВО

1. [Публічна служба 359](#bookmark181)
2. [Поняття та види публічної служби. 359](#bookmark182)
3. Поняття і сутність державної служби та служби в органах місцевого самоврядування

як основних різновидів публічної служби 370

1. [Основи правового статусу державного службовця 376](#bookmark184)
2. Поняття державного службовця.

Посади державної служби та їх категорії. 376

1. [Обов’язки та права державного службовця 380](#bookmark186)
2. Вступ на державну службу.

Проходження державної служби і службова кар'єра 383

1. Дисциплінарна та матеріальна відповідальність

державного службовця 394

1. Матеріальне й соціальне забезпечення

державного службовця 398

1. [Припинення державної служби 401](#bookmark190)
2. Правовий статус службовця в органі

місцевого самоврядування 403

1. Поняття службовця в органі місцевого

самоврядування. Посади в органах місцевого самоврядування та їх категорії 403

1. Обов'язки та права службовця в органі місцевого

самоврядування 408

1. Вступ на службу в органі місцевого самоврядування.

Проходження служби в органі місцевого самоврядування і службова кар'єра 413

1. Дисциплінарна та матеріальна відповідальність

[службовця в органі місцевого самоврядування 420](#bookmark193)

1. Матеріальне й соціальне забезпечення службовця

в органі місцевого самоврядування 423

1. Припинення служби в органі

місцевого самоврядування 425

1. Запобігання корупційним проявам у публічній службі 427
2. Обмеження щодо використання службових

повноважень чи свого становища 427

1. Обмеження щодо одержання подарунків.

Запобігання одержанню неправомірної вигоди

або подарунка та поводження з ними. 431

1. Обмеження щодо сумісництва та суміщення

з іншими видами діяльності 437

1. Інші антикорупційні обмеження для публічних

службовців 441

1. [Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів 445](#bookmark202)
2. [Правила етичної поведінки публічних службовців 450](#bookmark203)
3. [Фінансовий контроль щодо публічних службовців 456](#bookmark204)

РОЗДІЛ 9

АДМІНІСТРАТИВНО ДЕЛІКТНЕ ПРАВО

1. Адміністративна відповідальність

як вид юридичної відповідальності 466

1. Поняття та ознаки адміністративної

відповідальності 466

1. Відмежування адміністративної відповідальності

від інших видів юридичної відповідальності 470

1. [Принципи адміністративної відповідальності 473](#bookmark211)
2. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху

в разі їх фіксації спеціальними технічними засобами, що працюють в автоматичному режимі 474

1. Адміністративна відповідальність юридичних осіб 478
2. Законодавчі акти, що регулюють відносини

адміністративної відповідальності 481

1. [Адміністративне правопорушення 483](#bookmark214)
2. [Поняття адміністративного правопорушення 483](#bookmark215)
3. [Ознаки адміністративного правопорушення 484](#bookmark216)
4. Відмежування адміністративного правопорушення

від кримінального правопорушення 485

1. Юридичний склад адміністративного правопорушення 488
2. Поняття юридичного складу адміністративного

правопорушення 488

1. Структура юридичного складу адміністративного

правопорушення 489

1. Види юридичних складів адміністративного

правопорушення 495

1. [Заходи адміністративної відповідальності 497](#bookmark223)
2. [Поняття адміністративного стягнення 497](#bookmark224)
3. [Види адміністративних стягнень 497](#bookmark225)
4. Заходи впливу, що застосовуються до неповнолітніх осіб за вчинення

адміністративних правопорушень 503

1. Загальні правила накладення

адміністративних стягнень 505

1. Провадження у справі про адміністративні

правопорушення 507

1. Поняття та особливості проваджень у справах

про адміністративні правопорушення 507

1. Докази у справах про адміністративні

правопорушення 509

1. Права та обов'язки осіб, які беруть участь

[у провадженні у справах про адміністративні правопорушення 510](#bookmark230)

1. Стадії провадження у справах про адміністративні

правопорушення 515

1. Заходи забезпечення провадження у справах

про адміністративні правопорушення 521

РОЗДІЛ 10

АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО В УКРАЇНІ

1. [Основні категорії адміністративного судочинства 530](#bookmark238)

[10.1.1.Завдання адміністративного судочинства 530](#bookmark239)

1. Критерії оцінювання рішень, дій чи бездіяльності

суб'єктів публічного адміністрування 532

1. Джерела права (матеріального та процесуального],

які застосовує адміністративний суд 536

1. [Принципи адміністративного судочинства 537](#bookmark242)
2. Форми адміністративного судочинства

(загальне і спрощене], відмінності між ними 547

1. Визначення компетентного суду. Адміністративна юрисдикція. Публічно-правові спори, що належать до адміністративної юрисдикції. Правила предметної, інстанційної та територіальної юрисдикції,

наслідки їх недотримання (порушення] 550

1. [Склад суду. Відводи 559](#bookmark245)
2. Учасники судового процесу (учасники справи,

представники, інші учасники судового процесу] 562

1. [Адміністративна правоздатність і дієздатність 566](#bookmark247)
2. Докази і доказування. Засоби доказування.

Предмет доказування 568

* 1. Звернення до адміністративного суду.

Провадження в суді першої інстанції 581

* + 1. Право на звернення з адміністративним позовом.

Строк звернення з адміністративним позовом 581

[10.2.2.Зміст і оформлення позовної заяви 585](#bookmark251)

1. [Способи судового захисту. 594](#bookmark252)

[10.2.4.Забезпечення адміністративного позову. 595](#bookmark253)

1. Постановлення судом ухвали про прийняття позовної заяви до розгляду та відкриття провадження у справі 598
2. ВІДЗИВ. Відповідь на відзив. Заперечення.

Пояснення третьої особи щодо позову або відзиву. Зустрічний позов в адміністративному судочинстві 603

1. Урегулювання спору за участі судді.

Відмова відповідача від позову, примирення 605

1. Розгляд справи по суті як стадія

судового провадження 608

10.2.9.Особливості розгляду типових та зразкових справ 618

* 1. Перегляд судових рішень: апеляційне й касаційне провадження. Перегляд за нововиявленими або виключними обставинами 619
     1. [Апеляційне провадження 620](#bookmark257)
     2. Касаційний перегляд судових рішень

(касаційне провадження] 628

[10.3.3.Особливості письмового провадження 634](#bookmark259)

1. Перегляд судових рішень за нововиявленими

або виключними обставинами 635

1. Перегляд судових рішень на підставі

рішень ЄСПЛ 637

[АВТОРСЬКИЙ КОЛЕКТИВ . 644](#bookmark263)

РОЗДІЛ 1

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО  
ЯК ГАЛУЗЬ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА[[1]](#footnote-1)

* 1. Основоположні категорії адміністративного права
     1. Публічне адміністрування як форма реалізації

публічної влади

П’ятьізполовиноютисячоліть то мулюдство вступило в державно- правову дійсність. На сьогодні майже не залишилося людей, які живуть поза межами правового впливу держав. Тим самим держава і право характеризуються прогресивністю, в іншому разі вони б не утвердилися на всій землі та не охопили би своїм впливом практично всіх людей.

До основних ознак держави належать:

1. територія, що визнана світовою спільнотою;
2. люди, які пов'язані з державою громадянством [підданством];
3. публічна влада;
4. норми права;
5. податки;
6. державний примус, який може застосовуватися публічною владою для захисту від порушень норм права чи несплати податків;
7. зовнішні атрибути [прапор, гімн, герб].

Ці ознаки є універсальними, властивими будь-якій державі.

Визначаються також ознаки, що характеризують публічну владу.

* об'єднує народ (населення країни] за територіальною ознакою, створює територіальну організацію підвладних;
* здійснюється спеціальним апаратом, відокремленим від суспільства, для керівництва ним із застосуванням різних владних методів (заохочення, переконання і примусу];
* відзначається суверенітетом, який означає незалежність реалізації публічної влади від бажань об’єктів влади;
* верховенство, обов’язковість рішень для іншої влади;
* публічність, тобто всезагальність і безособовість, що є виразником усезагальної волі[[2]](#footnote-2);
* нормативне регулювання суспільних відносин, що виявлено в можливості публічної влади видавати загальнообов'язкові правила поведінки.

Важливо знати, що публічна влада ширша за змістом за державну, оскільки публічні суб'єкти - це органи державної влади й місцевого самоврядування та інші невладні суб'єкти делегованих владних повноважень під час здійснення виконавчих функцій. Тим самим будь-яка влада є публічною, але не всяка публічна влада є державною.

Отже, публічна влада - це здатність публічних суб'єктів впливати на суспільні відносини між людьми з приводу організації їхньої сумісної діяльності з метою реалізації публічного інтересу.[[3]](#footnote-3)

Згідно з принципом розподілу влад і конституційних норм державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову[[4]](#footnote-4).

Зовнішньою формою реалізації державної влади є:

* для законодавчої влади - законотворчість;
* для виконавчої влади - публічне адміністрування;
* для судової влади - правосуддя[[5]](#footnote-5).

У цій тріаді ми виділяємо виконавчу владу, що реалізує свої завдання (функції) на основі норм адміністративного права.

Сутністю виконавчої влади є:

1. реалізація та виконання законів на території всієї держави;
2. публічне забезпечення прав і свобод людини та громадянина;
3. сприяння задоволенню життєвих потреб населення, коли забезпечити їх за рахунок приватної ініціативи неможливо;
4. публічне адміністрування в різних сферах суспільного життя, зокрема соціально-культурній, фінансово-економічній, адміністративно-політичній.

Тим самим зовнішнім виразом реалізації юридичної діяльності виконавчої влади е публічне адміністрування.

Приклад: у процесі здійснення публічного адміністрування Кабінет Міністрів України здійснює виконання Конституції та законів України, уживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, щодо створення сприятливих умов для вільного і всебічного розвитку особистості та ін.[[6]](#footnote-6).

Що стосується змістовного наповнення категорії «публічне адміністрування», то французькі вчені вважають, що публічне адміністрування - це адміністративна діяльність суб’єктів публічної адміністрації, яка здійснюється з метою задоволення публічного інтересу. Вони негативно відмежовують від публічного адміністрування, по-перше, юридичну діяльність, спрямовану на задоволення приватних інтересів, по-друге - законодавчу та судову діяльність держави[[7]](#footnote-7) [[8]](#footnote-8)

Класик континентального адміністративного права 0. Маєр доводить, що публічне адміністрування полягає в діяльності суб'єктів публічної адміністрації з виконання виконавчих функцій. При цьому він відмежовує від такої діяльності здійснення державною владою політичних функцій6.

Іспанські вчені доводять, що спроба виділити абстрактну державну функцію публічного адміністрування й побудувати на її основі предмет адміністративного права була однією з найдовших в історії іспанської науки, а також однією з найбільш марних. Утома від цих тривалих діалектичних зусиль виявилася в дивовижній остаточній формулі негативного визначення: публічним адмініструванням стала вважатися будь-яка діяльність держави, окрім законодавчої, судової та кримінально процесуальної[[9]](#footnote-9).

Отже, публічне адміністрування як форма реалізації публічної влади характеризується:

1. зовнішнім виразом реалізації завдань [функцій] виконавчої влади;
2. адміністративною діяльністю публічної адміністрації;
3. здійснюється з метою задоволення публічного інтересу;
4. негативно відмежовується від:

* законодавчої діяльності;
* здійснення правосуддя та кримінально-процесуальної діяльності;
* політичної діяльності;
* діяльності, спрямованої на задоволення приватних інтересів.

Публічне адміністрування як форма реалізації публічної влади - це адміністративна діяльність суб’єктів публічної адміністрації, яка є зовнішнім виразом реалізації завдань (функцій] виконавчої влади, що здійснюється з метою задоволення публічного інтересу і негативно відмежовується від законодавчої судової та політичної діяльності[[10]](#footnote-10).

Види публічного адміністрування-.

За змістом види публічного адміністрування поділяються на такі:

1. Надання публічною адміністрацією адміністративних послуг, коли публічна адміністрація має якнайповніше задовольняти права, свободи та інтереси приватних осіб.

Приклад: центри надання адміністративних послуг надають фізичним і юридичним особам понад двісті різноманітних адміністративних послуг за системою єдиного вікна[[11]](#footnote-11).

1. Здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності (публічного управління), у процесі якої публічна адміністрація здійснює публічне виконання законодавства та території всієї держави (виконавча діяльність) та відповідно до прописаної компетенції видає з цієї метою підзаконні нормативно-правові акти на основі законів із метою їх виконання через деталізацію та уточнення [розпорядча діяльність).

Приклад виконавчої діяльності: патрульна поліція зобов’язана виконувати всі передбачені законодавством заходи щодо попередження порушень прав і свобод громадян у громадських місцях, зокрема попереджати хуліганські дії, не допускати пошкодження комунальної власності, контролювати не допущення порушення санітарно-епідеміологічних та екологічних норм адміністративного права[[12]](#footnote-12).

Приклад розпорядчої діяльності: Наказом Міністерства соціальної політики України від 29.08.2018 № 1240 затверджені правила охорони праці в сільськогосподарському виробництві, які є обов'язковими для виконання роботодавцями та працівниками під час виробництва сільськогосподарської продукції.

Крім того публічне адміністрування поділяється:

* за спрямуванням владного впливу публічне адміністрування - на зовнішню та внутрішню організаційну діяльність публічної адміністрації;
* за юридичними наслідками - на втручальне, сприяльнє та забезпечувальне публічне адміністрування[[13]](#footnote-13) \
  + 1. Суб'єкти публічного адміністрування[[14]](#footnote-14)

Невід’ємною ознакою держави є публічна влада, що відносно відособлена від народу й виконує свої функції на професійній основі. За теорією суспільного договору, громадяни обирають собі суб’єктів публічної влади, які мають їм служити. На практиці ситуація є більш складною. Громадяни обирають представницькі органи влади, а ті призначають виконавчі.

При цьому треба завжди пам’ятати, що посадові особи публічної влади схильні забувати про свою місію служити народу. На практиці вони часто задовольняють забаганки один одного, близького оточення та починають забезпечувати корпоративний інтерес. Це постійна проблема - схильність публічної влади до зловживань, зокрема корупції.

У правових державах сталої демократії зі зловживаннями влади борються за допомогою проведення чергових і позачергових виборів. Адже політичні сили, які не позбавляються за власної ініціативи корумпованих членів, зі своїми виборцями залишаються поза межами реальної політики. Існують і законодавчі обмеження щодо зайняття будь-якої публічної посади більш ніж два строки. А найголовніше - забезпечення функціонування вільної преси та постійний контролем і тиск суб’єктів громадськості на публічних чиновників.

Крім того треба підкреслити, що хорошим винаходом для запобігання зловживанням із боку публічної влади є цивільне право. Парламент установлює закони, а їх виконання покладається на приватних осіб, які без участі суб’єктів публічної адміністрації вирішують свої питання. В ідеальній конструкції цивільне право взагалі виключає існування такого інституту, як «публічна адміністрація». Немає публічної адміністрації - немає зловживань, немає бюрократії, ніхто не заважає вільно жити творити добро.

Однак через брак правової культури в частини громадян, або коли не врегульовано публічні суспільні відносини, є загроза суспільної небезпеки, і між приватними суб’єктами права з’являється публічний посередник - суб’єкт публічної адміністрації, без якого взагалі говорити про адміністративне право неможливо.

Суб'єкти публічної адміністрації характеризуються такими рисами:

* здійснюють функції виконавчої влади;
* наділені законом адміністративно-правовими повноваження;
* реалізують компетенцію виключно на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені конституцією та законами;
* наділені правом ухвалення підзаконних нормативно-правових та індивідуальних адміністративних актів, застосування інших інструментів публічного адміністрування;
* їх діяльність обмежена повноваженнями в межах адміністративно-правових відносин.

До суб’єктів публічної адміністрації належать:

1. органи виконавчої влади[[15]](#footnote-15);
2. суб’єкти місцевого самоврядування;
3. суб’єкти делегованих законом владних виконавчих повноважень:

а] громадські об’єднання при здійснені публічного інтересу[[16]](#footnote-16);

б] інші суб’єкти під час здійснення прямо делегованих законом виконавчих функцій[[17]](#footnote-17).

Крім основних, для яких публічне адміністрування є головним видом діяльності, існують й інші суб'єкти публічного адміністрування, зокрема:

* Президент України: щодо кадрових ініціатив у сфері виконавчої влади - внесення до Верховної Ради України подань про призначення Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України, Голови Служби безпеки України; зупинки дії актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності їх Конституції; ухвалення рішення про прийняття до громадянства України та припинення громадянства України, про надання притулку в Україні[[18]](#footnote-18);
* судді на адміністративних посадах та апарат суду - під час надання адміністративних послуг у системі судоустрою та здійснення прийому громадян.

Отже, до основних суб’єктів публічної адміністрації належать органи виконавчої влади[[19]](#footnote-19), місцевого самоврядування та суб’єкти делегованих повноважень під час здійснення виконавчих функцій.

* + 1. Публічний інтерес

Публічний інтерес, який забезпечує публічна адміністрація, у своїй сукупності є невід'ємним чинником адміністративного права. Він є одним із найбільш складних для розуміння в адміністративному праві, адже:

* по-перше, сутність публічно-правових відносин є суб’єктивно-об’єктивною - об'єктивно описується юридичною природою цього феномену та суб’єктивно закріплюється законодавцем у нормах адміністративного права;
* по-друге, публічний інтерес є певною сукупністю приватних інтересів[[20]](#footnote-20), коли множина приватних інтересів на певному етапі за законом діалектики «взаємного переходу кількісних і якісних змін» переростає в публічний інтерес;
* по-третє, у загальному розумінні публічний інтерес означає інтерес людської спільноти, населення, народу тощо[[21]](#footnote-21).

Тим самим межа між приватним і публічним інтересам є розмитою, її важко описати просто й за допомогою одного критерію. А. Єлістра- тов доводив, що змістом адміністративно-правових відносин між представниками державної влади і громадянами завжди є публічний інтерес. Що влада визнає як публічний інтерес - залежить від рівня її правової культури. І те, у чому влада бачить загальне благо, може насправді не відповідати інтересам значної частини населення. Проте в будь-якому разі вимоги публічної влади, які висуваються до приватних осіб, мають за мету досягнення загального блага[[22]](#footnote-22).

Серед учених розповсюдженим також є погляд, що зміст публічного інтересу пов’язаний із суб’єктивною волею законодавця, закріпленою в нормах адміністративного права[[23]](#footnote-23) [[24]](#footnote-24). Захист приватного інтересу відбувається за ініціативи самого суб'єкта інтересу через подання цивільного позову, а захист публічного інтересу - за ініціативи або безпосередньо здійснюється суб'єктом публічної адміністрації2'1.

Загалом публічний інтерес можна описати:

1. негативно - як відмежування його від приватного інтересу;
2. за сутністю - як об'єктивні різноманітні цінності всього суспільства[[25]](#footnote-25);
3. за змістом - як визначені законодавцем у нормах адміністративного права цінності (інтереси), обов’язок забезпечувати які покладено на публічну адміністрацію.

Отже, публічний інтерес - це важливі для значної кількості фізичних і юридичних осіб цінності (потреби), які відповідно до законодавчо встановленої компетенції забезпечуються публічною адміністрацією[[26]](#footnote-26).

* 1. Адміністративне право як складова публічного права
     1. Призначення адміністративного права

Адміністративне право наповнює всю правову матерію суспільства. Практично неможливо знайти важливі суспільні відносини, які б не врегульовувалися певною мірою нормами адміністративного права.

Відповідно одним із перших питань, на яке треба дати відповідь, є визначення ролі адміністративного права у правовій системі України. На це питання найбільш слушно дати відповідь через розкриття категорій «мета» і «завдання» адміністративного права.

Метою адміністративного права є врегулювання відносин між суб’єктами публічної адміністрації та приватними особами.

Основними галузевими завданнями адміністративного права є забезпечення того, щоб:

* публічна адміністрація якісно та своєчасно надавала адміністративні послуги;
* публічна адміністрація ефективно здійснювала виконавчу та розпорядчу діяльність;
* було мінімізовано корупційні та інші випадки зловживань у діяльності публічної адміністрації.

Завдання адміністративного права України мають своїм підґрунтям положення теорії природного права. Конституції України, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод відповідно до яких людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищими цінностями. Права та свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава є відповідальною перед людиною за свою діяльність. Утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов’язком держави. Публічна адміністрація має як найповніше забезпечувати права, свободи та інтереси приватних осіб.

Виходячи з таких позицій, основними завданнями адміністративного права на сучасному етапі є:

* конкретизація прав і свобод приватних осіб, які мають забезпечуватися суб’єктами публічної адміністрації як реалізація конституційної формули щодо утвердження прав і свобод людини[[27]](#footnote-27). Це здійснюється в законах України та підзакон- них нормативно-правових актах, які визначають обов’язки/ повноваження суб’єктів публічної адміністрації).

Приклад: у Законі «Про Національну поліцію» конкретизовано, що завданнями поліції є надання поліцейських послугу сферах забезпечення публічної безпеки й порядку, охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави, протидії злочинності;

* формування ефективних адміністративних інструментів реалізації прав і свобод у сфері публічного адміністрування як реалізація конституційної формули щодо забезпечення прав і свобод людини.

Приклад: Постановою Кабінету Міністрів України від 10.11.2017 №833 сформовано адміністративний інструментарій фіксації адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі;

* підвищення ефективності функціонування публічних інститутів держави й суспільства - напр., через створення за вимогою громадянського суспільства державою нових антикорупційних органів - Національного антикорупційного бюро та Національного агентства з питань запобігання корупції;
* уніфікація та закріплення на законодавчому рівні процедур адміністративної діяльності публічної адміністрації.

Приклад: за законодавчою ініціативою Уряду України 02.09.2020 Верховна Рада України прийняла за основу проект Закону про адміністративну процедуру, який закріплює порядок діяльності суб'єктів публічної адміністрації стосовно забезпечення справедливого, об'єктивного та своєчасного розгляду адміністративних справ з метою утвердження і реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

* оптимізація публічного контролю з боку інституцій громадянського суспільства за діяльністю суб’єктів публічної адміністрації.

Приклад, громадські ради при центральних і місцевих органів виконавчої влади здійснюють громадський контроль за врахуванням органом пропозицій та зауважень громадськості, забезпечення ним прозорості та відкритості своєї діяльності, доступу до публічної інформації;

* удосконалення інституту юридичної відповідальності[[28]](#footnote-28).

Приклад: 2014 року чинний КУпАП було доповнено главою 13-А <Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією», суб'єктом адміністративного проступку яких визначено спеціальні суб'єкти публічної адміністрації.

Динамічний розвиток вітчизняних суспільних відносин насамперед пов’язаний із входженням України до НАТО та ЄС, призводить до уточнення, доповнення та зміни завдань адміністративного права.

* + 1. Відносини, що складають предмет

адміністративного права

Правові відносини виникають виключно між людьми як різновид найбільш важливих суспільних відносини. Ці відносини можуть бути як публічними, такі приватно-правовими.

Основною приватно-правових відносин є цивільне право, а публічно-правових - адміністративне право. Предмет правового регулювання визначає: що регулюється правом?

На зорі становлення адміністративного права А. Єлістратов визначав, що предметом адміністративного права є відносини між правлячою владою і приватними особами. Вчення про публічно-правові відносини і способи захисту публічного права складають предмет науки адміністративного права[[29]](#footnote-29).

Незважаючи на значні зміни в нашому соціальному житті за останні сто років, зазначене вище розуміння предмета адміністративного права не втратило своєї актуальності, хоча й розширилося за змістом.

Отже, відносини, що складають предмет адміністративного права окреслюється:

1. відносинами, що виникають у зв’язку із забезпеченням публічною адміністрацією прав і свобод та законних інтересів приватних осіб у процесі надання адміністративних послуг;
2. адміністративною діяльністю публічної адміністрації щодо здійснення виконавчої та розпорядчої (публічної управлінської] діяльності:

а) у процесі виконавчої діяльності публічна адміністрація забезпечує публічне виконання законів на території всієї держави;

б) розпорядча діяльність полягає в ухваленні суб'єктами публічної адміністрації підзаконних нормативно-правових актів на основі та з виконання законів.

Отже, предметом адміністративного права України є суспільні відносини, які виникають між суб'єктами публічної адміністрації та приватними особами. За змістом предмет адміністративного права складається з надання адміністративних послуг і здійснення виконавчої та розпорядчої діяльності публічної адміністрацією.

* + 1. Відмежування адміністративного права від цивільного

Адміністративне й цивільне право як основоположні галузі права для всіх галузей відповідно публічного і приватного права мають як спільні риси, такі сутнісні відмінності.

За спільними рисами вони:

> регулюють найбільш важливі відносини майже в усіх сферах суспільного життя;

* їх норми захищені нормами державного примусу;
* у разі їх порушення особи можуть звернутися за відновленням своїх прав до суду.

Однак існують і змістові та сутнісні відмінності:

Цивільне право е універсальним винаходом світової спільноти. Парламент установлює закони, виконання яких покладається на приватних осіб, які без участі суб’єктів публічної адміністрації вирішують свої правові питання. Ці особи добровільно вирішують конфлікти на основі розумного компромісу, йдуть на утиск своїх прав або законних інтересів заради інших приватних осіб чи врегульовують їх у системі судів загальної юрисдикції через подання цивільних позовів.

Приватний суб’єкт Приватний суб’єкт

права права

Мал. 1. Схема цивільно-правових відносин

Цивільно-правові відносини є демократичними і простими, менш витратними і, найголовніше, не вимагають участі публічного посередника у вирішенні юридичного конфлікту - суб’єкта публічної адміністрації. Проте через недостатню правову культуру або коли такі відносини містять суспільну небезпеку, між суб’єктами права з’являється публічний посередник - суб'єкт публічної адміністрації.

Тобто в адміністративно-правових відносинах ситуація складається іншим чином. Наявність публічного посередника між суб’єктами права є головною ознакою адміністративного права.

Приватний Суб’єкт публічної Суб’єкт

суб’єкт права адміністрації права

Мал. 2. Схема адміністративно-правових відносин

В адміністративно-правових відносинах юридичний статус суб'єкта публічної адміністрації є потрійним:

- по-перше, адміністративні сервісні відносини суб’єкта публічної адміністрації, коли він надає адміністративні послуги приватним суб’єктам права, які звернулися до нього. У цьому разі суб’єкт публічної адміністрації діяти владно щодо

приватного суб'єкта адміністративного права не має права. Більше того, суб’єкт публічної адміністрації є зобов'язальним і зобов'язаний надати адміністративну послугу на належному рівні й у встановлені строки;

* по-друге, адміністративно-арбітражні відносини суб’єкта публічної адміністрації, коли він є адміністративним арбітром між двома приватними суб'єктами адміністративного права в разі порушення одним приватним суб'єктом прав та/ або свобод, які перебувають під охороною нормами адміністративного права, іншого суб'єкта. У такому разі суб'єкт публічної адміністрації є імперативно владним щодо приватного суб’єкта адміністративного права, який порушив права та/або свободи іншого. Відповідно до наданої законодавством компетенції він мусить вимагати від такого суб'єкта припинити протиправну поведінку або застосувати легальні засоби адміністративного примусу для відновлення порушеного права;
* по-третє, адміністративно-імперативні відносини всередині системи публічної адміністрації. У цьому разі суб’єкт публічної адміністрації, який стоїть вище за ієрархічним щаблем владної компетенції, має право віддавати законні розпорядження підпорядкованим йому суб'єктам публічної адміністрації. Тут виникають класичні імперативно-владні адміністративно- правові відносини.
  1. Система адміністративного права

Галузь адміністративного права утворює певну систему норм, оскільки об'єднує певні відносно самостійні складові інститути та підгалузі права. В. Авер’янов визначає, що система адміністративного права означає внутрішню єдність цієї правової галузі, яка відбиває послідовне розміщення і взаємозв'язок її структурних елементів (частин] - підгалузей права і правових інститутів, що складаються з певних сукупностей однорідних норм.

Отже, система адміністративного права - це внутрішня єдність галузі адміністративного права України, що відбиває послідовне розміщення і взаємозв'язок її структурних елементів (частин) -інститутів і підгалузей адміністративного права,

які складаються з певних сукупностей однорідних адміністративно-правових норм.

Основними елементами системи адміністративного права є:

* норма адміністративного права - загальнообов'язкове правило поведінки, що встановлене або санкціоноване державною з метою забезпечення публічних прав і свобод людини й громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства та держави й захищене від порушення засобами державного примусу;
* інститут адміністративного права - сукупність норм адміністративного права, що регулює однорідні чи близькі суспільні відносини;
* підгалузь адміністративного права - сукупність інститутів і норм адміністративного права, пов'язаних спільною метою юридичного реіулювання-посилання[[30]](#footnote-30).

Учені продовжують дискутувати щодо зовнішнього формального опису системи адміністративного права. Домінують три основні погляди:

1. система адміністративного права складається із загальної та спеціальної частин;
2. адміністративне право поділяється на «Загальне адміністративне право» та «Особливе адміністративне право»[[31]](#footnote-31);

Важливо знати! Програма другого блоку єдиного фахового вступного випробування з правничих дисциплін, яка затверджено МОН, систему адміністративного права України визначила через поділ її на «Загальне адміністративне право» та «Особливе адміністративне право»[[32]](#footnote-32).

1. адміністративне право поділяється на «Загальне адміністративне право», «Особливе адміністративне право» та «Спеціальне адміністративне право»[[33]](#footnote-33).

Перший варіант розуміння системи адміністративного права дістався у спадок від минулої епохи, коли одним з основних джерел адміністративного права був КУпАП, що поділяється на «загальну» та «особливу» частини.

1. Загальне адміністративне право

34

35

Поділ на загальне й особливе адміністративне право було утверджено у вітчизняній науці адміністративного права професором Р. Мельником на основі надбань класичного та сучасного адміністративного права Німеччини та Австрії. Австрійські вчені А. Кахл та К. Вебер до змісту загального адміністративного права включають: по-перше, термінологію, історію, джерела адміністративного права та розкривають правовий статус публічної адміністрації; по-друге, з'ясовують місце та роль європейського та національних конституційного, адміністративного права для публічної адміністрації; по-третє, розкривають організаційний та адміністративно-правовий інструментарій діяльності публічної адміністрації; по-четверте, з'ясовують порядок врегулювання відносини між державою та громадянами; по-п'яте, розкривають адміністративні процедури здійснення адміністративного контролю та адміністративно-правового захисту[[34]](#footnote-34).

В умовах сьогодення до вітчизняного загального адміністративного права належать:

* принципи адміністративного права;
* суб’єкти публічного адміністрування;
* інструменти публічного адміністрування;
* публічне майно;
* адміністративні процедури;
* адміністративні послуги;
* захист приватної особи у сфері публічно адміністрування[[35]](#footnote-35).

1. Особливе адміністративне право

Особливе адміністративне право є комплексним утворенням, у межах якого об'єднано підгалузі адміністративного права. Особливість цих підгалузей полягає в тому, що вони є залежними від Загального адміністративно права. Кожна з них регулює порядок реалізації публічною адміністрацією окремої галузі (сфери] публічного адміністрування. Перелік підгалузей, які утворюють зміст особливого адміністративного права, є відкритим. Розширення кількості функцій, які покладаються на публічну

адміністрацію, призводить до появи нових підгалузей особливого адміністративного права[[36]](#footnote-36).

Визнано, що складниками Особливого адміністративного права є: адміністративно-деліктне право, службове право та поліцейське право.

Деякі вчені додатково до змісту Особливого адміністративного права відносять адміністративне господарське право; екологічне право, енергетичне право; інфраструктурне право; митне право; муніципальне право; податкове право; захист від надзвичайних ситуацій; право соціального захисту; спортивне право[[37]](#footnote-37).

1. Спеціальне адміністративне право

До змісту Спеціального адміністративного права включається специфіка публічного адміністрування в певних галузях (сферах] суспільного життя, які не мають ознак підгалузі адміністративного права. Це публічне адміністрування у галузях культури, економіки, освіти, оборони, соціального забезпечення, екології, юстиції, охорони здоров’я, правоохоронної діяльності, спорту, фінансів та ін., які у свою чергу поділяються на окремі сфери та сектори.

Приклад: галузь освіти поділяється на сфери публічного адміністрування дошкільної, початкової середньої, профільної, професійноїта вищої світи. Сфера вищої освіти поділяється на публічне адміністрування в секторах початкового, бакалаврського, магістерського, освітньо-наукового та наукового рівнів.

При цьому потрібно зазначити, що зміст адміністративного права як начальної дисципліни й науки виходить за межі змісту адміністративного права як галузі. Причиною цього є те, що в умовах самоврядування вищих навчальних закладів науково-педагогічні працівники формують авторські програми з однойменної дисципліни з урахуванням традицій і специфічних умов навчання у відповідному начальному закладі.

Що стосується сфери впливу науки адміністративного права, то вона є найширшою та наповнює всю юридичну матерію суспільства, якщо там об’єктивно неможливо обійтися без втручання суб'єкта публічної адміністрації для захисту прав, свобод і законних інтересів приватних осіб або забезпечення публічного інтересу держави й суспільства загалом.

1. Європейське адміністративне право[[38]](#footnote-38)

Після підписання угоди про Асоціацію з Європейським Союзом[[39]](#footnote-39) адміністративне право України послідовно почало використовуватися в теоретичних положеннях, здійсненні правотворчості та правозастосуванні публічною адміністрацією цінності і стандарти ЄС. Ці тенденції посилилась після ухвалення Стратегії національної безпеки України, яка ґрунтується на засадах взаємодії розвитку стратегічних відносин з ЄС і НАТО та їх державами-членами. Згідно з нею має здійснюватися повна імплементація Угоди про Асоціацію з метою набуття повноправного членства України в ЄС та Організації Північноатлантичного договору[[40]](#footnote-40).

Слід зазначити, що з метою набуття членства України в ЄС вітчизняному громадянському суспільству та державі потрібно виконати три основних завдання:

1. ухвалити політичне рішення про вступ, що вже зроблено;
2. привести адаптацію національного законодавства відповідно до європейського права;
3. нашому суспільству та публічній владі прийняти європейської цінності як свої.

У країнах-учасницях ЄС європейське право є вагомою і невід’ємною складовою національних підручників з адміністративного права. У нашій державі існує певний зв’язок між адміністративним правом України та Європейським адміністративним правом.

Європейське адміністративне право - це самостійна наука, галузь і навчальна дисципліна, що є закономірним результатом

європейських адміністративних конвергенційних процесів, спрямованих на зменшення розбіжностей і невідповідностей в адміністративній структурі й налагодження зв'язків між відокремленими публічними адміністраціями європейських країн[[41]](#footnote-41).

Європейське адміністративне право регулює діяльність публічної адміністрації (ЄС і країн-учасниць ЄС) із метою відповідності правових наслідків їх діяльності основоположному законодавству ЄС. Його можна розглядати у вузькому розумінні, що базується виключно на нормах адміністративного права ЄС, та широкому розумінні.

У широкому розумінні європейське адміністративне право забезпечує реалізацію європейського права через виділення з права ЄС проблеми надання публічною адміністрацією ЄС і національними публічними адміністраціями країн-учасниць ЄС адміністративних послуг, здійснення виконавчої та розпорядчої діяльності на основі норм європейського адміністративного права.

До норм європейського адміністративного права належать основоположне законодавство ЄС, регламенти та директиви ЄС, а також національне законодавство країн-учасниць, яке затверджує директиви ЄС.

Законодавство ЄС не слід ототожнювати із законодавством Ради Європи, основним джерелом якого є Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод. Конвенція є прямим джерелом права для Європейського суду з прав людини, який постановляє рішення, що є практично судовими прецедентами, які мають виконувати національні суди й публічна адміністрація країн, які входять до Ради Європи.

Усі країни-учасниці ЄС та Україна входять до Ради Європи. Відповідно основоположне законодавство Ради Європи, яке ратифіковано Верховною Радою України, та рішення Європейського суду з прав людини [щодо громадян будь-якої країни, яка входить в Раду Європи] є невід’ємною частиною вітчизняного законодавства на відміну від законодавства ЄС[[42]](#footnote-42).

Взаємодія європейського та адміністративного права України полягає в прямому використанні законодавства ЄС у внутрішньому правовому полі через ратифікацію Верховною Радою України міжнародних договорів з ЄС, а також непряме використання основоположного законодавства - директив і регламентів ЄС - для потреб внутрішньої правотворчості та видання індивідуальних актів[[43]](#footnote-43). Окремим рядком слід відзначити запозичення теоретичних напрацювань науки європейського в науку адміністративного права України - напр., імплементацію в теорію адміністративного права України принципів належного врядування.

Отже, існує три основні моделі використання положень європейського адміністративного права у правовому просторі України:

1. це виконання європейською, національною країн-учасниць ЄС та вітчизняною публічною адміністрацією положень Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої[[44]](#footnote-44);
2. виконання національними країн-учасниць ЄС і вітчизняною публічною адміністрацією деяких регламентів ЄС, які прямо стосуються громадян України, - напр.. Регламенту №850 Європейського Парламенту та Ради 17.05.2017 про звільнення від віз для громадян України, які перетинають кордон ЄС[[45]](#footnote-45);
3. добровільне виконання вітчизняною публічною адміністрацією деяких адміністративних актів ЄС як високих стандартів публічного адміністрування, які вигідні для громадян та вітчизняних суб’єктів господарювання[[46]](#footnote-46).
4. Джерела адміністративного права [[47]](#footnote-47)
5. Поняття, значення та види джерел

адміністративного права

Термін «джерело права» існує вже не одне тисячоліття, і науці відоме подвійне розуміння цієї категорії - у матеріальному сенсі й у формально юридичному. Нас цікавить поняття «джерело права» саме у формально юридичному значенні - найбільш зрозумілому й уживаному, під яким розуміється зовнішня форма вираження правових норм.

Адміністративне право як галузь права складається зі значної кількості правових норм, різноманітних за своїм змістом, цільовим призначенням і способом правового впливу на регульовані суспільні відносини. Потрібно передусім звернути увагу на зовнішню форму норм адміністративного права - джерела адміністративного права.

Джерела адміністративного права - це засіб зовнішнього оформлення адміністративно-правових норм, який засвідчує їх державну загальнообов'язковість (засоби, форми вираження й закріплення публічної волі), цим самим врегульовуючи адміністративно-правові відносини.

До джерел адміністративного права відносять:

* національні джерела адміністративного права (Конституція України, законодавчі акти, підзаконні нормативні акти);
* міжнародні джерела адміністративного права (міжнародні договори, акти органів міжнародних організацій та юридичні акти «м’якого права»);
* рішення судових органів (практика Європейського суду з прав людини, рішення Конституційного суду України та висновки Верховного Суду України щодо застосування норм права)[[48]](#footnote-48).

Для більш точного визначення змісту, функціонального призначення і ролі кожного з джерел адміністративного права здійснюється їх поділ на певні групи та види.

У межах правової системи джерела адміністративного права, розташовані за принципом їх ієрархічної підпорядкованості, утворюють цілісну систему. Її вертикальна структура будується таким чином, що розпорядження одних джерел права видаються на основі вищих джерел. Чітка підпорядкованість джерел адміністративного права законодавчо закріплена, забезпечена за допомогою юридичних механізмів і має важливе соціально-політичне значення. Єдність системи цих джерел означає єдність вираженої в законі верховної волі Українського народу.

У континентальних країнах Європи, зокрема в Україні, основним видом джерел адміністративного права є нормативно-правові акти - закони, укази, постанови, накази та ін.

Виокремлюють такі сучасні тенденції розвитку системи джерел адміністративного права України, як їх гармонізація із правом Європейського Союзу та Ради Європи; залишковий вплив радянських підходів до врегулювання адміністративно-правових відносин; зміна та виникнення нових джерел адміністративного права на підставі соціально-економічних перетворень; налагодження субординаційних і координаційних зв’язків між різними видами джерел адміністративного права; посилення ролі судових рішень як похідних джерел права; повільні темпи кодифікації адміністративного законодавства; розширення законодавчого регулювання питань, що визначають правовий статус органів виконавчої влади; відсутність єдиної сучасної концепції проведення адміністративної реформи; законодавчі прогалини в урегулюванні питання співвідношення різноманітних джерел адміністративного права[[49]](#footnote-49).

Значення джерел адміністративного права полягає в тому, що вони:

* є засобом зовнішнього оформлення адміністративно-правових норм;
* засвідчують загальнообов’язковість норм адміністративного права;
* є засобами і формою вираження й закріплення публічної волі народу України через делегування її парламентаріям та суб'єктам публічної адміністрації.

1. Національні джерела адміністративного права

[Конституція України, законодавчі акти, підзаконні

нормативні акти)

На відміну від норм, наприклад від кримінального права, об’єднати всі національні джерела адміністративного права в одному чи навіть декількох комплексних (кодифікованих) кодексах чи законах неможливо з об’єктивних причин.

Адміністративне право регулює широке коло суспільних відносин. Його норми містяться в численних актах різної юридичної сили. Крім того нормотворчість в управлінській сфері характеризується високим рівнем динамічності, частим виникненням нових норм, що ускладнює зміст і структуру правового матеріалу. Законодавчі акти постійно доповнюються та уточняються, а нормативний матеріал потребує систематизації.

Однак об'єктивно існують чотири групи головних джерел адміністративного права:

По-перше, що регулюють відносини приватних осіб із суб’єктами публічної адміністрації. В умовах сьогодення це Закон України «Про адміністративні послуги» та таким має стати проект Закону «Про адміністративну процедуру».

По-друге, закон, що визначає внутрішні високі стандарти праці та поведінки в побуті посадових і службових осіб суб’єктів публічної адміністрації - це відсутній у вітчизняному законодавстві кодекс етичної поведінки суб'єктів публічної адміністрації. Хоча деякою мірою він заміняється законами України «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування».

По-третє, це законодавство, що визначає підстави та провадження стосовно притягнення до адміністративної відповідальності. В умовах сьогодення це КУпАП, два розділи Митного кодексу України та деякі інші закони.

По-четверте, процесуальний закон, який надає можливість приватним особам у судовому порядку оскаржувати дії (бездіяльність) суб’єктів владних повноважень, - КАСУ

Крім того норми адміністративного права фіксуються в декількох кодексах, десятках законів і тисячах підзаконних нормативно- правових актах.

1. Конституція України як основне джерело адміністративного права

У системі джерел адміністративного права вихідну роль відіграє Конституція України, що є Основним Законом Української держави. У ній визначаються права, свободи, які має забезпечити громадянам публічна адміністрація, її система, найважливіші положення щодо організації її діяльності. Конституційно-правові акти встановлюють правовий статус громадян, закріплюють їх участь у громадських об’єднаннях, в управлінні державними та громадськими справами, обов’язки і відповідальність посадових осіб, найважливіші способи зміцнення законності та правопорядку в публічному управлінні.

Адміністративно-правові приписи, що містяться в Конституції України, можна поділити на чотири групи, що визначають: права, свободи та обов'язки фізичних та юридичних осіб приватного права у сфері публічного адміністрування; основи організації та функціонування органів публічної адміністрації; порядок формування та засади діяльності органів публічної адміністрації; адміністративно-територіальний устрій України50.

Проте роль Конституції України як першоджерела права не зводиться до прямого регулювання адміністративно-правових відносин. Конституційні норми передбачають видання окремих законів - джерел адміністративного права. Крім того багато положень конкретизується в різних підзаконних нормативно-правових актах.

Отже, Конституція України є джерелом адміністративного права, її норми мають пряму дію, одночасно є основою побудови системи інших джерел адміністративного права щодо формування, розвитку й уточнення спеціальних принципів, функцій, форм і методів адміністративної діяльності й адміністративних процедур забезпечення публічних прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина публічною адміністрацією, державного та загалом публічного інтересу суспільства.

1. Законодавчі акти (нормативно-правові акти) як джерела адміністративного права

Основним видом джерел адміністративного права є нормативно-правовий акт (нормативний акт) - письмовий документ

1. Решота В. В. Застосування джерел адміністративного права України в судочинстві України: дис.... д.ю.н. Львів, 2018. С. 196.

до

компетентного суб'єкта владних повноважень, який містить формально обов'язкове правило поведінки загального характеру.

Нормативно-правові акти видаються суб'єктами владних повноважень лише в певній формі й суворо в межах своєї компетенції. Юридична цінність нормативно-правового акта визначається місцем у системі органів держави того органу який його видав. До нормативно-правових актів належать як закони[[50]](#footnote-50), так і підзаконні нормативно-правові акти, ухвалені в ході розпорядчої діяльності суб’єктів публічної адміністрації[[51]](#footnote-51).

Вищими за юридичною силою є Конституція України та інші закони України.

За юридичною силою національні законодавчі акти (нормативно-правові акти] як джерела адміністративного права поділяються на закони (Конституцію та інші закони України] та підзаконні акти. При цьому треба розуміти, що в юридичній літературі категорії «законодавство» і «нормативно-правовий акт» розуміються як тотожні.

Закони становлять основну за значущістю частину нормативно- правових актів в Україні, адже саме вони мають регулювати найважливіші суспільні відносини.

Закон - це нормативно-правовий акт, що ухвалений Верховною Радою України або всенародним голосуванням (референдумом][[52]](#footnote-52), регулює найважливіші суспільні відносини, виражає волю й інтереси Українського народу, має найвищу юридичну силу щодо інших актів, є загальнообов'язковим та охороняється від порушення всіма засобами держави.

Найсуттєвішими ознаками закону є такі: Закон ухвалюється тільки вищими представницькими органами державної влади - парламентом країни або всенародним голосуванням (референдумом]; Закон є нормативним актом, тобто встановлюючим загальні правила поводження (норми], обов’язкові для всіх громадян, державних органів, громадських організацій і установ, посадових осіб (або для фізичних і юридичних осіб, зазначених у самому законі]; Регулюючи відповідні суспільні відносини, закон найбільше стійкий, стабільний і піддається зміні, доповненню або скасуванню лише у виняткових випадках у силу об’єктивної суспільної потреби.

Законом України «Про народовладдя через всеукраїнський референдум» від 26.01.2021 р. визначено, що результати народного волевиявлення на всеукраїнському референдумі є обов’язковими для розгляду й ухвалення рішення в порядку, визначеному Конституцією та законами України. Стаття 118 цього регламентує те, що Закон, затверджений (ухвалений] на всеукраїнському референдумі, датується днем проведення всеукраїнського референдуму із зазначенням про його затвердження (ухвалення] всеукраїнським референдумом. Щоправда, на всеукраїнський референдум може виноситися лише одне питання.

Закони мають вищу юридичну силу щодо інших нормативно- правових актів, що передбачає такі положення:

* ніхто, крім Верховної Ради України, не може їх ухвалювати, змінювати чи скасовувати;
* вони регулюють найважливіші суспільні відносини, що багаторазово повторюються;
* усі інші нормативно-правові акти мають видаватися на основі законів і щодо їх виконання;
* у разі виникнення колізій між нормами Закону й підзаконного нормативно-правового акта діють норми Закону;
* тільки Верховна Рада України може підтвердити або змінити Закон у разі повернення його Президентом України за відкладного вето.

Закони як національні джерела адміністративного права класифікуються таким чином.

1. За ієрархічним статусом:

- Конституція України (Основний Закон) та конституційні закони, які становлять основу розвитку правової системи (ці закони конкретизують окремі положення конституції або містять відсилання до конституції (виборча система, організація і проведення референдуму, організація і діяльність парламенту, Президента, уряду, Конституційного суду і т. ін.]. Вони діють разом із Конституцією, оскільки їх ухвалення органічно випливає з її змісту][[53]](#footnote-53);

* органічні закони, що конкретизують найважливіші положення Конституції України або випливають з її змісту (наприклад. Закон України «Про Кабінет Міністрів України»];
* звичайні закони - з інших важливих питань суспільного життя (наприклад, Закон України від 09.04.1999 р. № 586-ХІУ «Про місцеві державні адміністрації»];
* надзвичайні закони, що ухвалюються з окремих питань, передбачених Конституцією та законами України в надзвичайних ситуаціях[[54]](#footnote-54).

1. За спрямованістю норм адміністративного права

закони поділяються на: матеріальні (наприклад. Закон України від 21.05.1997 р. № 280 «Про місцеве самоврядування в Україні»] та процесуальні (КАСУ].

При цьому особливістю нормативно-правових актів у галузі адміністративного права є те, що в багатьох законах України поєднуються як матеріальні, так і процесуальні адміністративно-правові норми (найбільш слушний приклад - КУпАП].

1. Підзаконні нормативні акти як джерела адміністративного права

Підзаконні нормативні (нормативно-правові) акти видаються на підставі закону, відповідно до закону і для його виконання. У теорії адміністративного права існують два підходи до місця і ролі підза- конних нормативно-правових актів у системі адміністративного законодавства.

За першим підходом учені вважають, що публічна адміністрація не має ухвалювати підзаконні нормативно-правові акти, а має зосередити свої зусилля виключно на виконавчій діяльності щодо виконання законів і видання індивідуальних адміністративних актів персоніфікованого характеру. Незважаючи на теоретичну правильність зазначеного, досягти такого ідеального стану речей ще не вдавалось у жодній країні світу. Потреба забезпечення ефективного і своєчасного виконання виконавчих функцій, усунення прогалин у законах об'єктивно спонукає публічну владу до розпорядчої діяльності.

Тим самим відповідно до другого підходу вчені вважають, що публічна адміністрація може ухвалювати підзаконні

нормативно-правові акти. Але й вони погоджуються з тим, що обсяг такого регулювання у стабільній демократичній правовій державі має постійно зменшуватись. А поки вітчизняне суспільство не дося- гло такого стану, адміністративно-правове регулювання в Україні здійснюється на основі як законів, так і численних підзаконних нормативно-правових актів.

Особливо вагому роль підзаконні нормативно-правові акти відіграють у системі джерел адміністративного права, виходячи з динамічності регулювання правовідносин цієї галузі права та відсутності єдиного кодифікованого акту.

Поділ підзаконних нормативних актів на види здійснюється за відповідними критеріями.

За суб'єктами видання:

* постанови Кабінету Міністрів України;
* укази Президента України;
* розпорядження голів обласних, районних державних адміністрацій нормативного характеру;
* рішення, нормативні ухвали, звернення органів місцевого самоврядування;
* рішення виконавчих комітетів місцевих рад народних депутатів;
* інструкції, накази (нормативно-правові) керівників міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;
* накази (нормативно-правові) керівників управлінь та відділів місцевих державних адміністрацій та виконавчих комітетів місцевих рад народних депутатів нормативного характеру;
* накази (нормативно-правові), інструкціїадміністрацій підприємств, установ, організацій, при виконанні ними делегованих державних виконавчих функцій.

За юридичною силою:

загальні (наприклад, Постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2018 р. № 151 «Про затвердження Технічного регламенту безпечності іграшок»);

відомчі (наприклад, Наказ Міністерства фінансів України від 29.09.2011 р. № 1217 «Про затвердження Кодексу етики працівників підрозділу внутрішнього аудиту»);

місцеві (наприклад, Рішення Київської міської ради від 15 березня 2002 р. № 313/1747 «Про затвердження Порядку набуття права на землю юридичними особами та громадянами в м. Києві»);

локальні (наприклад, Наказ державного підприємства «Національні інформаційні системи» від 30.12.2016 р. № 543, яким затверджено Порядок особистого прийому громадян на даному підприємстві].

Отже, підзаконні нормативно-правові акти - це вторинні акти, які видаються суб'єктами публічної адміністрації (у ході розпорядчої діяльності) на підставі закону, відповідно до закону і для його реалізації, з метою ефективного та своєчасного забезпечення виконавчих функцій.

1. Міжнародні джерела адміністративного права
2. Міжнародні договори

Відповідно до ст. З Закону України від 29 червня 2004 р. «Про міжнародні договори України»[[55]](#footnote-55) такі договори укладаються Президентом України або за його дорученням - від імені України; Кабінетом Міністрів України або за його дорученням - від імені уряду України; міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, державними органами - від імені міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, державних органів.

В Україні сьогодні діють чимало міжнародних договорів, норми яких мають застосовуватися під час регулювання адміністративно- правових відносин, наприклад:

* Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р.;
* Європейська конвенція про виданій правопорушників від 13 грудня 1957 р.;
* Рамкова конвенція Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату від 9 травня 1992 р.

1. Юридичні акти Європейського Союзу як джерела адміністративного права в контексті правотворчої діяльності

Відповідно до положень Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (Угоду ратифіковано відповідно до заяви Законом України № 1678-VII від 16.09.2014 р.) і Закону України від 18 березня 2004 р.

«Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу»[[56]](#footnote-56) джерелами адміністративного права України є юридичні акти Європейського Союзу. Відповідно до них Україна взяла на себе зобов'язання привести власні закони та інші нормативні акти відповідно до законодавства Європейського Союзу.

Правотворча та правозастосовна діяльність, яку здійснюють у сферах, що становлять предмет правового регулювання адміністративного права, ґрунтується на вимогах і положеннях правових актів ЄЄ. Право ЄЄ має два рівні - первинне (ієрархічно вище) та вторинне (похідне).

До первинних джерел права ЄС належать:

установчі договори:

* Конвенція про деякі інститути, спільні для європейських співтовариств (1957);
* Акт Ради про прямі вибори до Європейського Парламенту (1976);
* Єдиний Європейський Акт (1986);
* Маастрихтська угода про Європейський Союз (1992) з його протоколами і деклараціями;
* Амстердамська угода про Європейський Союз з його протоколами і деклараціями (1997);
* Ніццька угода 2001 р.;
* угода про заснування Конституції Європи від 29 жовтня 2004 р.;
* конвенції між державами-членами.

До вторинних джерел права належать правові акти інституцій Співтовариства:

* регламенти - нормативно-правові акти загального характеру. Вони є обов'язковими у всіх своїх елементах для всіх суб’єктів права ЄС і є актами прямої дії для країн-учасниць ЄС, тобто підлягають застосуванню владою та судовими органами всіх держав-членів незалежно від того, чи виступала певна держава за їх ухвалення. Усі регламенти підлягають обов’язковій публікації в офіційному органі Європейського Союзу - Journal official - і набирають чинності, якщо інше не встановлено в самому акті, на 20-й день після опублікування.

Приклад: Регламент (ЄС) №853/2004 Європейського Парламенту і Ради від 29 квітня 2004 р„ що встановлює спеціальні гігієнічні правила для харчових продуктів тваринного походження; Регламент Комісії (Євро- атом) №944/89 від 12 квітня 1989 р., яким установлюються максимально допустимі рівні радіоактивного зараження другорядних продуктів харчування після ядерної аварії чи будь-якого іншого випадку радіологічного надзвичайного стану;

* директиви, - головна відмінність яких від регламенту полягає в тому, що в директиві зазвичай вказуються мета й результати, які мають бути досягнуті, однак національній владі надається право самій визначати, в якій формі чи за допомогою яких процедур і механізмів ця мета може бути досягнута.

Приклади:

* Директива Ради 92/50/ЄЕС від 18 червня 1992 р., що координує розміщення державних замовлень у сфері послуг;
* Директива Ради 93/36/ЄЕС від 14 червня 1993 р. щодо процедур координування укладання державних контрактів на постачання товарів;
* Директива Ради від 21 грудня 1989р. про координацію законів, підза- конних актів та адміністративних положень про застосування процедур перевірки надання контрактів на державні поставки та виконання державних робіт (89/665/ЄЕС);
* рішення Ради або ЄК {ЄвропейськоїКомісії), відмітна риса яких полягає в тому, що це акти індивідуального, а не загального характеру.

Будучи обов’язковими для своїх адресатів, вони здебільшого стосуються спеціальних, вузьких, часто технічних питань і обов'язкові тільки для тих суб’єктів, яким вони адресовані. До того ж адресатом не обов'язково має бути держава - це можуть бути певні категорії юридичних осіб або навіть окремі юридичні особи. За загальним правилом, рішення нотифікуються (повідомляються) тим суб'єктам, яких вони безпосередньо стосуються і які постають як виконавці відповідних розпоряджень.

Такими правовими актами є:

* Рішення Комісії від 22 грудня 1972 р. про вирівнювання цін для продажу вугілля на спільному ринку (OB L 297, 30/12/1972, С. 0045-0047);
* Рішення Комісії від 26 травня 1987 р. про заснування Дорадчого комітету з контрактів на виконання державних робіт (71/306/ЄЕС) (OB L 185,16.8.1971, С. 15).

Окрім того є багато інших документів, схвалюваних інституціями Співтовариства, - наприклад, меморандуми, повідомлення, обговорення, програми, керівні вказівки. Ці недоговірні акти описують різноманітні заходи та процеси, що відбуваються у Співтоваристві. Однак вони можуть мати обов’язкову юридичну силу, якщо, незважаючи на свою назву, відповідають критеріям, передбаченим договором для обов’язкових правових актів, а тому теж будуть визнані джерелами адміністративного права.

1.4.З.З. М'яке право

Україна, беручи активну участь у міжнародній та європейській співпраці, будучи членом Організації Об’єднаних Націй, Ради Європи, а також з огляду на євроінтеграційні наміри має враховувати також юридичні акти «м'якого права» - інституційні, рекомендаційні норми, що містяться у відповідних джерелах - документах міжнародних міжурядових організацій[[57]](#footnote-57). Такі норми виконують важливу допоміжну роль у становленні або визначенні правничої думки, підготовці й розробленні договірних міжнародних правових норм, а також внутрішньодержавних юридичних актів. Вони мають відповідну юридичну силу, незважаючи на свій рекомендаційний (необов'язковий] характер[[58]](#footnote-58).

Визначальною у формуванні норм «м’якого права» є діяльність 00Н, що ухвалила чимало документів рекомендаційного характеру.

До найбільш визначальних джерел «м'якого права», створених 00Н, належать;

* Загальна декларація прав людини (1948 р.];
* Загальна декларація про геном людини та права людини (1997 р.];
* Декларація про клонування людини (2005 р.];
* Декларація прав корінних народів (2007 р.].

На рівні Ради Європи до актів «м'якого права» належать рекомендації Парламентської асамблеї Ради Європи, що є дорадчим органом при Комітеті міністрів та відповідно до ст. 22 Статуту Ради Європи обговорює відповідні питання в межах своєї компетенції та передає висновки Комітету міністрів у формі рекомендацій.

Парламентська асамблея ухвалює документи, які визначають основні, загальні напрямки діяльності Комітету міністрів, національних урядів, парламентів і політичних партій; розробляє різноманітні міжнародні договори - європейські конвенції, які сприяють формуванню основи європейської нормативно- правової системи[[59]](#footnote-59).

Юридичними актами Парламентської асамблеї Ради Європи керуються у своїй діяльності Комітет Міністрів, національні уряди, парламенти, партії. Також до актів «м’якого права» в системі права Ради Європи належать стандарти Ради Європи з прав людини, що містять норми права, зафіксовані в Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод. Європейській соціальній хартії, Європейській хартії місцевого самоврядування та інших конвенціях та актах Ради Європи. Тлумачення та конкретизація таких стандартів виявляються в рекомендаціях і резолюціях Комітету Міністрів, чимала кількість яких безпосередньо стосується регулювання відносин, які виникають між публічною адміністрацією та приватними особами. їх положення рекомендуються до застосування [використання) у правотворчій та правозастосовній практиці країн-членів Ради Європи.

Приклади:

* Резолюція Парламентської асамблеї Ради Європи № 1755 [2010 р.) «Функціонування демократичних інституцій в Україні»;
* Резолюція [77] 31 від 28 вересня 1977р. Комітету Міністрів про захист особи щодо актів адміністративних органів влади;
* Рекомендація № Д [80] 2 від 11 березня 1980 р. Комітету Міністрів держа- вам-членам щодо здійснення адміністративними органами влади дискреційних повноважень;
* Рекомендація №Д (84)15 від 11 вересня 1984 р. Комітету Міністрів державам-членам щодо публічної правової відповідальності за спричинену шкоду;
* Рекомендація № Я [87] 16 від 17 вересня 1987р. Комітету Міністрів державам-членам щодо адміністративних процедур, які зачіпають права великої кількості осіб, тощо.

До суб’єктів видання актів «м’якого права» належить Організація з безпеки та співробітництва в Європі [ОБОЄ), яка має своїм завданням забезпечення безпеки у світі, урегулювання кризових ситуацій, ліквідацію наслідків конфліктів. Вирішення цих завдань супроводжується ухваленням відповідних рішень, які, не маючи юридично обов'язкового характеру для країн-членів, мають однак важливе політичне значення. Положення рішень ОБСЄ можуть надалі розвиватися на рівні національного законодавства.

Приклади:

* Декларація щодо агресивного націоналізму (1993 р.];
* Единбурзька декларація (2004 р.];
* Астанінська пам'ятна декларація: назустріч спільноті безпеки (2010 р.).

1. Рішення судових органів

як джерела адміністративного права

Суди та судді здійснюють застосування права. Проте прогалини у праві, суперечливість окремих положень юридичних актів ускладнюють здійснення правосуддя. З огляду на це виникає потреба розроблення суддями окремих принципів (положень), спрямованих на виправлення недоліків, що виявляються в чинних нормативних актах. Подібні принципи (положення) можуть застосовуватися іншими судами (суддями) під час вирішення аналогічних справ. Важливими вони є також і для публічної адміністрації, оскільки в їх змісті фіксуються необхідні для функціонування останньої роз'яснення (рекомендації).

Верховна Рада України, виходячи з власних уявлень про мету та завдання юридичного регулювання відповідних суспільних відносин, уповноважена створювати нові юридичні акти. Можливості суду (судді) в цій сфері обмежені рамками чинних юридичних актів. Тобто суд (суддя) своїм рішенням може лише конкретизувати або доповнити юридичні акти[[60]](#footnote-60).

Дедалі більшого значення в країнах континентальної правової системи набуває судове рішення, яке проте не можемо віднести до судового прецеденту. Акти органів судової влади в Україні не спрямовані на формування загальнообов’язкових правил поведінки, натомість вони мають похідний характер від норм права[[61]](#footnote-61).

1. Практика Європейського суду з прав людини

У положеннях ст. 17 Закону України від 23 лютого 2006 р. «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» зазначено, що суди застосовують у розгляді справ Конвенцію та практику Європейського Суду як джерела адміністративного права[[62]](#footnote-62).

Наведена норма законодавства е рівною мірою обов’язковою та важливою як для суду (судді], так і для інших учасників правовідносин - громадян, суб’єктів публічної адміністрації тощо. Тобто кожен із названих суб’єктів у разі, якщо стикається з потребою правозастосування, має орієнтуватися у своїх рішеннях та діях на практику Європейського суду з прав людини. Інакше кажучи, названі особи мають керуватися рішеннями Європейського суду з прав людини нарівні з національними юридичними актами. У тому разі якщо рішенням Європейського суду з прав людини певний нормативний акт повністю або частково визнано непра- вовим, останній відповідно повністю або частково не застосовується на території України. Рішення Європейського суду з прав людини, як і рішення Конституційного Суду України, можуть змінювати норми національного права взагалі та норми адміністративного права зокрема.

В Україні із набуттям чинності Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» було офіційно визнано наявність елементів прецеденту у вітчизняній правовій системі.

1. Рішення Конституційного Суду України в системі джерел адміністративного права

Результат діяльності Конституційного Суду України - висновки та рішення, в яких тлумачаться норми Конституції та законів України, а також визнаються неконституційними (скасовуються] положення відповідних юридичних актів. Рішення та висновки Конституційного Суду України є обов'язковими до виконання.

Відповідно до ст. 7 Закону України від 13 липня 2017 р. «Про Конституційний Суд України»[[63]](#footnote-63) до повноважень Суду належать такі:

* вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів України та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим;
* офіційне тлумачення Конституції України;
* надання за зверненням Президента України або щонайменше сорока п’яти народних депутатів України, або Кабінету Міністрів України висновків про відповідність Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов’язковість;
* надання за зверненням Президента України або щонайменше сорока п'яти народних депутатів України висновків про відповідність Конституції України (конституційність) питань, які пропонуються для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою;
* надання за зверненням Верховної Ради України висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту в межах, визначених статтями 111 і 151 Конституції України;
* надання за зверненням Верховної Ради України висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України;
* надання за зверненням Верховної Ради України висновку про порушення Верховною Радою Автономної Республіки Крим Конституції України або законів України;
* вирішення питань про відповідність Конституції України та законам України нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим за зверненням Президента України згідно з частиною другою статті 137 Конституції України;
* вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів України (їх окремих положень) за конституційною скаргою особи, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі Закон України суперечить Конституції України.

1.4.4.З. Висновки Верховного Суду щодо застосування норм права як (квазі) джерело адміністративного права

Верховний Суд е найвищим судом у системі судоустрою України, який забезпечує сталість та єдність судової практики в порядку та спосіб, визначені процесуальним законом.

Відповідно до ст. 36 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»[[64]](#footnote-64) Верховний Суд:

'б здійснює правосуддя як суд касаційної інстанції, а у випадках, визначених процесуальним законом, - як суд першої або апеляційної інстанції, в порядку, установленому процесуальним законом;

'б здійснює аналіз судової статистики, узагальнення судової практики;

'б надає висновки щодо проектів законодавчих актів, які стосуються судоустрою, судочинства, статусу суддів, виконання судових рішень та інших питань, пов’язаних із функціонуванням системи судоустрою;

'б надає висновок про наявність чи відсутність у діяннях, у яких звинувачується Президент України, ознак державної зради або іншого злочину; вносить за зверненням Верховної Ради письмове подання про неспроможність виконання Президентом своїх повноважень за станом здоров’я;

•У звертається до Конституційного Суду України щодо конститу- ційності законів, інших правових актів, а також щодо офіційного тлумачення Конституції України;

•У забезпечує однакове застосування норм права судами різних спеціалізацій у порядку та спосіб, визначені процесуальним законом;

•У забезпечує апеляційні та місцеві суди методичною інформацією з питань правозастосування;

•У здійснює інші повноваження, визначені законом.

Під час вибору правової норми, що має застосовуватися до спірних правовідносин, суд зобов’язаний ураховувати висновки Верховного Суду України, викладені в рішеннях, ухвалених за результатами розгляду заяв про перегляд судового рішення.

Постанови Пленуму Верховного Суду не варто відносити до джерел адміністративного права, оскільки вони не є обов’язковими для всіх учасників правовідносин. Ці акти насамперед адресуються судам, які можуть їх ураховувати при вирішенні справи, проте вони не є обов'язковими для них, а швидше е роз’ясненнями, рекомендаціями. Отже, постанови Пленуму Верховного Суду мають рекомендаційний характер щодо застосування судами законодавства при здійсненні ними правосуддя й не породжують прав та обов'язків для учасників процесу й будуть лише джерелом переконливого характеру. Натомість висновки щодо застосування норм права, викладені в постановах Верховного Суду, е обов'язковими для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права, а також враховуються судами при вирішенні судових справ. Крім того, застосуванню підлягають також правові висновки Верховного Суду України, до моменту їх перегляду Великою Палатою Верховного Суду. У той час як постанови Верховного Суду, що містять висновки щодо застосування норм права, можуть враховуватися судами при вирішенні справи, то зразкові рішення Верховного Суду є певним взірцем при наступному вирішенні типових адміністративних справ. У разі неврахування висновків, що містяться в зразковому рішенні Верховного Суду, таке рішення може оскаржуватися в апеляційному та касаційному порядках. Важливий вплив на адміністративне право мають також рішення Верховного Суду про визнання протиправним та нечинним повністю або в окремій частині рішень Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів. Отже, Верховний Суд може розглянути питання щодо законності цих актів, крім конституційності, адже це є повноваженням Конституційного Суду України. Унаслідок цього відповідний нормативно-правовий акт втрачав чинність повністю або в окремій його частині з моменту набрання законної сили рішенням суду[[65]](#footnote-65).

Отже, суб’єкти публічного адміністрування мають організовувати свою діяльність з огляду на положення рішень Верховного Суду України.

1. Неформалізовані квазіджерела

адміністративного права

Разом із джерелами адміністративного права, які мають форму документа, тобто є формалізованими, виокремлюють і неформалізовані джерела (квазіджерела), в яких також можуть міститися норми адміністративного права.

Так, у Рішенні Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 р. № 15-рп/2004 у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України [конституційності] положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м’якого покарання][[66]](#footnote-66) наголошується, що «верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема в закони, які за своїм змістом мають бути наповнені передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним із проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Усі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення в Конституції України».

Нині про норми моралі, традиціїта звичаїяк джерела права згадується переважно в галузях приватного права. Так, у ст. 7 Цивільного кодексу України[[67]](#footnote-67) встановлюється, що цивільні відносини можуть регулюватися звичаєм, зокрема звичаєм ділового обігу.

Звичай - це правило поведінки, яке не встановлене актами цивільного законодавства, проте є усталеним у певній сфері цивільних відносин.

Норми адміністративного права можуть міститися в неформалі- зованих джерелах. За сучасного стану нормативного регулювання діяльності публічної адміністрації для неформалізованих джерел адміністративного права залишається доволі небагато місця, проте це не виключає можливості їх існування. Для визнання норм моралі, традицій та звичаїв джерелами адміністративного права необхідними е такі передумови:

* об'єктивний елемент - їх тривала та загальна практика застосування;
* суб'єктивний елемент - загальна переконаність у тому, що їх застосування е правомірним;
* змістовна визначеність - можливість їх формулювання у вигляді юридичної норми' '1.

До переліку неформалізованих джерел адміністративного права належить правова доктрина - система основоположних поглядів правознавців, що визначають стратегічні перспективи правового розвитку держави, науково обґрунтовують важливі проблеми права з метою більш ефективного їх вирішення, безпосередньо орієнтують на практичну дію та можуть поставати як регулятор суспільних відносин[[68]](#footnote-68) [[69]](#footnote-69).

Визнання правової доктрини джерелом адміністративного права стало об’єктивною потребою, зокрема після набуття чинності КАС України, який містив чималу кількість абсолютно нових для вітчизняних правозастосовників категорій (адміністративна угода, суб'єкт владних повноважень, публічна служба тощо), які однак потрібно було покладати в основу відповідних судових та/або адміністративних рішень. За відсутності законодавчого тлумачення змісту названих понять суб’єкти правозастосування користувалися правовою доктриною.

Правова доктрина як джерело адміністративного права може застосовуватися в таких ситуаціях:

* існування прогалин у позитивному праві, оскільки саме правові ідеї є фундаментом права, його основою і мають велике значення для процесу тлумачення права;
* розроблення проектів нормативних актів та їх ухвалення (затвердження);
* ухвалення рішень Конституційним Судом України;
* обґрунтування судового та/або адміністративного рішення (вживаючи формулювання «відповідно до панівної в науковій літературі думки»)[[70]](#footnote-70).

1. Юридична сила формалізованих джерел адміністративного права. Система джерел адміністративного права за їх юридичною силою

Джерела (норми) адміністративного права, зафіксовані у формалізованому джерелі, перебувають між собою в певній субпідрядно- сті, що зумовлюється їх юридичною силою. Рівень юридичної сили джерела (норми) адміністративного права залежить насамперед від правового статусу суб'єкта його видання.

Систему джерел адміністративного права можна представити у вигляді «ієрархічноїпіраміди», що має такий вигляд[[71]](#footnote-71):

Державний рівень:

* Конституція України;
* міжнародні договори України;
* закони України;
* акти Кабінету Міністрів України;
* акти Президента України;
* акти центральних органів виконавчої влади;
* акти інших загальнодержавних органів влади;
* акти органів Автономної Республіки Крим;
* акти місцевих органів виконавчої влади;
* акти інших юридичних осіб публічного права.

Місцевий

(муніципальний)

рівень:

• акти органів місцевого самоврядування;

• акти інших юридичних осіб публічного права, які діють на місцевому (муніципальному) рівні.

Джерела адміністративного права перебувають між собою в супідрядності, заснованій на юридичній силі наявних у них правових норм і сфері правового регулювання:

1. джерела права ґрунтуються на приматі норм міжнародного права, а на національному рівні - насамперед на нормах Конституції та законів України, що мають вищу юридичну силу;
2. нормативні акти суб'єктів владних повноважень вищого рівня, що характеризуються більшим масштабом дії, ніж аналогічні акти суб’єктів нижчого рівня, слугують юридичною базою для джерел - нормативних актів, які ухвалюють суб'єкти владних повноважень нижчого рівня[[72]](#footnote-72).

Зокрема, стаття 7 КАСУ зазначає: «Якщо міжнародним договором, згода на обов'язковість якого надана верховною радою України, встановлені інші правила, ніж ті, що встановлені законом, то застосовуються правила міжнародного договору України. У разі відсутності закону, що регулює відповідні правовідносини, суд застосовує закон, що регулює подібні правовідносини (аналогія закону), а за відсутності такого закону суд виходить із конституційних принципів і загальних засад права (аналогія права). Аналогія закону та аналогія права не застосовується для визначення підстав, меж повноважень та способу дій органів державної влади та місцевого самоврядування»[[73]](#footnote-73).

Проект Закону України «Про нормативно-правові акти» від 14.01.2008 р. № 1343 подає таку систематизацію нормативно- правових актів за юридичною силою: 1. Найвищу юридичну силу має Конституція України. Закони та інші нормативно-правові акти ухвалюються (видаються) на основі Конституції України і мають відповідати їй. 2. Закони, ухвалені або затверджені на всеукраїнському референдумі, мають вищу юридичну силу щодо інших законів і підзаконних нормативно-правових актів. 3. Закони посідають провідне місце в ієрархії нормативно-правових актів та мають вищу юридичну силу щодо підзаконних нормативно-правових актів. 4. Укази Президента України та постанови Верховної Ради України, ухвалені відповідно до Конституції та законів України, мають вищу юридичну силу щодо правових актів Кабінету Міністрів України. 5. Підзаконні нормативно-правові акти органів виконавчої влади вищого рівня мають вищу юридичну силу щодо нормативно-правових актів органів виконавчої влади нижчого рівня. 6. Чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Юридична сила міжнародних договорів України визначається відповідно до Закону України «Про міжнародні договори України».

1. Правила вирішення конкуренції норм, закріплених

у джерелах адміністративного права

«Ієрархічна піраміда» дозволяє чіткіше зрозуміти місце певного юридичного акта в системі джерел адміністративного права. Проте викладене не означає, що в ситуації, коли певні суспільні відносини регулюються низкою юридичних актів, першочергово застосовується той із них, який має найвищу юридичну силу. У разі якщо між актами, що мають різну юридичну силу, не виникає колізій за змістом, доречно, щоб насамперед застосованим був юридичний акт, який має найменшу юридичну силу. Але при цьому не мають порушуватися приписи актів, які мають вищу юридичну силу.

У разі якщо між двома нормами адміністративного права виникає колізія за змістом, застосовується норма, яка має вищу юридичну силу.

Колізія норм адміністративного права означає, що норми нижчого ієрархічного рівня є недійсними. Проте така недійсність може викликатися лише тими нормами вищого ієрархічного рівня, які є правовими (законними) за своїм змістом.

У разі якщо закон або постанова уряду є неправовими (незаконними), положення таких актів не можуть вступати в колізію з нормами адміністративного права, що мають нижчу юридичну силу. Останні в такому разі залишаються дійсними.

У разі якщо колізія виникає Іміж юридичними актами одного й того самого ієрархічного рівня, тобто виданими одним і тим самим суб’єктом, проте в різний час, - застосовується останній за часом ухвалення юридичний акт (норма); між загальним і спеціальним юридичними актами одного ієрархічного рівня - застосовується останній7'.

Конкуренція може виникати також між нормами адміністративного права, розміщеними, по-перше, в юридичних актах органів державної влади, а по-друге - в юридичних актах органів місцевого самоврядування. У такій ситуації з огляду на положення ч. 1 ст. 144 Конституції України та ч. З ст. 24 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» застосовуються норми адміністративного права, зосереджені в юридичних актах органів державної влади.

Запитання і завдання

1. У чому полягає зміст публічного адміністрування як форми реалізації публічної влади?
2. Назвіть види публічного адміністрування.
3. Хто належить до суб'єктів публічного адміністрування? [[74]](#footnote-74)
4. У чому полягає сутність публічного інтересу?
5. Здійсніть відмежування публічного інтересу від приватного.
6. У чому полягає призначення (мета і завдання) адміністративного права?
7. Що складає предмет адміністративного права?
8. Здійсніть відмежування адміністративного права від цивільного.
9. Які відносини складають предмет адміністративного права України?
10. Розкрийте взаємодію адміністративного права України та європейського адміністративного права.
11. Назвіть підгалузі, які входять до особливого адміністративного права.
12. Що розуміється під джерелом адміністративного права?
13. Яка система притаманна для джерел адміністративного права?
14. Яке значення мають джерела адміністративного права?
15. Розкрийте поняття та здійсніть класифікацію законів як джерел адміністративного права.
16. Розкрийте поняття та здійсніть класифікацію підзаконних нормативно-правових актів як джерел адміністративного права.
17. У чому полягає зміст джерел права ЄС?
18. У чому полягає відмінність між формалізованими та неформалізова- ними міжнародними джерелами права?
19. Як можна пояснити причину збільшення кількості джерел адміністративного права?
20. Схарактеризуйте сучасні тенденції розвитку системи джерел адміністративного права України.

Література для поглибленого вивчення

1. Авер'янов В. Людиноцентристська ідеологія як основа реформування українського адміністративного права в умовах інтеграційного процесу. URL: <http://radnukinfo/pidrychnuku/493-stetse> nko/21414- 2012-06-20-10-58-46.html
2. Мельник Р. Предмет адміністративного права. Право України. 2018. URL: [https://pravoua.com.ua/иа/store/pravoukr/pravo\_2018](https://pravoua.com.ua/%d0%b8%d0%b0/store/pravoukr/pravo_2018)
3. Галунько В. Публічний інтерес в адміністративному праві. Форум права. 2010. № 4. С. 178-182.
4. Гриценко І., Мельник R, Пухтецька А. та ін. Загальне адміністративне право: підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2017. 566 с.
5. Мельник Р. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях: навчальний посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2018. 308 с.
6. Галунько В., Курило В., Короед С. та ін. Адміністративне право України. Т. 1. Загальне адміністративне право: підручник. Херсон : Грінь Д.С., 2015. 272 с.
7. Пухтецька А. Європейські принципи адміністративного права та їх запровадження у законодавство України : автореф. дис. ... Київ, 2009.18 с.
8. Галунько В. Основоположні засади адміністративного права України.
9. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=OOf-SBW9-ck>
10. Eduardo GarcHa De EnterrHa. Curso De Derecho Administrative. Decimoquinta Ediciyn. Editor: Thomson Reuters (Legal) Limited / Civitas, 2011. El Libro Tiene 872 P6gina.
11. Kahl A., Weber K. Allgemeines Verwaltungsrecht. Wien : Facultas, 2017. 364 s.
12. Роман Мельник. Про новітню доктрину адміністративного права України. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=> mR2Yolht2M&t= 2536s
13. Кармаліта M. Правова доктрина джерело (форма) права: дис.... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2011. С. 182.
14. Курило В. Про систему джерел адміністративного права України. Юридичний вісник. 2009. № 2. С. 30-33.
15. Мельник Р. та ін. 100 відповідей на 100 питань по загальному адміністративному праву: навчальний посібник. Київ : Юрінком Інтер,
16. С. 85. (російською мовою).
17. Мельник Р. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях: навчальний посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2018. 308с.
18. Цуркаленко Ю. Визнання судових рішень джерелами адмініст-ратив- ного права як необхідність забезпечення принципу верховенства права. 2015. №4. С. 297-301. URL: <http://nbuv.gov.ua/> UJRN/FPJndex. htm\_2015\_4\_53.
19. Шалінська І. Акти «м’якого права»: поняття та значення у міжнародному правопорядку. Соціологія права. 2011. № 2.
20. Решота В. Адміністративні договори в системі джерел адміністративного права України. Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Юридичні науки. 2018. Т. 29(68). №4. С. 126-130.
21. Решота В. Акти органів місцевого самоврядування в системі джерел адміністративного права. Право і суспільство. 2017. № 6. С. 126-131.
22. Решота В. Джерела адміністративного права України: проблеми судового застосування: монографія. Львів : ТзОВ Галицька видавнича спілка, 2018. 432 с.

РОЗДІЛ 2

76

77

ПРИНЦИПИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ[[75]](#footnote-75)

Принципи є провідною категорією в адміністративному праві всіх континентальних європейських країн. У принципах зміст права розкривається поглиблено, у них безпосередньо виявляється сутність права, його основи, закономірності суспільного життя, тенденції та потреби. У теорії права під принципами права розуміють найбільш загальні й стабільні вимоги, що сприяють утвердженню та захисту суспільних цінностей, визначають характер права і напрямки його подальшого розвитку[[76]](#footnote-76).

Характерними рисами принципів адміністративного права такі:

* формуються з метою забезпечення прав і свобод людини та громадянина й нормального функціонування громадянського суспільства та держави;
* визначають найбільш загальні й стабільні вимоги, що сприяють їх утвердженню та захисту суб’єктами публічної адміністрації, визначають характер адміністративного права і напрямки його подальшого розвитку;
* установлюють керівні засади-настанови, що визначають найважливіші правила, за якими здійснюється та організується діяльність суб’єктів адміністративного права;
* принципи адміністративно права характеризуються прогресивністю, засвідчують ідеальні для умов сучасності основоположні засади поведінки суб'єктів адміністративного права, які є реально досяжними.

Отже, принципи адміністративного права - це найбільш загальні та стабільні вимоги, об’єктивно зумовлені засади, на яких базується адміністративна діяльність суб'єктів публічної адміністрації з метою забезпечення права, свобод і законних інтересів приватних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави.

1. Принцип верховенства права в адміністративному праві[[77]](#footnote-77)

Принцип верховенства права є одним з основоположних принципів правопорядку Української держави, закріплений у статті 8 Конституції України. Його дія поширюється на всі органи державної влади, органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб у сферах нормотворчої, правоохоронної та правозастосовної діяльності. Водночас цей принцип є юридично обов’язковою нормою найвищого рівня.

Після ухвалення Конституції України основоположний принцип конституційного устрою став правовою нормою. КАСУ: суд у вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави; суд застосовує цей принцип з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини.

Рішення Європейського суду з прав людини стали обов’язковими для України після ратифікації Європейської конвенції з прав людини 1997 р. та ухвалення Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» 2006 р.

Верховенство права в адміністративному праві має такі складові:

* є своєрідним запобіжником від свавілля з боку суб’єктів публічної адміністрації стосовно приватних осіб;
* передбачає рівність усіх громадян та усіх однорідних юридичних осіб перед законом;
* означає, що права та свободи людини не є наслідком ухвалених у нормативно-правових актах гарантій. І навпаки - джерела права, ухвалені в офіційних документах, є наслідком природних прав людини і громадянина.

Лише доктрина природного права є джерелом розуміння того, що права людини й основоположні свободи не надані державою своїм громадянам права у вигляді створених нею норм права - це природні права, що властиві людині від природи та належать їй як творінню Природи, а не як члену суспільства, і тому є невідчужуваними.

Отже, принцип верховенства права в адміністративному праві є первинною об'єктивною засадою, на якій базується адміністративно-правова діяльність суб’єктів публічної адміністрації, адміністративного суду та інших учасників адміністративно-правових відносин з метою забезпечення (недопущення порушення) прав, свобод та інтересів приватних осіб і публічного інтересу держави.

1. Значення принципу верховенства права

для регулювання адміністративних правовідносин

Важливим чинником сутності верховенства права як принципу адміністративного права є характеристика частини 2 статті 8 Конституції України, де закріплено принцип ієрархії юридичних норм. Цей складник принципу верховенства права скерований на забезпечення узгодженого характеру всієї юридичної системи, що є важливим у ситуації, коли правові норми різних нормативних актів не узгоджуються між собою або суперечать одна одній. Зміст принципу ієрархії юридичних норм полягає в тому, що Конституція України наділена найвищою юридичною силою, тобто стоїть над законами і всіма підзаконними нормативно-правовими актами, а також над міжнародними договорами.

Особливостями принципу верховенства права є те, що:

* найвищою цінністю є Людина, її права і свободи, усі ж інші цінності, зокрема держава й закон, є вторинними;
* законодавство і право не тотожні, нормативно-правовий акт, який порушує права і свободи людини і громадянина, є непра- вовим, не підлягає виконанню, більш того його виконання є карним;
* законодавство, що відповідає теорії природного права, підлягає беззаперечному виконанню, а його невиконання є караним;
* принцип верховенства права визначає зміст і спрямованість діяльності держави, зокрема адміністративного суду та суб’єктів публічної адміністрації.

Завдання забезпечити узгоджений характер усієї юридичної системи в умовах співіснування суперечливих норм покладається насамперед на судову владу та суб’єктів публічної адміністрації в процесі здійснення виконавчої діяльності. Особливу роль у системі

інституційного забезпечення верховенства права відведено адміністративному судочинству.

Принцип верховенства права є первинним системотвірним принципом при здійсненні адміністративної діяльності суб'єктами публічної адміністрації та адміністративного судочинства. Він полягав в тому що в разі застосування суб'єктами владних повноважень нормативно-правових актів, які обмежують або порушують права, свободи й законні інтереси людини і громадянина, або в разі тлумачення їх у такий спосіб рішення, винесене в таких категоріях справ, має визнаватися недійсним - неправовим.

Принцип верховенства права при врегулюванні адміністративних правовідносин включає такі елементи:

* можливість звернутися до адміністративного суду та адміністративного органу за захистом прав, свобод та інтересів на підставі Конституції України та [або] теорії природного права;
* забезпечення розгляду й вирішення публічно-правової суперечки в адміністративному суді за відсутності законодавства, що регулює спірні відносини, його неповноти, неясності чи суперечливості;
* застосування в діяльності адміністративного суду та суб’єктів публічної адміністрації судової практики Європейського суду з прав людини.

Так, у справі «Полторацький проти України» ЄСПЛ вказано, що суд насамперед мусить розглядати, чи було втручання здійснено відповідно до закону79.

Слід зазначити, що рішення ЄСПЛ є обов'язковим до виконання договірними сторонами, використовується як джерело права та створює привід для вдосконалення внутрішнього законодавства.

У своїй сукупності ці елементи створюють підґрунтя для реалізації загальнолюдських цінностей, зокрема справедливості в адміністративно-правових відносинах.

Адміністративні суди мають перевіряти, а адміністративні органи повіряти свої адміністративні акти, дії або бездіяльність органів влади та її посадових осіб на відповідність Конституції й законам України. Повага до прав людини та забезпечення доступу до правосуддя є двома обов'язковими умовами для реалізації принципу [[78]](#footnote-78) верховенства права й розвитку інституційних механізмів його забезпечення.

Запровадження в Україні системи адміністративного судочинства є одним із найбільш значущих кроків на шляху утвердження верховенства права в нашій державі. Значний позитивний внесоку цьому процесі належить законодавчому забезпеченню утвердження верховенства права в КАСУ, в якому виписано структурні одиниці принципу верховенства права (статті 8, 9,10,11,12,13,16, 235, 237].

Механізмом забезпечення дієвості верховенства права в українській юридичній системі є конституційний принцип, відповідно до якого норми Конституції є нормами прямої дії, звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується. З цього випливає, що нормами прямої дії в Конституції є лише ті норми, що стосуються прав і свобод людини і громадянина. Тим самим звернення до суду безпосередньо на підставі конституційних норм прямої дії гарантовано лише для захисту прав і свобод людини і громадянина, а не для їх обмеження.

Отже, значення принципу верховенства права в адміністративному праві полягає в тому, що суб'єкти публічної адміністрації та адміністративні суди визнають право як найвищу цінність, що забезпечує права і свободи приватних осіб та публічний інтерес держави і суспільства загалом.

1. Складові верховенство права
2. Принцип законності[[79]](#footnote-79)

Принцип законності в праві є похідним від принципу верховенства права і не має йому суперечити. Ідея верховенства правового закону - фундаментальна складова принципу законності, підґрунтя існування правової держави, діяльності її органів[[80]](#footnote-80). Це означає:

1. зобов'язання суб’єктів публічної адміністрації під час здійснення будь-яких дій суворо дотримуватися законодавства України, діяти виключно відповідно до другої формули правового регулювання «заборонено все крім того, що прямо дозволено законом», що відбито у ст. 6 Конституції України: «Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України» та ст. 19: «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов’язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України»;
2. забезпечення дотримання законодавства всіма невладними фізичними та юридичними особами, при цьому фізичні особи, які не мають спеціального публічного статусу, мають право діяти відповідно до першої формули правового регулювання «дозволене все крім того, що прямо заборонено в законі», що закріплено зокрема у ст. 23 Конституції України: «Кожна людина має право на вільний розвиток своєї особистості, якщо при цьому не порушуються права і свободи інших людей, та має обов'язки перед суспільством, в якому забезпечується вільний і всебічний розвиток її особистості»;
3. дотримання суб'єктами публічної адміністрації адміністративних процедур і правил юридичної техніки;
4. використання органами виконавчої влади та місцевого самоврядування всіх дозволених законодавством засобів щодо забезпечення попередження та припинення протиправних посягань на права, свободи та законні публічні інтереси фізичних і юридичних осіб, невідворотності притягнення винних у скоєнні правопорушення до юридичної відповідальності та відновлення порушених прав і свобод.

Здійснюючи порівняльний аналіз принципів «верховенства права» і «законності», можна дійти таких висновків-.

* фізичні особи, які не мають владного чи спеціального статусу (приватні суб'єкти права], можуть користуватись в адміністративно-правових відносинах принципом верховенства права, відповідно до якого мають право виходити за межі дозволів формально чинного законодавства. Головне, щоб при цьому не порушувалися заборонні норми права та права й свободи інших фізичних та юридичних осіб;
* суб’єкти публічної адміністрації мають чітко діяти в межах законодавства України - іншими словами, суворо дотримуватися принципу законності - зв'язаності публічної адміністрації законом, без права виходу за межі формально встановленої компетенції, за винятком безпосереднього та невідкладного захисту життя і здоров'я людини.

1. Юридична визначеність[[81]](#footnote-81)

Засади юридичної визначеності є одним із провідних елементів принципу верховенства права. В його основі лежить відоме з римського права положення res judicata (лат. «вирішена справа], відповідно до якого остаточне рішення правоможного суду, яке вступило в силу, є обов'язковим для сторін і не може переглядатися. Іншими словами, цей принцип гарантує остаточність рішень («що вирішено - вирішено і не має переглядатися до безмежності»][[82]](#footnote-82).

Юридична визначеність дає можливість учасникам адміністративно-правових відносин завбачати наслідки своїх дій і бути впевненими у своїх легітимних очікуваннях (legitimate expectations], зокрема в тому, що набуте ними на підставі чинного законодавства право буде реалізоване. Юридичною визначеністю зумовлюється втілення легітимних очікувань, тобто досягнення бажаного результату через учинення правомірних дій з огляду на заздалегідь передбачені ймовірні наслідки. Утілення легітимних очікувань унеможливлюється зокрема у випадку, коли особа не може досягнути прогнозованого результату внаслідок зміни юридичного регулювання у такі строки, що не є розумними та обґрунтованими.

Приклад: у справі «Олександр Волков проти України» OleksandrVoIkov V. Ukraine) 9.01.2013, заява №21722/11 порушення принципу юридичної визначеності було констатоване Європейським судом з прав людини з огляду на відсутність у законодавстві України положень щодо строків давності притягнення судді до відповідальності за порушення присяги в контексті дотримання вимог якості закону[[83]](#footnote-83).

Загалом сутністю принципу юридичною визначеності є положення, що обмеження основних прав людини та громадянина і втілення цих обмежень на практиці допустиме лише за умови забезпечення передбачуваності застосування правових норм, установлюваних такими обмеженнями. Тобто обмеження будь-якого

права має базуватися на критеріях, які дадуть змоіу особі відокремлювати правомірну поведінку від протиправної, передбачати юридичні наслідки своєї поведінки[[84]](#footnote-84).

2.1.2.З. Запобігання зловживання (надужиттю) повноваженнями

Принцип верховенства права не виключає визнання за суб’єктами публічної адміністрації певних дискреційних повноважень в ухваленні рішень, однак у такому разі має існувати правовий механізм запобігання зловживанню повноваженнями.

У такому контексті верховенство права означає, що суб'єкти публічного адміністрації не можуть діяти свавільно та зобов’язані дотримуватись правил, які даватимуть можливість передбачити заходи, що будуть застосовані в конкретних правовідносинах.

Первинними у цьому випадку є положення теорії природного права, а саме другої формули правового регулювання, коли суб’єктам публічної адміністрації: заборонено все крім того, що прямо дозволено законом. Це відображено у ст. 6 Конституції України: «Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України» та ст. 19: «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов’язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України».

Принцип запобігання зловживанню повноваженнями суб’єктами владних повноважень характеризується тим, що:

* є невід'ємною складовою принципу верховенства права;
* практично утверджений в нормах Конституції України;
* є гарантом прав, свобод і законних інтересів приватних осіб публічному адміністрування, чинником забезпечення публічних інтересів держави і суспільства загалом;
* передбачає реальне втілення у правозастосування принципу законності;
* забезпечується як правовими, так і морально-етичними засобами;
* є вагомим чинником законотворчої та підзаконної право- творчості.

1. Рівність перед законом і недискримінація

Принцип рівності є фундаментальною складовою концепції верховенства права, невід'ємною умовою функціонування публічної влади, адже конституційно закріплений у нормах статей 21 та 24 Конституції України, згідно з якими всі люди є вільні й рівні у своїй гідності та правах, мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом, а надання привілеїв чи обмежень за будь- якими ознаками заборонено.

У сучасній юридичній літературі вказують на два основні шляхи досягнення рівності: забезпечення рівних можливостей і забезпечення рівних результатів. Це призводить до висновку, що сьогодні положення «всі рівні перед законом і судом» означає, що суб’єкти можуть перебувати в рівному стані лише за рівних умов.

Якщо умови не є рівними, законодавець зобов'язаний запроваджувати різний адміністративно-правовий статус, надаючи певні переваги більш слабким і залежним суб’єктам, аби не допустити порушення їх прав і свобод.

Саме закріплення рівності перед законом разом із забороною дискримінації має на меті забезпечення універсального додержання принципу рівності, залишаючи одночасно належне поле розсуду суб'єктам публічно адміністрації у проведенні економічної, соціальної та іншої політики, що неминуче пов’язана з установленням у законах певних розрізнень[[85]](#footnote-85).

Принцип недискримінації означає, що всі права гарантуються кожній людині без будь-якого виключення чи обмеження з причин інвалідності або за іншими ознаками. В його основі лежать такі постулати:

1. забезпечення рівності прав і свобод осіб та/або груп осіб;
2. забезпечення рівності перед законом осіб та/або груп осіб;
3. повага до гідності кожної людини;
4. забезпечення рівних можливостей осіб та/або груп осіб[[86]](#footnote-86).
5. Доступ до правосуддя

Статтею 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод гарантує кожному право на справедливий суд, що включає, крім іншого, право на розгляд справи. Відповідні положення Конвенції втілені також у ст. 55 Конституція України, згідно з якою права і свободи людини і громадянина захищає суд; кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

У науковій літературі висловлюється думка, що право на розгляд справи означає право особи звернутися за захистом до суду та право на те, що його справа буде розглянута та вирішена судом. Обов’язковою умовою дотримання цього права є те, що особі має бути забезпечена можливість реалізації зазначених прав без будь-яких обмежень, перешкод чи ускладнень. Можливість людини без перепон одержати судовий захист є головним змістовним аспектом поняття доступу до правосуддя8\*'.

1. Принципи належного врядування в адміністративному праві[[87]](#footnote-87) [[88]](#footnote-88)

Належне публічне адміністрування має низку основних характеристик й основоположних засад на яких базується адміністративно-правова діяльність суб'єктів публічного адміністрування. Ними є участь і орієнтація на консенсус, відповідальність (підзвітність), прозорість, належне реагування, ефективність і результативність, рівність і врахування інтересів та відповідність принципу верховенства права.

Названі засади засвідчують, що корупція має бути мінімізованою, погляди меншості враховано та голоси найбільш незахище- них верств суспільства почуто під час ухвалення рішень. Принципи належного врядування також мають відповідати сьогоденним і майбутнім потребам суспільства[[89]](#footnote-89).

Належне врядування є вершиною еволюції публічного адміністрування, яке увібрало у себе все найкраще та найрезультативніше

від попередніх теоретичних і практичних надбань. Для досягнення цілей належного врядування фахівці рекомендують дотримуватися таких трьох постулатів:

1. посадові особи суб'єктів владних повноважень завжди мають пам'ятати, що громадяни є центром усіх демократичних інститутів та процесів;
2. суб'єкти публічної адміністрації мають постійно покращувати якість і ефективність публічного адміністрування;
3. вища виконавча та місцеві влади створюють та підтримують інституційні передумови для вдосконалення публічного адміністрування на центральному й місцевому рівнях на основі цінностей і стандартів ЄС[[90]](#footnote-90).

Уперше принципи належного врядування отримали своє визначення в Білій книзі Європейського урядування у 2001р., серед них основними були закріплені: відкритість - вимога до адміністративних органів працювати відкрито, обмінюватися інформацією з держа- вами-членами Європейського Союзу, вимога викладати інформацію доступною мовою для вирішення проблем забезпечення довіри до складних інституцій; участь - вимога якості, релевантності та ефективності політики Європейського Союзу, що визначається залуче- ністю широкого кола осіб та організацій до формування політики, а збільшення участі з великою ймовірністю збільшує довіру до результатів упровадження політик та інституцій, які їх імплементують.

Відповідальність - вимога до всіх інституцій нести відповідальність за те, що вони роблять для Європи, вимога зрозумілості і відповідальності всіх інших агентів, задіяних у розробленні і впровадженні політики Європейського Союзу. Ефективність - вимога своєчасності політики, забезпечення досягнення завдань політики, оцінювання майбутнього впливу, попереднього досвіду, що має застосовуватися на пропорційній основі та на найбільш доречному рівні. Відповідність (узгодженість) - вимога відповідності та узгодженості політик між собою, легкого розуміння і сприйняття змісту політик громадянами[[91]](#footnote-91).

Урядування розкривається через такі стандарти: належне законодавство; доступ до інформації; належна адміністрація;

належний персонал; належний фінансовий та бюджетний менеджмент; нагляд тощо. Належне урядування оцінюється завдяки індексам урядування, що розраховуються для кожної країни світу та об’єднують такі показники: 1] показник участі громадян ( сумарні показники індексів політичної свободи та політичної стабільності]; 2] показник спрямованості уряду (сумарні показники ефективності судочинства, діяльності держаної служби, зменшення рівня корупції]; 3] показник суспільного розвитку (сумарні показники розвитку суспільства, рівності розподілу доходів]; 4] показник управління економікою (сумарні показники торгівельної та монетарної й фіскальної політики].

В останніх дослідженнях Світового Банку щодо України використовувалися такі показники урядування:участь (урахування голосу] та відповідність; політична стабільність та відсутність злочинно- сті/тероризму; ефективність уряду; якість регуляторної політики; верховенство права; контроль за корупцією.

1. Значення принципів належного врядування

для регулювання адміністративних правовідносин

Принципи належного врядування встановлюють стандарти, стимулюють публічних службовців на забезпечення прав свобод та інтересів приватних осіб і публічного інтересу держави. При цьому їх формальна легалізація здійснюється в різного рівня нормах адміністративного права - від конституційних норм до окремих підзаконних нормативно-правових актів і судових прецедентів.

Принципи належного врядування мають стати не просто засад- ничими ідеями, заснованими на чиїйсь добрій волі, а реально виконуватися на всіх рівнях публічного адміністрування, дієво захищатися від порушень незалежними органами публічно і громадського контролю, системою адміністративної юстиції та парламентським контролем.

У судовій практиці Європейського суду з прав людини визначаються вагомі принципи, що мають виконуватися всіма держа- вами-членами, зокрема це: принцип адміністрування через закон; принципи пропорційності, юридичної визначеності, захисту законних очікувань, недопущення дискримінації, право на слухання в ході адміністративних процедур щодо ухвалення рішень;

забезпечувальні заходи; справедливі умови доступу громадян до адміністративних судів; позадоговірна відповідальність публічної адміністрації[[92]](#footnote-92).

Також у системі принципів належного врядування вагому роль відграють висвітлені у «Білій Книзі» європейського врядування п'ять принципів ефективного врядування - відкритості, участі, підзвітності, ефективності і злагодженості. Кожен принцип є важливим для більш демократичного врядування, адже вони підтримують демократію та принцип верховенства права в державах-членах ЄС і можуть бути застосовані на всіх рівнях влади - світовому, європейському, національному, регіональному й місцевому[[93]](#footnote-93).

Отже, значення принципів належного врядування для регулювання адміністративних правовідносин полягає в тому, що вони встановлюють засадничі стандарти, які стимулюють публічних службовців при наданні адміністративних послуг, здійсненні розпорядчої та виконавчої діяльності на мінімізацію корупції, врахування прав і свобод меншості й найбільш незахищених верств суспільства.

1. Принцип забезпечення участі в ухваленні рішень

та належне реалізування

Цей принцип полягає в тому, що має діяти консенсусна модель культури публічного адміністрування, яка передбачає існування згоди між громадянами з приводу механізмів ухвалення публічних рішень, а також стосовно головних проблем, які постають перед суспільством, і засобів їх вирішення.

Забезпечення участі в ухваленні рішень та належне реагування базується на:

> участі суб'єктів громадянського суспільства у процесі ухвалення адміністративно правових рішень, залученні широкого кола зацікавлених учасників до викладення свого бачення формату їхньої участі;

* наданні учасникам громадськості інформації, необхідної для ефективної участі;
* визнанні та обговоренні потреб й інтересів усіх учасників, зокрема осіб, які ухвалюють рішення;
* наданні громадськості можливості впливати на рішення;
* доведенні до відома учасників, яким чином їх внесок вплинув на ухвалене рішення.

Приклад: Кодекс належної практики участі громадськості у процесі ухвалення рішень Ради Європи визначає такі важливі засади участі громадськості: 1) участь у збиранні й переданні поглядів різних членів громадських організацій з метою впливу на процес ухвалення політичних рішень; 2) довіра та чесна взаємодія між політичними силами й суспільством; 3) відповідальність і прозорість як з боку громадських організацій, так і з боку державних органів, оскільки важливо визнавати громадські організації як вільні й незалежні структури із власними цілями, рішеннями та заходами.

Рекомендації щодо поліпшення участі суб’єктів громадянського суспільства в публічному процесі ухвалення рішень містять такі засадничі вимоги:

* прозорість у доступі громадськості до всіх документів - проектів, рішень і висновків, які мають значення для процесу участі;
* неупередженість з боку громадських організацій, оскільки вони мають право діяти самостійно та відстоювати різні позиції перед органами влади;
* відкритість і доступність, оскільки процеси участі мають бути відкритими та доступними для всіх на основі узгоджених меж участі;
* відповідальність та ефективність, за яких участь має бути зорієнтована на результат, щоб мати реальний вплив на зміст, а також органи мусять нести відповідальність перед суспільством за плин консультаційних процесів і доповідати про їх результати;
* відсутність дискримінації;
* рівне ставлення та відкритість, а саме рівний доступ для всіх, зокрема задоволення потреб меншин, осіб, які перебувають у несприятливих умовах, вразливих чи соціально відчужених осіб або груп осіб, які бажають взяти участь;

> незалежність об’єднань, зокрема відмова від нав'язування зобов’язань громадських організацій щодо участі в процесах ухвалення рішень або відстоювання певних позицій[[94]](#footnote-94).

1. Принципи відкритості й прозорості

в адміністративному праві

Поняття «відкритість» має ширше значення, ніж «прозорість». Відкритість передбачає ще два аспекти - «доступність» та «чутливе реагування», що є іншими характеристиками якості взаємодії органів влади з громадськістю, якій вона слугує[[95]](#footnote-95). Відкритість влади поєднує три головні елементи: прозорість (transparency) - перебування під публічним контролем; доступність (accessibility) - кожному, у будь-який час, всюди; чутливість - до нових ідей і вимог, готовність оперативно реагувати (responsiveness).

Принцип прозорості (англ. - the principle of transparency) - один із центральних принципів адміністративного права, який в європейських країнах розвинувся під впливом Скандинавських принципів належного урядування, запозичений зі вступом до ЄС Швеції та Фінляндії в середині 1990-х рр. У європейському адміністративному праві переважно вживається щодо доступу до офіційних документів, що містять у собі ухвалені рішення.

Принцип прозорості в розумінні Модельного кодексу Ради Європи 2007 року полягає в тому, що органи публічної влади зобов'язані діяти відповідно до принципу прозорості, за яким вони забезпечують інформування приватних осіб відповідними засобами про вжиті заходи та ухвалені рішення, включаючи публікування офіційних документів; вони зобов'язані забезпечувати право доступу до офіційних документів.

Група принципів «Відкритість і прозорість» була сформульована за участі дослідженнях Програми СІГМА та ОЕСР під час розроблення проблем формування спільно простору взаємодії публічних адміністрацій європейських країн - європейського адміністративного простору: принцип відкритості на противагу секретності; принцип прозорості на противагу дискретності; принцип винятковості конфіденційного та секретного характеру діяльності органів публічної влади; принцип набрання законної сили тільки після офіційного опублікування; принцип підлеглості публічних адміністрацій зовнішньому контролю; принцип обов’язкового обґрунтування та наведення підстав прийнятого рішення особі, чиї права або законні інтереси зачіпаються у зв’язку з його прийняттям, і т. ін.[[96]](#footnote-96)

Отже, принцип відкритості полягає в тому, гцо суб’єкти публічної адміністрації мають забезпечувати вільний доступ усім зацікавленим особам до намірів, підстав аргументації та адміністративної процедури ухвалення рішення та самого офіційно ухваленого адміністративного рішення. Вони мають оприлюднювати свої рішення в доступних офіційних виданнях, так щоб із ними могли ознайомитися усі категорії громадян, зокрема особи з особливими потребами та національні меншини. Принцип прозорості визначає те, що рішення суб’єктів публічної адміністрації ухвалюються та здійснюють введення їх дію відповідно до адміністративних процедур, передбачених законом та інструкціями [законодавством]. Це також означає, що інформація наявна та вільно доступна для тих, кого може стосуватись відповідне рішення чи його введення в дію. Інформація надається в достатній кількості, у зрозумілій формі, а також через засоби доступні засоби масової інформації та відкриті інтернет-ресурси.

1. Принцип доброчесності й етичної поведінки

в адміністративному праві

Категорія «доброчесність» належить до фундаментальних категорій науки, під нею розуміють високу моральну чистоту, чесність. Виходячи з цього, діяльність суб’єктів публічної адміністрації має відбивати особистості стійкі позитивні моральні якості, спрямовані на досягнення добра (публічного інтересу) як для приватної особи, так і публічного інтересу суспільства загалом[[97]](#footnote-97).

Принцип етичної поведінки суб'єктів публічної адміністрації включають у себе засади етики публічної служби, які ґрунтуються на положеннях природного права, Конституції України, Конвенції захисту прав та основоположних свобод, законодавства про публічну службу та запобігання корупції, а саме:

* служіння народу України та суспільству - забезпечувати публічний, а не відомчий інтерес;
* гідна поведінка - бути ввічливими у стосунках з громадянами, колегами й підлеглими;
* неупередженість і політична нейтральність - не використовувати службові повноваження в інтересах політичних партій або окремих політиків; недопущення виконання незаконних рішень чи доручень;
* сумлінність, при забезпечення публічної інтересу;
* нерозголошення інформації.

1. Принцип ефективності в адміністративному праві

Ефективність публічного адміністрування постає як результат впливу якості та змісту цілеспрямовано застосованих інструментів публічного адміністрування суб’єктами публічного адміністрування, а також дії об’єктивних чинників, які опосередковують хід і результати адміністративно-правового застосування норм адміністративного права"

Ефективність публічного адміністрування це ступінь відповідності між існуючими запитами вітчизняного громадянського суспільства у вирішенні соціальних протиріч, що формуються в процесі взаємодії між суб’єктами публічної адміністрації та приватними фізичними і юридичними особами, а також міра вирішення цих протиріч як наслідок дії адміністративно-правової норми. При мінімізації матеріальних та фінансових витрат для отримання суб’єктами публічної адміністрації мети і завдань публічного адміністрування.

Принцип ефективності в адміністративному праві базується на засадах:

* результати адміністративної діяльності публічної адміністрації співвідносяться з поставленим цілям і завдання публічного адміністрування; [[98]](#footnote-98)
* суб'єкти публічного адміністрації мають бути забезпечені всіма необхідними ресурси для виконання покладених на них завдань;
* суб'єкти публічного адміністрування використовують надані їм кадрові, матеріальні й фінансові ресурси максимально ощадливо;
* регулярно проводяться аудити стосовно раціонального використання публічних ресурсів, вироблятися пропозиції щодо підняття якості та зменшення строків надання адміністративних послуг, а також здійснення іншого публічного адміністрування.

Отже, принцип ефективності в адміністративному праві полягає в тому, що публічне адміністрування має призводити до потрібних позитивних наслідків стосовно забезпечення прав, свобод, інтересів приватних осіб і публічного інтересу держави, одночасно здійснюватися з найменшими матеріальними та фінансовими затратами.

1. Принципи компетентності й спроможності

в адміністративному праві

Принципи компетентності й спроможності полягають у тому, що суб'єкти публічної адміністрації мають володіти достатнім рівнем комплексу професійних знань, умінь, властивостей і якостей, що дає їм можливості практично здійснювати оптимальне й ефективне публічне адміністрування у сфері своєї компетенції.

Компетентності у сфері публічного адміністрування є індикаторами, що дозволяють визначити готовність посадових і службових осіб суб'єктів публічної адміністрації до конкретної адміністративної діяльності щодо публічного забезпеченні прав, свобод, інтересів та публічного інтересу держави. Їх набуття дає суб'єктам публічної адміністрації можливість орієнтуватися в умовах сучасних проблем, які стоять перед вітчизняними органами публічного влади у складному соціально-економічному, військо-терористичному й інформаційному просторах.

Спроможність - це практична здатність суб'єктів публічного адміністрування, виконувати визначені функціональними обов'язками завдання, володіти інструментарієм їх виконання у відповідності до встановлених вимог.

1. Принципи поваги до прав людини та культурної

різноманітності

Принцип поваги до прав людини є провідним в адміністративному праві, адже:

* із погляду теорії природного права, право є справедливе та іуманне, основним його завданням однозначно визнається забезпечення природних прав і свобод людини та громадянина - життя і здоров'я, честі, гідності, безпеки, права на опір насиллю;
* виходячи з цього, будь-яке джерело адміністративного права лише тоді може вважатися правовим, коли відповідає природному праву та узгоджується з ним;
* основними глобальними напрямками діяльності суб'єктів публічної адміністрації, з погляду філософії природного праворо- зуміння, є пріоритет забезпеченій охорони прав і свобод людини.

Конвенція про охорону та заохочення розмаїття форм культурного самовираження визначила зміст принципу поваги до прав людини й основоположних свобод у цій сфері. Вона визначила, що охорона та заохочення культурного розмаїття можливі тільки тоді, коли гарантовано права людини та основоположні свободи, як-от: свободу вираження думок, інформації та комунікації, а також можливість для окремих осіб вибирати форми культурного самовираження.

Провідною складовою забезпечення принципу культурної різноманітності є засади гідності й поваги до всіх культур, а саме охорона й поширення розмаїття форм культурного самовираження, що передбачає визнання рівної гідності й поваги до всіх культур, зокрема культури осіб, які належать до меншин і корінних народів[[99]](#footnote-99).

1. Принцип забезпечення соціальної згуртованості

Принцип злагодженості на рівні публічного адміністрування полягає в тому, що всі заходи публічного адміністрування мають відповідати один одному та бути зрозумілими для громадян. Потреба у злагодженості всередині вітчизняного суспільства стала критично актуальною в умовах російсько-терористичної гідридної агресії. Такі виклики, разом із потребою консолідації вітчизняного суспільства у здійснення практичних заходів щодо вступу України в ЄС та НАТО, не можуть бути вирішені без забезпечення соціальної згуртованості суб'єктів публічної адміністрації, які входять до різних міністерств, центральних органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування.

Злагодженість вимагав політичного лідерства та відповідальності Президента України, Кабінету Міністрів України, місцевих керівників органів публічної влади для забезпечення послідовного підходу в складній системі публічного адміністрування.

1. Принцип підзвітності в адміністративному праві

Підзвітність публічної адміністрації - це обов’язок суб’єктів публічного адміністрування звітувати перед громадянським суспільством та вищим за ієрархічним статусом керівництвом стосовно ефективності здійснюваної ними публічного адміністрування та дотриманням ними прав, свобод та інтересів громадян при виконанні своїх функціональних обов’язків.

1. Принцип сталості та довгострокової орієнтованості

Сталий розвиток у публічному адмініструванні[[100]](#footnote-100) означає таке використання публічною адміністрацією людських, економічних, соціальних, природних та інших ресурсів, щоб ними могли скористатися й подальші покоління. Щоб залишити у спадок подальшим поколінням дійсно демократичну, правову державу з розвиненим грома- дянським суспільством та належною ринковою економікою, теперішні суб’єкти публічної адміністрації мають здійснювати публічне управління не тільки ефективно, але й відповідально, не допускаючи [попереджаючи] негативних економічних, соціальних, екологічних та інших перекосів. Тим самим вони забезпечуватимуть динамічні, але еволюційні реформи, орієнтовані на довгострокову перспективу.

1. Принцип інноваційності та відкритості до змін

Потреба імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, з іншої, не залишає інших варіантів для вітчизняної публічної адміністрації, як здійснювати адміністративну діяльність через трансформацію (запозичення] наукових досліджень і публічних управлінських розробок у практику публічного адміністрування, використовуючи нові підходи щодо надання адміністративних послуг і здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності з метою адаптації їх до стандартів ЄС та подальшого розвитку. Вітчизняна публічна адміністрація має працювати більш відкрито, активно обмінюватися інформацією з держава- ми-членами ЄС, прищеплювати високі європейські цінності та застосовувати формальні процедури публічного управління й технічного забезпечення публічного адміністрування.

1. Принцип поваги приватності

За цим принципом (ще: конфіденційності], органи публічної влади зобов'язані поважати приватність, з-поміж іншого - під час розгляду особистих даних; у випадках, коли органи публічної влади уповноважені мати доступ до персональних даних або файлів, особливо електронних засобів, вони вживатимуть усіх необхідних заходів для гарантування приватності (конфіденційності]; приватним особам гарантується право доступу до персональної інформації, що стосується їх, та право вносити або змінювати будь-яку інформацію, що є неточною або не має була бути записаною.

1. Принципи-вимоги щодо обігу інформації

У системі принципів належної адміністрації самостійну підгрупу становлять принципи-вимоги щодо обіїу інформації, що використовується у зв'язку з реалізацією повноважень адміністративного органу: а] принципи, що забезпечують інформування громадян про діяльність адміністративного органу, принцип інформування; принцип консультування; принцип етичності; принцип гнучкості у практичній роботі адміністративних органів; принцип використання простої, чіткої та зрозумілої мови; б] принципи, що забезпечують право на отримання інформації від адміністративного органу. доступ до інформації (право персонального доступу; право загального доступу до документів; право на письмові матеріали]; принцип повідомлення про отримання документів та зазначення уповноваженої особи; принцип обов’язкового передання документів уповноваженим органам (службам]; право робити заяви; принцип прозорості адміністративних дій; в] принципи конфіденційності та захисту даних: принцип захисту даних та поваги приватної інформації; принцип дотримання вимог конфіденційності інформації під час виконання запитів; принцип забезпечення публічного доступу до документів; принцип належного документування.

Питання для самоконтролю

1. У чому полягає значення принципів адміністративного права?
2. У чому полягає значення принципу верховенства права для публічного адміністрування?
3. Як співвідносяться принцип верховенства права та законності?
4. Яке значення мають принципи належного врядування для публічного адміністрування?
5. У чому полягає сутність принципів належного врядування?
6. Як формуються принципи належного врядування?
7. У чому полягає сутність принципу підзвітності?

Література для поглибленого вивчення

1. Авер’янов В. Б. Утвердження принципу верховенства права у новій доктрині Українського адміністративного права. № 11 (61]. С. 57-63.
2. Біла Книга. Європейське врядування. Комісія європейських співтовариств. Брюссель. 25.7.2001. СОМ(2001]. URL: <http://pravo.org.ua/> files/konstutyc/WH ІТЕ\_В0 0 K\_U KR\_REV.pdf
3. Галунько В. Олефір В., Гридасов Ю. та ін. Адміністративне право України: у 2-х т.: підручник Т. 1 : Загальне адміністративне право. Академічний курс. Херсон: ХМД, 2013. 396 с.
4. Дзюндзюк В. та ін. Публічне адміністрування в Україні. 2011. URL: <http://economics.studio/derjavne-upravlinnya-munitsipaln>
5. Європейські принципи державного управління. Публікація СІГМА. №27. 1999. URL: <http://www.sigmaweb.org/publications/Sergei_Rus> SP27\_99Revl
6. Томкіна 0. Принцип доброчесності державної влади: постановка проблеми. Вісник Національної академії правових наук України. № 1 (76]. 2014-6. С. 65-72.
7. Що є належне урядування? Центр політико-правових реформ. 2015. URL: [http://pravo.org.ua/иа/news/26](http://pravo.org.ua/%d0%b8%d0%b0/news/26)

РОЗДІЛ з

СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА102

1. Поняття «суб’єкт публічного адміністрування» (адміністративний орган) як суб'єкт адміністративного права103

Категорія «публічна адміністрація» є головною категорією в доктрині адміністративного права. Зазначений термін використовується поряд із такими поняттями, як «публічне адміністрування», у зв’язку з чим виникає питання про їх співвідношення. Слід звернути увагу, що зазначені терміни є доктринальними, чинне законодавство України їх не використовує. З приводу термінів «публічне управління» та «публічне адміністрування» в науці адміністративного права можна зустріти різні погляди щодо їх визначення та співвідношення. Уважаємо за можливе виділити такі основні підходи до розуміння зазначених категорій. За першим підходом терміни «публічне управління» та «публічне адміністрування» розглядаються як синоніми та полягають у практичній реалізації функцій виконавчої влади - участі в формуванні державної політики та її реалізації шляхом виконання Конституції та законів України. У межах другого підходу термін «публічне адміністрування» є більш широким і включає в себе реалізацію публічно-владних управлінських функцій, а також надання адміністративних послуг. Зазначений підхід має своїм законодавчим підґрунтям положення КАСУ у якому суб'єкта владних повноважень визначено через його функції - публічновладні управлінські функції та надання адміністративних послуг.

За третім підходом термін «публічне управління» є більш широким за «публічне адміністрування», оскільки останнє полягає лише в поточній реалізації окремих функцій публічної політики, однак виключає участь у її формуванні. Ураховуючи ті тенденції, які склалися у вітчизняній доктрині, а саме використання категорій

102

103

За загальною редакцією: Петра Діхтієвського. Автор: Юлія Ващенко.

«публічне управління» та «публічне адміністрування» для характеристики функціонального аспекту виконавчої гілки влади, пропонуємо взяти за основу саме перший підхід та визначити, що публічне управління (адміністрування] є діяльністю уповноважених суб'єктів щодо практичної реалізації функцій виконавчої влади, а саме участі у формуванні державної політики та її реалізації шляхом виконання Конституції та законів України. По суті зазначені категорії тісно пов’язані з тим, що в радянській доктрині адміністративного права позначалося терміном «виконавча (виконавська] діяльність». У цьому контексті важливо розмежовувати публічне управління (публічне адміністрування] та адміністративне розпорядництво. Як справедливо зазначає Р. Мельник, публічне адміністрування має зовнішню спрямованість, тобто здійснюється за межами відповідного органу, тоді як адміністративним розпорядництвом є діяльність, яка пов’язана з внутрішньою організацією функціонування органів публічної влади (реорганізація підрозділів, переміщення державних службовців і т. д.][[101]](#footnote-101).

Якщо категорія «публічне управління» («публічне адміністрування»] стосується функціонального аспекту зазначеної діяльності, то її інституційний аспект пов’язаний саме з публічною адміністрацією. Тобто публічне управління (публічне адміністрування] здійснюється суб'єктами публічної адміністрації/суб’єктами публічного адміністрування.

Ураховуючи зазначене, суб’єкт публічної адміністрації / суб’єкт публічного адміністрування - це суб’єкт, який у межах власних або делегованих повноважень здійснює практичну реалізацію функцій виконавчої влади, а саме бере участь у формуванні державної політики та її реалізації шляхом виконання Конституції та законів України. Відповідно публічна адміністрація є системою суб’єктів публічного адміністрування.

Категорія «суб’єкт публічної адміністрації», або «суб'єкт публічного адміністрування» є категорією доктринальною, тобто використовується в науці адміністративного права. Законодавство України використовує термін «суб’єкт владних повноважень», під яким розуміється орган державної влади (зокрема без статусу юридичної особи], орган, місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг (п. 7 ч. 1 ст. 4 КАСУ).

Перспективне законодавство України, а саме проект Закону України «Про адміністративну процедуру» (№ 3475 від 14.05.2020 р.), який було ухвалено Верховною Радою України у першому читанні, використовує термін «адміністративний орган», під яким розуміється орган виконавчої влади, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їхня посадова особа, інший суб’єкт, який відповідно до закону уповноважений здійснювати публічновладні управлінські функції.

Окреслюючи коло суб'єктів публічної адміністрації, потрібно враховувати, що воно не обмежується лише органами виконавчої влади, хоча вони і складають, так би мовити, ядро публічної адміністрації. На сьогодні окремі функції виконавчої влади здійснюють державні органи, які формально не підпорядковані жодній з гілок влади (наприклад, Національний банк України), органи місцевого самоврядування й навіть приватні особи - на підставі делегованих повноважень органів державної влади.

1. Компетенція суб’єкта публічного адміністрування[[102]](#footnote-102)

Компетенція є базовою теоретичною категорією адміністративного права, яка дозволяє повно та всебічно охарактеризувати конкретного суб’єкта публічного адміністрування. Виділяють два аспекти компетенції - зовнішній та внутрішній.

Зовнішній аспект пов’язаний з етимологією терміна «компетенція», що походить від латинського сотреіеге («бути відповідним»). У нашому разі йдеться про те, що кожен суб’єкт відповідає своєму місцю в публічній адміністрації. Коло питань, вирішення яких йому доручено, є унікальним, а право на вирішення цих питань - монополією конкретного суб'єкта..

Унікальність компетенції дуже важлива. У разі порушення суб'єкти владних повноважень можуть відновити (встановити) її через укладення угоди про розмежування компетенції або звернувшись до адміністративного суду з позовом із приводу реалізації їх

Розділ 3. Суб’єкти адміністративного права 3.1. Поняття «суб’єкт публічного адміністрування» (адміністративний орган)...

компетенції. При цьому це виняток, адже за загальним правилом орган державної влади не може звертатися з адміністративним позовом до іншого, бо це буде позов держави до самої себе (див. постанову Верховного Суду у справі за позовом Міністерства екології та природних ресурсів України до Державної регуляторної служби України[[103]](#footnote-103)}.

Внутрішній аспект компетенції легко пояснити через її будову. Компетенція не є однорідною і складається з низки взаємопов'язаних елементів. Її основні складові - це мета та завдання, предмет відання, адміністративні повноваження. Іноді до складників компетенції додають функції суб’єкта публічного адміністрування, його відповідальність тощо.

Так, компетенція Уряду встановлюється Законом «Про Кабінет Міністрів України», компетенція центральних органів виконавчої влади - Законом «Про центральні органи виконавчої влади», спеціальними законами та положеннями про відповідні державні органи. Такі положення затверджуються постановами КМУ Компетенція місцевих державних адміністрацій установлюється Законом України «Про місцеві державні адміністрації». Такі нормативні акти ми називатимемо компетенційними.

Розглянемо складові компетенції.

Мета та завдання визначають соціальне призначення суб'єкта публічного адміністрування, його роль і значення в організації суспільного життя та реалізації публічного інтересу.

Завдання - це наперед визначений, запланований до виконання обсяг робіт, покладений на суб’єкта публічного адміністрування. Перед кожним суб’єктом ставиться чітко визначене коло завдань.

Приклад: Національна поліція має чотири завдання (забезпечення публічної безпеки й порядку; охорона прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; протидія злочинності; надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги)[[104]](#footnote-104) [[105]](#footnote-105), Служба зовнішньої розвідки України - п'ять Ю8, Міністерства юстиції України - вісімнадцять[[106]](#footnote-106).

Мета відображає загальну спрямованість діяльності суб’єкта публічного адміністрування. Теоретично завдання конкретизують, розкривають мету, є похідними від неї. Однак мета не завжди закріплюється в компетенцінних актах. В одних випадках сформулювати її складно через різноспрямованість адміністративної діяльності органу, в інших - через велику кількість завдань, поставлених перед ним.

У компетенційних актах часто використовуються словосполучення «забезпечує формування державної політики» та «реалізує державну політику». Перше з них вказує на те, що виконання поставленої перед органом мети та завдань передбачає переважно ухвалення нормативних актів, а друге - ухвалення адміністративних актів, проведення організаційних заходів, тощо.

Другий складник компетенції - предмет відання. Він визначає коло питань, які компетентний вирішувати суб’єкт публічного адміністрування. У переважній більшості випадків у нормативному акті неможливо навести їх вичерпний перелік. Тому для встановлення меж предмета відання використовуються маркери - територіальні, об'єктні, суб’єктні тощо.

Територіальний маркер вказує на географічно визначену територію, у межах якої виникають питання, що належать до предмета відання суб'єкта публічної адміністрації (Вознесенський район, зона відчуження, територія заповідника тощо].

Об'єктний маркер вказує на предмети та процеси, з якими пов’язане управлінське питання (об’єкти інтелектуальної власності, будівельна діяльність, товари, культурна цінність). Зазвичай предмет відання окреслюється кількома предметними маркерами.

Суб'єктний маркер вказує на коло осіб, причетних до вирішуваного питання (іноземці, військовослужбовці, громадяни України, зарубіжні українці, політичні партії, комунальні неприбуткові підприємства, медичні заклади тощо].

Для встановлення меж предмета відання суб'єкта публічного адміністрування використовуються різні види маркерів одночасно.

Приклад: Національна комісія України з цінних паперів та фондового ринку вирішує питання, пов'язані з випуском та обігом цінних паперів (об'єктні маркери), учасниками фондового ринку (суб'єктний маркер] в Україні (територіальний маркер).

Третій складник компетенції - повноваження. Це юридична конструкція, що поєднує в собі специфічні права та обов'язки суб'єктів публічного адміністрування. Саме тому деякі вчені, що займаються проблемами теорії права, називають повноваження «правообов'яз- ком». Кількість повноважень суб’єктів публічного адміністрування залежить від різних обставин й істотно відрізняється.

Приклад: у компетенційних нормативних актах за Державною міграційною службою України закріплено сорок два адміністративних повноваження[[107]](#footnote-107), за Державною податковою службою України - сімдесят п'ять[[108]](#footnote-108), за деякими міністерствами - більше трьох сотень.

Особливості функціонування конкретного суб'єкта публічного адміністрування можуть бути розкриті лише з урахуванням взаємозв’язків і динамічної взаємодії всіх елементів його компетенції. Для того щоб зрозуміти сутність суб’єкта, його роль і значення в публічній адміністрації, а також управлінські можливості, слід детально ознайомитися з його компетенцією.

Отже, компетенція - це комплекс взаємопов’язаних елементів (мети, завдань, предмета відання та повноважень), що характеризує особливості діяльності конкретного суб'єкта публічного адміністрування, зумовлені його місцем у публічній адміністрації.

Повноваження суб'єктів публічного адміністрування. Будь-який суб'єкт публічного адміністрування утворюється державою чи територіальною громадою для того, щоб покласти на нього обов’язки з виконання певних дій в інтересах держави чи громади. Тобто з самого початку визначається коло його публічних обов’язків. Однак виконання більшості з них передбачає контакт і взаємодію уповноваженого суб'єкта з іншими особами, перед усім приватними. Тому суб’єкту публічної адміністрації надаються права вимагати від таких осіб виконання покладених на них обов'язків, дотримуватися належної поведінки. При цьому реалізація обов'язку без використання права для суб'єкта публічного адміністрування є майже неможливим. А у своєму поєднанні право та обов'язок складають адміністративне повноваження.

Приклад: Міністерство охорони здоров'я України зобов'язане видавати ліцензії на здійснення медичної практики та вести реєстр осіб, що отримали такі ліцензії, також у нього є право вимагати від претендентів на ліцензію надання визначеного переліку документів, сплати адміністративного збору тощо. Разом ці права та обов'язки становлять собою повноваження на ліцензування медичної практики.

Повноваження суб'єктів публічної адміністрації прямо згадуються в Конституції України. Частина 2 статті 19 Основного Закону зазначає, що органи державної влади й органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов’язані діяти лише на підставі,/межах повноважень та у спосіб, що передбачений Конституцією та законами України.

З цієї норми можна зробити такі висновки: 1} повноваження будь- якого суб’єкта публічного адміністрування мають бути нормативно закріплені. Вони мають прямо встановлюватись законом або опосередковано спиратись на закон; 2) кожне повноваження має бути викладене чітко та однозначно; 3) у нормативних актах має міститись вичерпний перелік повноважень конкретного суб'єкта публічного адміністрування. Неприпустимою є ситуація, коли такий перелік закінчується словами «та інші» чи «тощо»; 4] владна діяльність суб'єкта публічного адміністрування поза межами встановлених для нього повноважень є протиправною і суперечить приписам згаданої статті Конституції України та принципу верховенства права.

Останнє твердження давно закріпилось у судовій практиці. Так, у справі за позовом громадянина до Міністерства оборони України позивач оскаржував рішення комісії Міністерства оборони України з розгляду питань, пов'язаних із призначенням і виплатою одноразової грошової допомоги та компенсаційних сум про скасування свого рішення. Проаналізувавши перелік повноважень згаданої комісії, Верховний Суд задовольнив позов, указавши, що рішення відповідача є протиправним, оскільки в комісії Міністерства оборони України відсутні повноваження щодо скасування власного рішення, відповідно в його скасуванні є ознаки свавільного рішення[[109]](#footnote-109).

У компетенційних актах, особливо підзаконних, термін «повноваження» застосовується не завжди. Часто його замінюють досить складними мовними конструкціями на кшталт «на виконання своїх завдань орган здійснює» або «до компетенції органу належить». А іноді йдеться і про права державних органів.

Слід розуміти, що реалізація суб'єктом публічної адміністрації окремих прав у відриві від обов'язків руйнує саму ідею публічного адміністрування як діяльності, спрямованої на реалізацію публічного інтересу. Категорія «суб'єктивне право» тісно пов'язана з приватним інтересом, категорія ж «повноваження» - з інтересом публічним.

Різні суб'єкти публічного адміністрування наділені різними повноваженнями, добір яких зумовлений їх метою, завданнями, предметом відання та іншими чинниками.

З функціонального боку, складники компетенції взаємодіють таким чином: предмет відання визначає коло питань, які підлягають вирішенню, завдання прогнозують бажаний результат, а повноваження дають знаряддя, потрібні для досягнення такого результату. Чим різноманітніше коло завдань і предмет відання, тим більше повноважень буде надано суб’єктові для їх вирішення.

Отже, адміністративні повноваження - це взаємопов'язані (об'єднані) адміністративні обов’язки та права суб’єкта публічного адміністрування, надані йому законним чином і необхідні для досягнення поставлених перед ним завдань.

Адміністративні повноваження класифікують за низкою критеріїв. Так, залежно від завдання, на виконання якого будуть спрямовані повноваження, їх можна розділити на контрольні, координаційні, сервісні, юрисдикційні, регулятивні, інформаційні тощо.

Залежно від місця органу публічного адміністрування, якому належать повноваження, в державній адміністрації їх можна розділити на повноваження вищого органу виконавчої влади, повноваження центральних органів виконавчої влади, повноваження місцевих органів виконавчої влади, повноваження інших державних органів, повноваження органів місцевого самоврядування.

За критерієм належності повноваження можна розділити на власні (надані безпосередньо суб’єктом публічного адміністрування) та делеговані (отримані від іншого суб'єкта публічного адміністрування).

Окремо згадаємо так звані дискреційні повноваження.

Адміністративний розсуд (дискреція) передбачає надання суб'єкту публічного адміністрування можливості самостійно обирати варіант поведінки в передбачених законом випадках. Він здійснюється за допомогою реалізації дискреційних повноважень. У таких повноваженнях складова права виявляється сильніше, домінує над складовою обов'язку Більш детально про адміністративний розсуд ви дізнаєтесь у спеціальному розділі.

Змістом адміністративних правовідносин є суб'єктивні права та обов'язки приватних осіб, з одного боку, та об’єднані в повноваженнях права та обов'язки суб’єктів публічного адміністрування - з іншого.

Слід зважати, що суб’єкт публічного адміністрування може вступати у правовідносини не пов’язані з реалізацією повноважень. Це цивільні, господарські, трудові чи інші відносини, прямо не пов’язані з реалізацією публічної влади.

Наділення адміністративними повноваженнями, делегування адміністративних повноважень. Повноваження є найбільш об’ємною та мінливою, нестабільною складовою компетенції. З метою забезпечення ефективності адміністрування їх перелік постійно оновлюють. Суб'єктові публічного адміністрування надають нові повноваження, позбавляють старих, а треті істотно змінюють.

Повноваження суб’єкти публічного адміністрування отримують різними способами. До них слід віднести: 1) наділення повноваженнями; 2} перерозподіл [передання] повноважень; 3) делегування повноважень.

Наділення повноваженнями суб'єкта публічного адміністрування здійснюється органом законодавчої влади, іншим уповноваженим на те органом. Воно відбувається у зв’язку зі створенням нового суб’єкта публічного адміністрування або у зв'язку з розширенням його предмета відання в результаті виникнення нових питань, які потребують вирішення (наприклад, проблеми, пов'язані з кібербезпекою чи внутрішньо переміщеними особами]. Зазвичай рішення про наділення повноваженнями ухвалюється тим самим органом, який ухвалив рішення про створення суб’єкта публічного адміністрування. Наділення повноваженнями здійснюється через видання компетенційного акта чи внесення до нього змін.

Приклад: наділення повноваженнями місцевих державних адміністрацій було здійснене Верховною Радою України через ухвалення Закону «Про місцеві державні адміністрації». Наділення повноваженнями Державного агентства автомобільних доріг України Урядом України, який згідно із Законом «Про Кабінет Міністрів України» затвердив Положення Про Державне агентство автомобільних доріг України.

Проте частіше застосовується не наділення, а перерозподіл повноважень, що має похідний, вторинний характер. У разі наділення суб'єкт отримує нові, раніше невідомі повноваження. У разі перерозподілу вже чинні повноваження переходять від одного суб'єкта публічної адміністрації до іншого.

Перерозподіл повноважень є наслідком зміни структури публічної адміністрації [реорганізації чи ліквідації окремих її складових).

На рівні центральних органів виконавчої влади це питання врегульовано таким чином, що повноваження передаються: 1) у разі злиття органів виконавчої влади - до органу виконавчої влади, утвореного внаслідок такого злиття; 2) у разі приєднання одного або кількох органів виконавчої влади до іншого органу виконавчої влади - до органу виконавчої влади, до якого приєднано один чи кілька органів виконавчої влади; 3) у разі поділу органу виконавчої влади - до органів виконавчої влади, утворених унаслідок такого поділу; 4) у разі перетворення органу виконавчої влади - до утвореного органу виконавчої влади;

1. у разі ліквідації органу виконавчої влади й передання його завдань та функцій іншим органам виконавчої влади - до органів виконавчої влади, визначених відповідним актом Кабінету Міністрів України[[110]](#footnote-110).

Можливим є перерозподіл повноважень і без змін у структурі публічної адміністрації. Наприклад, рішення про зміну предмета відання суб’єкта майже автоматично призводить до розширення (звуження) кола його повноважень.

Зміст делегування повноважень полягає в переданні суб’єктами публічної адміністрацій своїх повноважень іншим суб'єктам. Делегування, як і перерозподіл, є вторинним способом набуття повноважень, адже делегувати можна лише ті повноваження, які вже належать суб’єктові публічної адміністрації.

Делегування повноважень може здійснюватися з метою підвищення ефективності урядування, зменшення організаційного навантаження на суб’єкт або залучення громадськості до процесу адміністрування. Є випадки, коли причиною делегування є неможливість суб'єкта, наділеного повноваженнями, виконувати їх самостійно. Однак у будь-якому разі результатом делегування має стати підвищення ефективності задоволеній публічного інтересу.

Прийнято виділяти такі способи делегування повноважень: 1) через видання нормативного акта; 2) через видання індивідуального акта; 3) через укладення адміністративного договору.

Суб’єкт, якому було делеговано повноваження, реалізує їх так само як і повноваження, отримані іншими способами.

Отже, делегування адміністративних повноважень передбачає, що суб'єкт публічної адміністрації ситуаційно, тимчасово або безстроково передає іншій особі належні йому адміністративні повноваження на підставі нормативного чи індивідуального акта або адміністративного договору з метою ефективного, якісного забезпечення публічного інтересу.

Делегування повноважень у сфері публічного адміністрування застосовується досить широко. Найбільш відомими його випадками є такі:

* по-перше, це делегування керівником органу, структурного підрозділу своїх повноважень чи їх частини іншій посадовій особі.

Приклад: делегування повноважень здійснюється при розподілі міністром власних повноважень між його заступниками в разі його відсутності (ст.8 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»)

* по-друге, це делегування повноважень у процесі взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Приклад: Закон України «Про місцеве самоврядування» визначає, що делеговані повноваження - це повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішеннями районних, обласних рад

* по-третє, це делегування, що відбувається в межах системи органів виконавчої влади між окремими суб'єктами публічного адміністрування. Повноваження можуть передаватись між органами як пов’язаними, так і не пов’язаними владною вертикаллю.

Приклад: Наказ міністерства економіки України «Про порядок ліцензування експорту товарів» містить положення про делегування структурним підрозділам обласних державних адміністрацій права видання ліцензій на експорт товарів суб'єктам зовнішньоекономічної діяльності, які зареєстровані у відповідних регіонах та облікова вартість товарів за договорами (контрактами) яких не перевищує 300 тис. доларів США[[111]](#footnote-111)

- по-четверте, це делегування повноважень суб'єкта публічного адміністрування приватним особам.

Приклад: згідно зі ст. 49 Закону України «Про цінні папери та фондовий ринок» об'єднання професійних учасників фондового ринку може виконувати повноваження, передбачені у відповідному рішенні Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку про делегування повноважень з регулювання фондового ринку[[112]](#footnote-112).

1. Система органів виконавчої влади[[113]](#footnote-113)

Хоча публічна адміністрація не обмежується системою органів виконавчої влади, саме останні традиційно є її ключовими елементами, що зумовлюється зокрема наступним: основним (хоча й не виключним) призначенням органів виконавчої влади є реалізація функцій однієї з трьох традиційних гілок влади - виконавчої влади. Незважаючи на те, що виконавча влада здійснюється не лише органами виконавчої влади, саме останні несуть найбільше навантаження у цій сфері. Органи виконавчої влади становлять найбільш численну групу суб’єктів публічної адміністрації. На них покладається найбільше функцій у сфері публічного управління. Саме з органами виконавчої влади різного рівня найчастіше вступають у правовідносини приватні особи - фізичні особи та юридичні особи приватного права, а отже саме від належного функціонування органів виконавчої влади значною мірою залежить дотримання прав і свобод людини і громадянина та реалізація законних інтересів приватних осіб.

Правові засади системи органів виконавчої влади визначені передусім у Конституції України. В. Авер’янов, аналізуючи положення Конституції України щодо видів органів виконавчої влади, справедливо зазначав, що конституційне визначення певних органів виконавчої влади в Конституції України означає лише те, що існування цих видів є обов'язковим для системи органів виконавчої влади в Україні. Водночас зміст Конституції не виключає можливості існування додаткових (звичайно, за тим самим критерієм) видів органів виконавчої влади, що посідали б місце поряд (чи поміж) із згаданими видами. Такий висновок учений робить на тій підставі, що Конституція не містить вичерпного визначення всіх елементів системи органів виконавчої влади. Натомість згідно з п. 12 частини першої ст. 92 Конституції виключно законами України визначаються організація й діяльність органів виконавчої влади. Тобто Конституція відносить вирішення питання про можливість існування в системі органів виконавчої влади поряд із наведеними видами деяких інших на розсуд законодавця через ухвалення поточних законів. Виникнення будь-яких інших видів органів виконавчої влади В. Авер'янов уважав справою практичного державотворення. При цьому вчений наголошував на тому що конструкція системи органів виконавчої влади має бути рухливою, динамічною за умови, звичайно, стабільності її основоположних параметрів[[114]](#footnote-114).

Таким чином, Конституція України не містить вичерпного переліку видів органів виконавчої влади, визначаючи лише основні (на думку законодавця] елементи системи.

На підставі аналізу положень Конституції України можна зробити висновок про наявність у системі виконавчої влади вищого, центрального, Автономної Республіки Крим і місцевого рівнів органів виконавчої влади.

Вищим органом у системі органів виконавчої влади в Україні є Уряд - Кабінет Міністрів України (далі - КМУ, Уряд]. Державно-політичні відносини за участю Уряду регламентуються нормами конституційного права, а його участь у державно-адміністративних відносинах - нормами адміністративного права[[115]](#footnote-115). Відповідно відносини, пов'язані з реалізацією Кабінетом Міністрів України конституційних повноважень щодо утворення, реорганізації та ліквідації міністерств й інших центральних органів виконавчої влади, призначення на посади та звільнення з посад їх керівників, нормативно- правового регулювання їх діяльності, їх спрямування та координації, конкретизованих у законах України, належать до сфери адміністративно-правового регулювання[[116]](#footnote-116). Правову основу організації та діяльності КМУ складають передусім Конституція України, Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 р.

№ 794-УІІ, Регламент Кабінету Міністрів України, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 9 листопада 2011р. №1156).

До складу КМУ входять Прем'єр-міністр України, Перший віце- прем’єр-міністр, віце-прем’єр-міністри та міністри (ч. 1. ст. 114 Конституції України).

Прем'єр-міністр України призначається Верховною Радою України за поданням Президента України (ч. 2 ст. 114 Конституції України). Кандидатуру для призначення на посаду Прем'єр-міністра України вносить Президент України за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до статті 83 Конституції України, або депутатської фракції, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України (ч. З ст. 114 Конституції України).

Необхідно звернути увагу, що всі члени Кабінету Міністрів України призначаються на посади та звільняються з посад Верховною Радою України. Однак два міністри - Міністр оборони України та Міністр закордонних справ України - призначаються на посади за поданням Президента України, тоді як члени Уряду - за поданням Прем’єр-міністра України. Зазначені повноваження Президента України щодо участі у формуванні складу Уряду зумовлюються тим, що Президент України є главою держави і виступає від її імені, представляє Україну в міжнародних відносинах [ці повноваження зумовлюють участь у призначенні Міністра закордонних справ України), а також є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України (ці повноваження зумовлюють участь у призначенні Міністра оборони України).

Слід зауважити, що ні Президент України, ні Прем’єр-міністр України не очолюють вертикаль органів виконавчої гілки влади. Згідно з Конституцією України Прем’єр-міністр України керує роботою Кабінету Міністрів України, спрямовує її на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України (ч. 5 ст. 114 Конституції України). Тобто Прем’єр-міністр України є очільником Уряду, однак не очільником вертикалі органів виконавчої гілки влади.

На відміну від Верховної Ради України та Президента України, повноваження яких визначаються виключно Конституцією України та не можуть визначатися іншими нормативно-правовими актами,

повноваження Кабінету Міністрів України визначаються Конституцією та законами України (п. 10 ч. 1 ст. 116 Конституції України). Відповідно до ст. 116 Конституції України Уряд зокрема:

* забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України;
* забезпечує реалізацію стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору;
* вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини й громадянина;
* забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики, політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки, культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування;
* розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України;
* здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю.

Саме Уряд України утворює, реорганізовує та ліквідовує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади (п. 9і ч. 1 ст. 116 Конституції України).

КМУ в межах своєї компетенції видає постанови й розпорядження, які є обов’язковими до виконання. При цьому постанови - це акти нормативного характеру, тоді як розпорядження - це акти з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань. Прикладом постанови КМУ є Постанова КМУ від 18 серпня 2017 р. № 648 «Про внесення змін до Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби»; прикладом розпорядження КМУ - Розпорядження КМУ від 26 вересня 2018 р. № 681-р «Про затвердження плану заходів з проведення у 2018 році Всеукраїнського тижня права». Акти Кабінету Міністрів України підписує Прем’єр-міністр України. КМУ спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади (п. 9 ч. 1 ст. 116 Конституції України).

Другий рівень органів виконавчої влади - центральний - становлять центральні органи виконавчої влади. Для позначення цієї численної групи Конституція України використовує формулювання «міністерства та інші центральні органи виконавчої влади». Так, у Конституції України визначено лише один вид центральних органів виконавчої влади - міністерства, тоді як інші, виходячи з її положень, мають визначатися законами. Проте аналіз законодавства України дозволяє зробити висновок, що в правовому статусі й міністерств, й інших центральних органів виконавчої влади можна виділити і конституційно-правові, і адміністративно- правові аспекти, хоча можна дискутувати щодо їх співвідношення. Так, Конституція України містить норми щодо суб'єкта утворення, реорганізації, ліквідації як міністерств, так й інших центральних органів виконавчої влади (ним є Кабінет Міністрів України відповідно до п. 91 ч. 1 ст. 116 Конституції України), суб’єктів призначення на посади та звільнення з посад міністрів (Верховна Рада України - відповідно до п. 12 ст. 85 Конституції України), а також керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України (Кабінет Міністрів України - відповідно до п. 92 ч. 1 ст. 116 Конституції України). Конституцією України також визначено, що діяльність і міністерств, й інших центральних органів виконавчої влади спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Відповідно до ст. 117 Конституції України нормативно-правові акти міністерств й інших центральних органів виконавчої влади підлягають реєстрації в порядку, установленому законом. Таким чином, Конституція України закладає підвалини правового статусу і міністерств, і інших центральних органів виконавчої влади.

Слід зазначити, що центральний рівень системи органів виконавчої влади зазнавав чи не найсильнішого політичного впливу впродовж усіх етапів реформи публічної адміністрації в Україні. Однією з причин цього є те, що Конституція Україна не містить вичерпного переліку організаційно-правових форм центральних органів виконавчої влади. Вона оперує загальним формулюванням «міністерства та інші центральні органи виконавчої влади». Це формулювання призводить до проблем у процесі організації та функціонування системи центральних органів виконавчої влади. Відповідно до ст. 92 Конституції України організація та функціонування органів виконавчої влади визначаються виключно законом.

Проте на практиці це конституційне положення часто ігнорувалося органами влади. Система центральних органів виконавчої влади залежала від публічного суб'єкта, який був уповноважений утворювати, реорганізовувати та ліквідовувати такі органи, та зазначений суб'єкт змінювався в умовах конституційної реформи. Слід звернути увагу, що порядок утворення, реорганізації та ліквідації міністерств й інших центральних органів виконавчої влади, а також порядок призначення на посади та звільнення з посад їх керівників залежить від форми правління в Україні. Наприклад, відповідно до Конституції України в редакції 1996 року Україна була президентсько-парламентською республікою. Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади утворювалися, реорганізовувалися та ліквідовувалися Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України (п. 15 ч. 1 ст. 106); міністри та керівники інших центральних органів виконавчої влади призначалися за поданням Прем’єр-міністра України та звільнялися Президентом України[[117]](#footnote-117).

Положення Конституції України з урахуванням внесених змін свідчать про те, що сьогодні Україна за формою правління є парламентсько-президентською республікою, що зумовлює й відповідний порядок формування центральних органів виконавчої влади. Як зазначалося вище, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади утворюються, реорганізуються та ліквідуються Урядом України.

Наразі конституційно-правові норми щодо правового статусу міністерств та інших центральних органів виконавчої влади деталізовано в Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011р. №3166-УІ. Ухвалення цього Закону стало важливим кроком на шляху вдосконалення системи органів виконавчої влади в Україні. Зокрема в ньому визначено види інших центральних органів виконавчої влади, правові засади організації та діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Важливо відзначити, що відповідно до ст. З цього Закону організація, повноваження й порядок діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади визначаються Конституцією України, цим та іншими законами України. На підзаконному нормативно-правовому рівні діяльність центральних органів виконавчої влади унормовується Кабінетом Міністрів України через затвердження відповідних положень[[118]](#footnote-118).

Відповідно до цього Закону систему центральних органів виконавчої влади складають міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади. Перелік центральних органів виконавчої влади міститься у Схемі спрямування й координації діяльності центральних органів виконавчої влади Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів України, затвердженій постановою Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 442 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2019 р. №879].

В Україні зокрема діють такі міністерства: Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство енергетики України, Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України, Міністерство закордонних справ України, Міністерство інфраструктури України, Міністерство культури та інформаційної політики України, Міністерство оборони України, Міністерство освіти і науки України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, Міністерство розвитку громад та територій України, Міністерство соціальної політики України, Міністерство у справах ветеранів України, Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, Міністерство цифрової трансформації України, Міністерство фінансів України, Міністерство юстиції України.

Особливістю міністерств та інших центральних органів виконавчої влади є те, що їхні повноваження поширюються на всю територію України.

Однією з ключових відмінностей між міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади є те, що міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, проведення якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України, тоді як інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики. Безумовно, зазначена відмінність підкреслює особливе місце міністерств у системі центральних органів виконавчої влади. Однак Закон не визначає міністерство

головним, провідним центральним органом виконавчої влади. Як справедливо наголошує В. Авер’янов, міністерства значно відрізняються від інших центральних органів виконавчої влади, оскільки лише міністри є членами Кабінету Міністрів України. У зв'язку з цим вони не можуть бути на одному рівні з іншими центральними органами виконавчої влади[[119]](#footnote-119).

До основних завдань міністерства як органу, що забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох сферах, віднесено-.

* забезпечення нормативно-правового регулювання;
* визначення пріоритетних напрямків розвитку;
* інформування та надання роз’яснень щодо здійснення державної політики;
* удосконалення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку проектів законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на розгляд Президентові України та Кабінету Міністрів України;
* забезпечення здійснення соціального діалоіу на галузевому рівні;
* здійснення інших завдань, визначених законами України.

Наявність повноважень щодо нормативно-правового регулювання є ще однією ознакою, що відрізняє міністерства від інших центральних органів виконавчої влади.

Звертаємо увагу, що згідно із Законом міністр має подвійний правовий статус, оскільки він виступає і як член Уряду, і як керівник міністерства. При цьому як член КМУ він здійснює повноваження, визначені Законом України «Про Кабінет Міністрів України», зокрема щодо спрямування та координації діяльності центральних органів виконавчої влади.

Як керівник міністерства міністр зокрема;

* очолює міністерство, здійснює керівництво його діяльністю;
* у межах своєї компетенції організовує та контролює виконання міністерством Конституції України, законів України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України;
* затверджує структуру апарату міністерства і його територіальних органів;
* представляє міністерство у публічно-правових відносинах з іншими органами, підприємствами, установами та організаціями в Україні та за її межами;
* підписує накази міністерства;
* дає обов'язкові для виконання державними службовцями та працівниками апарату міністерства доручення.

Звертаємо уваїу що відповідно до ч. 2 ст. 2 зазначеного Закону міністерства діють за принципом єдиноначальності. Це означає, що за таким критерієм, як спосіб ухвалення владних рішень, міністерство належить до єдиноначальних (одноособових], а не колегіальних органів. Відповідно органом по суті є сам міністр, а не міністерство. У зв'язку з цим дискусійним, з теоретичної точки зору, можна вважати положення Закону про те, що міністр є керівником міністерства.

Міністр має першого заступника та заступників (один з яких є заступником із питань боротьби з корупцією], які призначаються на посади та звільняються з посад Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України відповідно до пропозицій відповідного міністра.

Незалежно від політичних змін у державі, що можуть мати наслідком зміну Уряду або окремих членів уряду, міністерство має стабільно працювати. З метою забезпечення діяльності міністерства, стабільності та наступності в його роботі, організації поточної роботи, пов’язаної зі здійсненням його повноважень, у міністерстві є посада державного секретаря. Державний секретар міністерства є вищою посадовою особою з державних службовців міністерства. Державний секретар підзвітний і підконтрольний міністру. Державний секретар міністерства призначається на посаду КМУ за строком на п’ять років із правом повторного призначення.

Державний секретар очолює апарат міністерства - організаційно поєднану сукупність структурних підрозділів і посад, що забезпечують діяльність міністра, а також виконання покладених на міністерство завдань. Апарат міністерства складається із секретаріату та самостійних структурних підрозділів.

Міністр має право сформувати патронатну службу міністра, яка здійснює консультування міністра, підготовку необхідних для виконання завдань міністерства матеріалів, забезпечує зв’язок із посадовими особами інших органів державної влади, організацію зустрічей та зв’язків із громадськістю, засобами масової інформації, а також виконує інші доручення міністра. При цьому працівники патронат- ної служби не мають права давати доручення державним службовцям та працівникам міністерства.

З метою забезпечення законності та ефективності діяльності єдиноначальних (одноособових) органів влади важливим є поєднання принципу єдиноначальності з певними елементами колегіальності. У зв’язку з цим у вказаному Законі (ст. 14) передбачено можливість утворення колегії міністерства та інших консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів міністерства. Рішення колегії можуть бути реалізовані через видання відповідного наказу міністерства.

Актами міністерства є накази, які видаються міністерством та підписуються міністром (ст. 15 Закону). При цьому згідно із вказаним Законом накази міністерства можуть мати різну правову природу, зокрема бути нормативно-правовими актами, регуляторними актами.

До інших центральних органів виконавчої влади Закон відносить агентства (наприклад, Державне агентство автомобільних доріг України, Державне агентство водних ресурсів України, Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України, Державне агентство з питань кіно, Державне агентство з управління зоною відчуження тощо), служби (Державна авіаційна служба України, Державна міграційна служба України, Державна податкова служба України, Державна регуляторна служба України тощо), інспекції (наприклад, Державна інспекція архітектури та містобудування України, Державна інспекція енергетичного нагляду України, Державна інспекція ядерного регулювання України), комісії та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Слід зазначити, що Закон не містить чітких критеріїв розмежування зазначених типів центральних органів виконавчої влади. Наприклад, розмежування служб, агентств та інспекцій здійснено за обсягом компетенції. Центральний орган виконавчої влади утворюється як служба, якщо більшість його функцій складають функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам. Якщо більшість функцій органу складають функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління, орган утворюється як агентство. Інспекція - це центральний орган виконавчої влади, більшість функцій якого складають контрольно-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства. Однак термін «служба» використовується не лише щодо центральних органів виконавчої влади. Наприклад, Служба безпеки України не є центральним органом виконавчої влади; це державний орган спеціального призначення з правоохоронними функціями, який забезпечує державну безпеку України. Тобто в цьому випадку служба - це не організаційно-правова форма державного органу, а складова назви. Відповідно до Положення про Національне агентство України з питань державної служби, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 р. № 500, Національне агентство України з питань державної служби (НАДС) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України та який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, здійснює функціональне управління державною службою в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті). Тобто призначенням зазначеного органу не є управління об'єктами державної власності, як це передбачено для агентств згідно із Законом України «Про центральні органи виконавчої влади». Більше того, НАДС уповноважений не лише здійснювати державну політику, а й формувати її, що відповідно до вказаного Закону віднесено до повноважень лише міністерств та центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Відмінною рисою агентств, служб, інспекцій порівняно з міністерствами та центральними органами виконавчої влади зі спеціальним статусом є те, що їхня діяльність спрямовується та координується КМУ не безпосередньо, а через уповноваженого міністра. Наприклад, через Міністра внутрішніх справ спрямовується та координується діяльність Національної поліції України.

Відповідно до ст. 18 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» міністр зокрема:

* контролює реалізацію центральним органом виконавчої влади державної політики у сфері, формування якої він забезпечує;
* погоджує та подає на розгляд КМУ розроблені центральним органом виконавчої влади проекти законів, актів Президента України та КМУ;
* визначає пріоритетні напрямки роботи центрального органу виконавчої влади та шляхи виконання покладених на нього завдань, затверджує плани його роботи;
* заслуговує звіти про виконання покладених на центральний орган виконавчої влади завдань та планів їх роботи.

Керівник центрального органу виконавчої влади призначається на посаду та звільняється з посади КМУ Комісія з питань вищого корпусу державної служби вносить на розгляд Кабінету Міністрів України пропозиції щодо кандидатур (загальною кількістю не більше п’яти осіб] для призначення на посаду керівника центрального органу виконавчої влади за результатами конкурсу відповідно до законодавства про державну службу. Керівник центрального органу виконавчої влади звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем’єр-міністра України або міністра, який спрямовує та координує діяльність такого органу.

На відміну від посади міністра, яка є політичною посадою, посади керівника служби, агентства, інспекції належать до посад державної служби.

Організаційне забезпечення діяльності керівника центрального органу виконавчої влади та реалізації органом своїх повноважень здійснює апарат центрального органу виконавчої влади.

Для підготовки рекомендацій щодо виконання завдань центрального органу виконавчої влади в центральному органі виконавчої влади може утворюватися колегія як консультативно-дорадчий орган.

На відміну від міністерств, які видають акти різної правової природи, служби, агентства, інспекції видають накази виключно організаційно-розпорядчого характеру.

Окрему увагу слід приділити комісії як центральному органу виконавчої влади, який було додано до переліку інших центральних органів виконавчої влади, виокремлених за критерієм функцій, згідно із Законом України № 394-ІХ від 19.12.2019 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення конституційних принципів у сферах енергетики та комунальних послуг». Цим Законом було внесені зміни до низки законодавчих актів, спрямовані на врегулювання статусу Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг. Зауважимо, що на відміну від служб, агентств та інспекцій, у Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» відсутнє визначення комісій. На сьогодні в системі центральних органів виконавчої влади функціонують Національна комісія зі стандартів державної мови, Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей, а також Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики та комунальних послуг. Проте ці органи віднесені до центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом - особливої групи центральних органів виконавчої влади, виокремленої від інших центральних органів виконавчої влади, що утворюються за функціональним принципом. У зв’язку з цим хотілося би більшої чіткості від законодавця щодо визначення ознак комісії як центрального органу виконавчої влади.

Центральним органам виконавчої влади зі спеціальним статусом присвячено спеціальну норму в Законі України «Про центральні органи виконавчої влади»-статтю 2 4. До центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом згідно із зазначеною нормою належать Антимонопольний комітет України, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, Фонд державного майна України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України, а також інші центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, утворені КМУ (наприклад, Національне агентство України з питань запобігання корупції, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, Адміністрація Державної служби спеціального зв’язку та захисту інформації].

Слід зауважити, що вперше такий вид органів виконавчої влади, як центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, згадується в Концепції адміністративної реформи в Україні (далі - Концепція], основні положення якої мали бути покладені в основу реформування системи державного управління згідно з Указом Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98.

Однак законодавством України не визначено чіткого критерію (критеріїв] віднесення органу державної влади до ЦОВВ зі спеціальним статусом. До цієї категорії державних органів у різні періоди включалися органи державної влади, які через особливості їх правової природи не можна було віднести до жодної з гілок влади (наприклад, Служба безпеки України, національні комісії, що здійснюють державне регулювання у певних сферах економіки], конституційні органи державної влади, не віднесені Основним законом до органів виконавчої влади (Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України], а також класичні органи виконавчої влади, які через певні суб’єктивні причини прагнули вивести з-під прямого підпорядкування Уряду. При цьому можна говорити про особливості саме першої категорії ЦОВВ зі спеціальним статусом. До їх основних ознак можна віднести: особливу компетенцію, особливості взаємовідносин з вищим органом в системі органів виконавчої влади - Кабінетом Міністрів України, порядок утворення, реорганізації та ліквідації, а також призначення на посади та звільнення з посад керівників цих органів, відмінний від інших центральних органів виконавчої влади, особливі управлінські стани з іншими органами державної влади. Основною відмінною ознакою зазначених ЦОВВ зі спеціальним статусом є їх особлива компетенція, для забезпечення належної реалізації якої такі ЦОВВ і наділені всіма іншими особливими ознаками.

Зауважимо, що Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики та комунальних послуг, було віднесено до центральних органів виконавчої влади згідно із Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення конституційних принципів у сферах енергетики та комунальних послуг» від 19 грудня 2019 р. № 394-IX. Зазначений Закон України було ухвалено зокрема з метою приведення відповідно до Конституції України статусу зазначеної Комісії на виконання Рішення Конституційного Суду України від 13 червня 2019 р. № 5-р/2019 у справі № 1-17/2018[5133/16] за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України [конституційності] частини першої статті 1, пункту 2 частини першої статті 4, частини першої, абзаців першого, другого частини другої статті 5, абзаців другого, третього, четвертого, п’ятого, тридцять дев’ятого, сорокового частини третьої, частини шостої статті 8 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» (справа про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг). До зазначених змін у законодавстві Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, мала статус постійного незалежного державного колегіального органу.

Урядом Автономної Республіки Крим є Рада міністрів Автономної Республіки Крим. Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим призначається на посаду та звільняється з посади Верховною Радою Автономної Республіки Крим за погодженням із Президентом України.

Виконавчу владу на місцевому рівні здійснюють місцеві державні адміністрації та територіальні органи центральних органів виконавчої влади. Правовий статус місцевих державних адміністрацій визначається передусім Конституцією України та Законом України «Про місцеві державні адміністрації». Згідно з Конституцією України (ст. 118] виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації. Особливості здійснення виконавчої влади у містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України (щодо Києва - Законом України «Про столицю України - місто-герой Київ»].

Слід звернути увагу, що Президент України бере безпосередню участь у формуванні та контролі за діяльністю місцевих державних адміністрацій. Так, голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України.

Голови місцевих державних адміністрацій у здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

Склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій.

Важливо звернути увагу на подвійну підзвітність і підконтроль- ність місцевих державних адміністрацій, а саме вони підзвітні й підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами, та органам виконавчої влади вищого рівня.

Рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України, можуть бути відповідно до закону скасовані Президентом України або головою місцевої державної адміністрації вищого рівня.

Обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України ухвалює рішення і дає обґрунтовану відповідь.

Якщо недовіру голові районної чи обласної державної адміністрації висловили дві третини депутатів від складу відповідної ради, Президент України ухвалює рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації.

Відповідно до ст. 119 Конституції України місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують:

1. виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади;
2. законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян;
3. виконання державних і регіональних програм соціально- економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин - також програм їх національно- культурного розвитку;
4. підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів;
5. звіт про виконання відповідних бюджетів та програм;
6. взаємодію з органами місцевого самоврядування;
7. реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.
8. Військово-цивільні адміністрації[[120]](#footnote-120)

У ході відбиття російсько-терористичної агресії в окремих районах Донецької та Луганської областей Україна в державі виникла низка проблему сфері забезпечення безперервності реалізації виконавчої влади та забезпечення здійснення місцевого самоврядування. Однією з передумов виникнення низки проблем стало нездійснення органами місцевого самоврядування покладених на них Конституцією та законами України повноважень упродовж тривалого часу, зокрема внаслідок їх фактичного самоусунення від виконання своїх повноважень.

Відповідно новим напрямком реалізації виконавчої влади в Україні стало внесення змін до українського законодавства щодо утворення військово-цивільних адміністрацій. Як тимчасовий вимушений захід з елементами військової організації публічного адміністрування можуть утворюватися військово-цивільні адміністрації задля виконання повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що не має на меті зміни або скасування конституційно закріпленого права територіальних громад на місцеве самоврядування..

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» військово-цивільні адміністрації - це тимчасові державні органи в селах, селищах, містах, районах та областях, що діють у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України (у разі їх утворення для виконання повноважень відповідних органів у районі проведення антитерористичної операції] або у складі Об'єднаного оперативного штабу Збройних Сил України (у разі їх утворення для виконання повноважень відповідних органів у районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях) і призначені для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення безпеки й нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, участі у протидії актам збройної агресії, диверсійним проявам і терористичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації, зокрема проведення антитерористичної операції[[121]](#footnote-121).

Призначенням військово-цивільних адміністрацій є створення умов для забезпечення життєдіяльності відповідних територіальних громад, вирішення питань місцевого значення через установлення особливого порядку здійснення окремих повноважень органів місцевого самоврядування в районі відсічі збройної російсько-терористичної агресії, у разі коли відповідні органи місцевого самоврядування таких повноважень не здійснюють або самоусунулися від їх виконання. Військово-цивільні адміністрації є юридичними особами публічного права і наділяються цим та іншими законами повноваженнями, у межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону. Військово-цивільні адміністрації населених пунктів набувають прав та обов'язків із дня внесення запису про їх державну реєстрацію як юридичних осіб до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань.

Військово-цивільні адміністрації утворюються в разі потреби за рішенням Президента України. При цьому в день набрання чинності актом Президента України про утворення військово-цивільної адміністрації припиняються повноваження обласної ради, її виконавчого апарату, посадових і службових осіб місцевого самоврядування, які працюють у цих органах, у разі утворення військово-цивільної адміністрації області, а також районних рад, її виконавчого апарату, посадових і службових осіб місцевого самоврядування, які працюють у цих органах, у разі утворення військово-цивільної адміністрації району.

Структуру і штатний розпис військово-цивільних адміністрацій населених пунктів затверджує за поданням керівника відповідної військово-цивільної адміністрації керівник Антитерористичного центру при Службі безпеки України, а в разі утворення військово-цивільних адміністрацій населених пунктів для виконання повноважень відповідних органів у районі, здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної російсько-терористичної агресії - командувач об'єднаних сил.

Військово-цивільні адміністрації населених пунктів формуються з військовослужбовців військових формувань, утворених відповідно до законів України, осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів, які відряджаються до них у встановленому законодавством порядку для виконання завдань в інтересах оборони держави та її безпеки із залишенням на військовій службі, службі в правоохоронних органах без виключення зі списків особового складу, а також працівників, які уклали з Антитерористичним центром при Службі безпеки України або з Об’єднаним оперативним штабом Збройних Сил України трудовий договір. Працівники військово-цивільних адміністрацій населених пунктів, які здійснюють посадові обов’язки, безпосередньо пов’язані з виконанням повноважень органів місцевого самоврядування, є посадовими особами місцевого самоврядування, на яких поширюється дія Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Загальне керівництво діяльністю військово-цивільних адміністрацій населених пунктів, районних військово-цивільних адміністрацій здійснюють керівники відповідних обласних військово-цивільних адміністрацій, якщо відповідні обласні військово-цивільні адміністрації не утворені, - керівник Антитерористичного центру при Службі безпеки України, а в разі утворення військово-цивільних адміністрацій населених пунктів, районних військово-цивільних адміністрацій для виконання повноважень відповідних органів у районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної російсько-терористичної агресії - командувач об’єднаних сил.

Військово-цивільні адміністрації виконують повноваження, характерні для органів місцевої влади, зокрема делеговані. Вони здійснюють свої права за погодженням з Антитерористичним центром при Службі безпеки України.

Військово-цивільні адміністрації населених пунктів на відповідній території здійснюють повноваження зокрема з підготовки та затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування; вирішення питань, пов’язаних із наданням військовим частинам, установам, навчальним закладам Збройних Сил України службових приміщень і жилої площі, інших об'єктів, а також комунально-побутових послуг, здійснення контролю за їх використанням, наданням послуг; здійснення заходів щодо створення належних умов для функціонування пунктів пропуску через державний кордон України; здійснення заходів щодо військово-патріотичного виховання населення.

Районні, обласні військово-цивільні адміністрації поряд зі здійсненням повноважень місцевих державних адміністрацій на відповідній території зокрема здійснюють повноваження з установлення охорони важливих об’єктів національної економіки України, які забезпечують життєдіяльність населення; ухвалення рішень про зверненій до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад у сфері їх спільних інтересів, а також повноваження районних, обласних рад та їх органів[[122]](#footnote-122).

Районні, обласні військово-цивільні адміністрації також сприяють формуванню та перевезенню через відповідну територію гуманітарних вантажів для потреб мирного населення, яке проживає на території, що не підконтрольна українській владі.

Військово-цивільні адміністрації на відповідній території за погодженням з Антитерористичним центром при Службі безпеки України, а в разі утворення військово-цивільних адміністрацій для виконання повноважень відповідних органів у районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки й оборони, відсічі і стримування збройної російсько-терористичної агресії - за погодженням з Командувачем об’єднаних сил - мають право:

1. установлювати обмеження щодо перебування у певний період доби на вулицях та в інших громадських місцях без визначених документів;
2. тимчасово обмежувати або забороняти рух транспортних засобів і пішоходів на вулицях, дорогах та ділянках місцевості;
3. організовувати перевірку документів, що посвідчують особу, у фізичних осіб, а в разі потреби - огляд речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян;
4. порушувати питання про заборону діяльності політичних партій, громадських об’єднань;
5. організовувати контроль за роботою підприємств телеко- мунікацій, використовувати місцеві радіостанції, телевізійні центри та друкарні для проведення роз’яснювальної роботи серед населення, особового складу військових формувань і правоохоронних органів;
6. установлювати обмеження щодо торгівлі зброєю, сильнодіючими хімічними та отруйними речовинами, алкогольними напоями і речовинами, виробленими на спиртовій основі;
7. вилучати у громадян на зберігання вогнепальну зброю та боєприпаси, холодну зброю, а в підприємств, установ і організацій - також навчальну та бойову техніку, вибухові, радіоактивні речовини і матеріали, сильнодіючі хімічні та отруйні речовини;
8. установлювати порядок використання сховищ, споруд та інших об’єктів для захисту населення, а також для задоволення потреб безпеки;
9. організовувати евакуацію населення з місць і районів, небезпечних для проживання, а також евакуацію підприємств, установ, організацій та матеріальних цінностей, які мають важливе державне, господарське й культурне значення;
10. організовувати в разі потреби нормоване забезпечення населення питною водою, продуктами харчування, предметами першої необхідності, ліками.
11. Суб'єкти місцевого самоврядування[[123]](#footnote-123)

Громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад. Закріплюючи поняття місцевого самоврядування, Європейська хартія місцевого самоврядування (далі - ЄХМС], яку Україна ратифікувала 15.07.1997 року, наголошує, що це означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення[[124]](#footnote-124).

Згідно зі ст. 140 Конституції України місцеве самоврядування є правом територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста - самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Сутність місцевого самоврядування полягає в гарантованому державою праві та реальній здатності територіальної громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України.

Характерні риси місцевого самоврядування:

* займає особливе місце в механізмі управління суспільством і державою, будучи специфічною формою публічної влади, яка не є складовою механізму державної влади;
* місцеве самоврядування займається питаннями місцевого значення, перелік яких визначається законодавством;
* одним зі специфічних суб’єктів місцевого самоврядування є територіальна громада;
* самостійність місцевого самоврядування виявляється в організаційній і матеріально-фінансовій відокремленості, самостійному вирішенні публічних справ у межах компетенції, закріпленої законодавством, самостійній відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Система місцевого самоврядування включає:

* територіальну громаду;
* сільську, селищну, міську раду;
* сільського, селищного, міського голову;
* виконавчі органи сільської селищної, міської ради;
* старосту;
* районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;
* органи самоорганізації населення.

Першим рівнем місцевого самоврядування є територіальна громада, що поєднує в собі як функції низової адміністративно-територіальної одиниці, так і є основним носієм функцій і повноважень місцевого самоврядування. Територіальна громада здійснює місцеве самоврядування в порядку, встановленому законом як безпосередньо (місцевий референдум, загальні збори громадян, місцеві ініціативи), так і через органи місцевого самоврядування - сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

Другий рівень становлять органи місцевого самоврядування - сільські, селищні, міські, районні у містах (у разі їх створення) ради та їх виконавчі органи, а також районні й обласні ради та сільський, селищний, міський голова. Відповідно до ЄХМС органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції й вирішення якого не доручене жодному іншому органу.

До третього рівня належать органи самоорганізації населеній, які можуть діяти як будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, комітети районів у містах, сільські, селищні комітети та покликані створювати умови для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України; задовольняти соціальні, культурні, побутові та інші потреби жителів шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг; ухвалювати участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм[[125]](#footnote-125).

Належне функціонування місцевого самоврядування забезпечується матеріальною і фінансовою основою, яку становлять рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об’єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад. Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприєОмств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби. Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою.

Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно- територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізовують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції.

Органи місцевого самоврядування відіграють провідну роль у діяльності місцевого самоврядування, оскільки саме вони здатні забезпечити професійне вирішення і управління публічними справами. Як наголошується в ЄХМС, місцеве самоврядування здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи.

Серед органів місцевого самоврядування важливе місце займають сільські, селищні, міські ради, оскільки представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України та законами. Обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, у межах повноважень, визначених Конституцією України, Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» та іншими законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами.

Сільські, селищні, міські ради правомочні розглядати й вирішувати питання, віднесені Конституцією України та законами до їх відання.

До виключної компетенції сільських, селищних і міських рад зокрема віднесено такі питання, що вирішуються на пленарних засіданнях ради:

* затвердження регламенту ради;
* утворення виконавчого комітету ради, визначення його чисельності, затвердження персонального складу; внесення змін до складу виконавчого комітету та його розпуск;
* заслуховування звіту сільського, селищного, міського голови про діяльність виконавчих органів ради, зокрема щорічного звіту про здійснення державної регуляторної політики виконавчими органами відповідної ради;
* ухвалення рішень про наділення органів самоорганізації населення окремими власними повноваженнями органів місцевого самоврядування, а також про передання коштів, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення;
* затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування;
* розгляд прогнозу місцевого бюджету, затвердженій місцевого бюджету, внесення змін до нього; затвердження звіту про виконання відповідного бюджету;
* ухвалення рішень про передання іншим органам окремих повноважень щодо управління майном, яке належить до комунальної власності відповідної територіальної громади, визначення меж цих повноважень та умов їх здійснення тощо.

Обласні та районні ради затверджують програми соціально- економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів та контролюють їх виконання; затверджують районні і обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально- економічних і культурних програм, та контролюють їх виконання; вирішують інші питання, віднесені законом до їхньої компетенції.

Виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення] рад є їх виконавчі комітети, відділи.

управління та інші створювані радами виконавчі органи. Слід звернути уваїу на подвійну підконтрольність зазначених органів. Так, виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад є підконтрольними й підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їх повноважень органів виконавчої влади - також відповідним органам виконавчої влади.

У сільських радах, що представляють територіальні громади, які налічують до 500 жителів, за рішенням відповідної територіальної громади або сільської ради виконавчий орган ради може не створюватися. У цьому разі функції виконавчого органу ради (крім розпорядження земельними та природними ресурсами) здійснює сільський голова одноособово.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» розрізняв власні та делеговані повноваження виконавчих органів сільських, селищних і міських рад[[126]](#footnote-126). Зокрема, у сфері соціально-економічного розвитку, планування та обліку до власних (самоврядних) повноважень віднесено підготовку програм соціально-економічного та культурного розвитку сіл, селищ, міст, цільових програм з інших питань самоврядування, подання їх на затвердження ради, організація їх виконання, подання раді звітів про хід і результати виконання цих програм; розгляд проектів планів підприємств і організацій, які належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, внесення до них зауважень і пропозицій, здійснення контролю за їх виконанням. Серед делегованих повноважень слід виділити організаційне забезпечення надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг.

Виконавчий комітет є юридичною особою. Його утворює відповідна рада на строк своїх повноважень у складі голови відповідної ради, заступника (заступників) сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті ради, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету, а також керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, інших осіб. Міська рада утворює у складі виконавчого комітету ради орган з питань містобудування та архітектури.

Оскільки відповідно до чинного законодавства районні та обласні ради не мають власних виконавчих органів, вони делегують свої повноваження місцевим державним адміністраціям, що є заходом вимушеним і в умовах сьогодення безальтернативним.

Відповідно до положень ЄХМС повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними і виключними. Вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом, якщо це не передбачено законом. Якщо повноваження делегуються органам місцевого самоврядування центральним чи регіональним органом, органи місцевого самоврядування в міру можливості мають право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов.

Органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. У випадку здійснення органами місцевого самоврядування зазначених повноважень вони підконтрольні відповідним органам виконавчої влади. У свою чергу районні та обласні ради можуть делегувати частину своїх повноважень відповідно обласним і районним державним адміністраціям та контролювати реалізацію цих повноважень. Усе це дозволяє вважати, що органи місцевого самоврядування мають риси, які наближають їх до органів виконавчої влади, з якими вони тісно взаємодіють під час вирішення питань місцевого значення.

Значними повноваженнями чинне законодавство наділяє сільського, селищного, міського голову, якого обирає відповідна територіальна громада. Голова очолює виконавчий комітет відповідної сільської, селищної, міської ради й головує на її засіданнях, є головною посадовою особою з представницьким мандатом

Рада та виконавчий комітет ради в межах своїх повноважень ухвалюють нормативні та інші акти у формі рішень. Рішення ради ухвал гаються на її пленарному засіданні після обговорення більшістю голосів її депутатів. Рішення нормативно-правового характеру набувають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо радою не встановлено пізніший строк уведення їх у дію. Рішення виконавчого комітету ухвалюються на його засіданні більшістю голосів від загального складу комітету, його підписує сільський голова (селищний, міський, голова районної в місті ради). Голова в межах своїх повноважень видає розпорядження. Акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування доводяться до відома населення. Загалом можна зазначити, що органи місцевого самоврядування формально наділені вагомими повноваженнями щодо публічного забезпечення прав і законних інтересів громадян, здійснення виконавчої влади на певній території.

Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» передбачена можливість об'єднання суміжних територіальних громад сіл, селищ, та міст[[127]](#footnote-127). Ініціаторами добровільного об’єднання територіальних громад сіл, селищ, міст можуть бути: 1] сільський, селищний, міський голова; 2] не менш яктретина депутатів від загального складу сільської, селищної, міської ради; 3] члени територіальної громади в порядку місцевої ініціативи; 4] органи самоорганізації населення відповідної території (за умови представлення ними інтересів не менш як третини членів відповідної територіальної громади]. Об'єднана територіальна громада вважається утвореною з дня набрання чинності рішеннями всіх рад, що прийняли рішення про добровільне об’єднання територіальних громад, або з моменту набрання чинності рішенням про підтримку добровільного об’єднання територіальних громад на місцевому референдумі та за умови відповідності таких рішень висновку, який готує Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласна державна адміністрація на підставі проекту рішення щодо добровільного об’єднання територіальних громад, що затверджується постановою Ради міністрів Автономної Республіки Крим, розпорядженням голови обласної державної адміністрації.

Важливим чинником такого об'єднання є те, що податкові надходження місцевого бюджету залишаються безпосередньо в добровільно об'єднаних територіальних громадах, що надає фінансовий ресурс для вирішення численних проблем громадян на регіональному рівні за рахунок місцевих бюджетів. Одночасно на них покладено всю відповідальність за стан забезпечення прав, свобод і законних інтересів жителів, зокрема щодо надання адміністративних послуг.

У результаті такого об'єднання сільська, селищна, міська ради об’єднаної територіальної громади на пленарному засіданні можуть ухвалити рішення про утворення старостинських округів. Старостин- ський округ становить частину території об'єднаної територіальної громади, на якій розташовані один або декілька населених пунктів (сіл, селищ], крім адміністративного центру об'єднаної територіальної громади, яка визначається сільською, селищною, міською радою з метою забезпечення представництва інтересів жителів такого населеного пункту (населених пунктів] старостою. Староста затверджується сільською, селищною, міською радою на строк її повноважень за пропозицією відповідного сільського, селищного, міського голови. Він є членом виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради за посадою і працює в ньому на постійній основі.

Староста наділений повноваженнями представляти інтереси жителів відповідного села, селища у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради; сприяє жителям відповідного села, селища в підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування; бере участь в організації виконання рішень сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, розпоряджень сільського, селищного, міського голови на території відповідного старостин- ського округу та у здійсненні контролю за їх виконанням тощо.

З метою забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей з ефективного виконання органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень Законом України «Про співробітництво територіальних громад» визначено організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, що здійснюється на договірних засадах у визначених Законом формах[[128]](#footnote-128). Співробітництво здійснюється у сферах спільних інтересів територіальних громад у межах повноважень відповідних органів місцевого самоврядування, якщо інше не передбачено законом. До форм такого співробітництва віднесено: 1] делегування виконання окремих завдань; 2) реалізація спільних проектів; 3) спільне фінансування (утримання) підприємств, установ та організацій комунальної форми власності; 4) утворення спільних комунальних підприємств, установ та організацій; 5) утворення спільного органу управління.

Така законодавча база значно посилила мотивацію до міжмуні- ципальної консолідації в країні, створила належні правові умови та механізми для формування спроможних територіальних громад сіл, селищ, міст, які об'єднують свої зусилля у вирішенні нагальних проблем самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Отже, органи місцевого самоврядування - це створені територіальними громадами (жителями села, об’єднаннями жителів кількох сіл, селищ, міст, районів, областей) суб’єкти публічної адміністрації, які самостійно вирішують питання місцевого значення в межах Конституції та законів України, що в багатьох аспектах наближує їх до місцевих органів виконавчої влади, з якими вони тісно взаємодіють під час вирішення питань місцевого значення.

1. Приватна особа в системі суб’єктів адміністративного права[[129]](#footnote-129)

Виходячи з людиноцентристської ідеології вітчизняного адміністративного права та публічно-управлінських стандартів ЄС, згідно з якими публічна адміністрація має якнайповніше задовольняти права, свободи й законні інтереси невладних фізичних і юридичних осіб, можна говорити, що відповідно до спрямованості впливу публічної адміністрації приватним особам відведено провідну роль серед суб'єктів адміністративного права.

Провідне значення приватних осіб в системі суб'єктів адміністративного права серед іншого визначається такими чинниками:

* фундаментальним значенням прав і свобод людини і громадянина для визначення змісту та спрямованості діяльності держави, її органів, а також посадових осіб[[130]](#footnote-130);
* законодавчим установленням для органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб юридичних обов’язків, які кореспондуються із суб’єктивними публічними правами приватних осіб;
* юридичною відповідальністю держави, передусім перед людиною, за свою діяльність;
* проголошенням у нормах Конституції та законів України основних суб'єктивних публічних прав приватних осіб, утвердження й забезпечення яких є основним обов'язком держави.

Приватна особа - це особа, що діє від себе особисто, неофіційно. Вагомим правом приватної особи є правоможності володіти, користуватися й розпоряджатися своєю власністю - приватною - як формою привласнення, коли засоби виробництва й продукти праці належать окремим особам[[131]](#footnote-131).

Зміст поняття «приватна особа» в контексті адміністративного права містить таку тріаду:

1. приватна особа як суб’єкт адміністративно-правових відносин;
2. приватна особа як об’єкт публічного управління;
3. приватна особа як суб’єкт адміністративно-деліктних відносин.

Юридична природа приватної особи як суб’єкта адміністративно-

правових відносин складає основу в цій сфері, коли приватна особа рівним учасником таких відносин: кожному суб’єктивному публічному праву приватної особи кореспондується юридичний обов’язок суб'єкта публічної адміністрації й навпаки.

Приклад: публічна адміністрація зобов'язана надати адміністративну послугу громадянинові у формі заміни посвідчення на право управління транспортним засобом європейського стандарту та має право вимагати від нього представити ідентифікаційні документи про себе, медичну довідку про придатність до керування транспортним засобом і здати посвідчення старого зразка.

З погляду теорії публічного управління, приватна особа є об'єктом публічного управління, маючи на собі як позитивний, такі негативний управлінський вплив суб’єкта публічної адміністрації. У такому разі приватна особа зобов'язана виконувати законні вимоги суб’єкта публічної адміністрації.

Приклад: приватна особа зобов'язана на зауваження суб'єкта публічної адміністрації припинити куріння тютюнових виробів у місцях, де це заборонено законом.

Приватна особа в адміністративно-деліктних відносинах має потенційну здатність бути їх суб'єктом. Лише в разі конкретного порушення заборонних норм адміністративного права приватна особа стає суб’єктом адміністративного проступку.

Приклад: якщо приватна особа не чинить адміністративних правопорушень, то вона не є суб'єктом адміністративно-деліктних відносин.

Отже, приватна особа в системі суб'єктів адміністративного права характеризується такими особливостями:

- це особа, що діє від себе особисто, неофіційно, не є посадовою чи службовою особою або/та не виконує делегованих виконавчих функцій;

Розділ 3. Суб’єкти адміністративного права ЗА. Приватна особа в системі суб’єктів адміністративного права

* із погляду спрямованості управлінського впливу публічної адміністрації, їй належить провідна роль, адже публічна адміністрація має якнайповніше задовольняти права, свободи та законні інтереси невладних фізичних і юридичних осіб;
* зміст поняття «приватна особа» в контексті адміністративного права містить тріаду: приватна особа як суб'єкт адміністративно-правових відносин; приватна особа як об’єкт публічного управління; приватна особа як суб’єкт адміністративно-деліктних відносин.

Отже, приватна особа в системі суб’єктів адміністративного права - це фізична або юридична особа, що діє від себе особисто, неофіційно та не має будь-яких владних повноважень.

1. Види приватних осіб

Для адміністративного права характерна значна кількість приватних суб’єктів із різними повноваженнями, статусом, структурою і правовими ознаками.

Серед суб’єктів адміністративного права приватних осіб, які

є учасниками адміністративних правовідносин і правовий статус яких характеризується відсутністю владних повноважень у сфері публічного адміністрування, слід виділити:

* фізичних осіб-громадян України, іноземців, осіб без громадянства;
* фізичних осіб-підприємців;
* юридичних осіб приватної форми власності [підприємства, установи, господарські товариства);
* громадські об’єднання;
* професійні спілки;
* політичні партії;
* органи самоорганізації населення;
* релігійні організації.

1. Громадяни України

До основних індивідуальних приватних осіб, за адміністративним правом, належать громадяни України.

Громадяни - найбільша група суб'єктів адміністративно-правових відносин. Конституція України визначає, що людина, її права та свободи є найвищою цінністю. Визнання, дотримання та захист цих прав і свобод є обов’язком держави. Кожен громадянин України

володіє на її території всіма правами та свободами і несе рівні обов’язки, передбачені Конституцією.

Зазначені конституційні положення є вихідними для адміністративно-правового статусу громадян, зміст якого становить комплекс їхніх прав, свобод і обов’язків, закріплених нормами адміністративного права у сфері публічного адміністрування, а також установлення відповідальності громадян перед публічною владою.

Такий статус громадян України є частиною їх загального правового статусу, який визначено Конституцією й законами України, зокрема Законом від 18.01.2001р. «Про громадянство України», міжнародними договорами та іншими актами законодавства України. Основою адміністративно-правового статусу (адміністративної правосуб’єктності} громадян України є адміністративна правоздатність і адміністративна дієздатність.

Адміністративна правоздатність - це здатність мати права і нести обов'язки адміністративно-правового характеру. Вона виникає в момент народження громадянина і припиняється з його смертю. Її обсяг установлюють і змінюють за допомогою адміністративно-правових норм. Вона підтверджується документами про громадянство - паспортом громадянина, а для осіб до 14 років - свідоцтвом про народження.

Адміністративна правоздатність не може бути відчужена. Громадянин не може навіть добровільно відмовитися від своєї правоздатності - така відмова не має законної сили. Правоздатність може бути обмежена при вчиненні злочину або адміністративного правопорушення лише на основі вироку або постанови суду - права керування транспортними засобами, права полювання, права пересування, батьківських прав тощо.

Адміністративна дієздатність є другим складником адміністративної правосуб’єктності громадянина. Важливо, що адміністративна правоздатність є основою адміністративної дієздатності громадян, вона складає умови, за яких реалізуються їх суб'єктивні права й обов’язки.

Адміністративна дієздатність - це визнана законом спроможність громадян своїми діями набувати та здійснювати права й виконувати обов’язки адміністративно-правового характеру[[132]](#footnote-132).

У повному обсязі адміністративна дієздатність настає з досягненням 18-річного віку. Також вона виникає і по досягненні 14-річного віку (одержання паспорта, дотримання правил дотримання правил паспортної системи тощо). Така дієздатність може наставати в деяких випадках і до досягнення 14-річного віку

Сукупність конкретних прав, які особа може мати відповідно до закону, можна поділити на три групи - особисті, політичні та соціально-економічні.

Особисті права і свободи громадянина - можливість задоволення його особистих потреб. До особистих належать: право на поваїу до гідності, право на свободу та особисту недоторканність, свободу пересування, право вільного вибору місця проживання, право вільно залишати територію України; право на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції; право на спростування недостовірної інформації про себе і членів своєї сім’ї тощо.

Політичні права і свободи - можливість громадян брати участь у публічному управлінні державними справами, реалізувати своє волевиявлення щодо об'єднання в політичні партії, громадські об’єднання, рухи, проведення мирних зібрань, мітингів і демонстрацій тощо.

Соціально-економічні права громадяни реалізують через використання норм адміністративного права. Це забезпечення можливості заняття підприємницькою діяльністю, реалізація права на працю, відпочинок, соціальний захист, достатній життєвий рівень, освіту, здоров’я тощо.

До змісту адміністративно-правового статусу громадян належать також обов’язки:

* захищати незалежність і територіальну цілісність України, шанувати її державні символи, нести військову службу;
* не завдавати шкоди природі, культурній спадщині та відшкодовувати збитки, які завдані їм;
* подавати щорічно до податкових інспекцій за місцем проживання декларації про особистий майновий стан і доходи за минулий рік у порядку, установленому законом, а також звіт щодо е-декларацїї за вимогами антикорупційного законодавства;
* сплачувати податки і збори.

Кожен громадянин зобов’язаний неухильно дотримуватися Конституції України, не посягати на права, свободи, честь і гідність інших людей (ст.ст. 65-68).

Крім того Закон України «Про громадянство України» визначав правовий зміст громадянства України, підстави і порядок його набуття та припинення, повноваження органів публічної адміністрації, що беруть участь у вирішенні питань громадянства України, порядок оскарження рішень з питань громадянства, дій чи бездіяльності органів державної влади, їх посадових і службових осіб.

Обов'язки громадян розрізняють за такими групами;

Абсолютні обов'язки - ті, що покладені на громадянина у сфері публічного адміністрування та виконання яких не залежить від будь-яких обставин, оскільки це передбачено нормами чинного законодавства. До таких обов’язків можна віднести загальний обов'язок дотримуватися закону, сплачувати податки, не завдавати шкоду природі, культурним й історичним пам’яткам, а також досить важливий обов'язок не зловживати своїми правами, тим самим порушуючи права інших суб'єктів.

Відносні обов'язки - обов'язки громадян у сфері публічного адміністрування, виконання яких залежить від низки чинників, які можуть стосуватись або волевиявлення громадянина (вступ до ВНЗ - обов'язки абітурієнта; вступ на державну службу - обов’язки, визначені Законом України про державну службу), або певних обставин (у період надзвичайного стану - обов’язок обмежити пересування тощо).

Деліктні обов'язки - обов'язки, що виникають із деліктних правовідносин, складають особливу групу, тобто обов’язки, які покладені на громадянина у зв'язку з його протиправною поведінкою і полягають, власне, в обов'язку суб’єкта зазнати певних обмежень своїх прав і свобод як покарання за вчинений проступок. Способи виконання обов’язків різні. Вони залежать від конкретного їх змісту. Одні виконуються за допомогою активних дій, інші - з утриманням від дій, заборонених нормами права.

1. Іноземці, особи без громадянства

Індивідуальними суб'єктами адміністративного права є іноземці та особи без громадянства. Відповідно до Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»:

Іноземець - це особа, яка не перебуває у громадянстві України і є громадянином (підданим) іншої держави або держав.

Особа без громадянства - це особа, яку жодна держава відповідно до законодавства не вважає своїм громадянином.

Для іноземних громадян і осіб без громадянства обов'язковими є норми Конституції України та інших законів, загальнообов'язкові правила стосовно охорони природи, санітарії, пожежної безпеки, громадського порядку, користування транспортними засобами, в’їзду та виїзду. Ці особи не користуються частиною прав і обов’язків, які утворюють групу виняткових прав і обов'язків громадян України (виборче право, право мати паспорт громадянина України тощо].

Іноземці та особи без громадянства є рівними перед законами України незалежно від походження, соціального й майнового стану, расової та національної належності, статі, мови, ставлення до релігії, характеру занять тощо.

Якщо іноземною державою встановлено обмеження щодо реалізації прав і свобод громадянина України, Кабінет Міністрів України може ухвалити рішення про встановлення відповідного порядку реалізації прав і свобод громадянами цієї держави на території України.

Реалізація іноземцями та особами без громадянства своїх прав і свобод не має завдавати шкоди національним інтересам України, правам, свободам і законним інтересам її громадян та інших осіб, які проживають в Україні.

Іноземці та особи без громадянства можуть перебувати в Україні постійно або тимчасово, мають право в установленому порядку приїжджати та залишати територію України. Іноземець або особа без громадянства можуть бути примусово повернуті до країни походження чи третьої країни.

Основні обмеження для іноземців та осіб без громадянства є такими: вони не можуть займати посади президента України, судді, прокурора, перебувати на посадах державних службовців у складі морських і повітряних екіпажів тощо; не мають доступу до посад, діяльність яких пов'язана з державною таємницею; не можуть служити в Збройних Силах України; для іноземних громадян і осіб без громадянства допускаються обмеження в пересуванні чи перебуванні в окремих місцях; для них установлено окремі правила паспортного режиму, вступу до навчальних закладів; для іноземних громадян і осіб без громадянства встановлено особливу адміністративну деліктоздатність у зв'язку з їх протиправною поведінкою.

Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» встановлено нормативні підстави, за наявності яких в'їзд на територію України іноземцям та особам без громадянства забороняється.

Серед підстав слід назвати такі: в інтересах забезпечення національної безпеки України або охорони громадського порядку; інтересів громадян України та інших осіб, які проживають в Україні; якщо при клопотанні про в’їзд в Україну така особа подала про себе завідомо неправдиві відомості або підроблені документи; якщо паспортний документ такої особи, віза підроблені, зіпсовані чи не відповідають установленому зразку або належать іншій особі; якщо така особа порушила в пункті пропуску через державний кордон України правила його перетинання, митні правила, санітарні норми чи правила або не виконала законних вимог посадових та службових осіб органів охорони державного кордону, органів доходів і зборів та інших органів, що здійснюють контроль на державному кордоні; якщо під час попереднього перебування на території України іноземець або особа без громадянства не виконали рішення суду або органів державної влади, уповноважених накладати адміністративні стягнення, або мають інші не виконані майнові зобов’язання перед державою, фізичними або юридичними особами, включаючи пов’язані з попереднім видворенням, зокрема після закінчення терміну заборони подальшого в’їзду в Україну, тощо.

Рішення про заборону в'їзду в Україну строком на три роки ухвалюється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, Службою безпеки України або органом охорони державного кордону. У разі невиконання рішення про заборону в’їзду в Україну іноземцям та особам без громадянства забороняється подальший в’їзд вУкраїну надесять років, що додається до частини строку заборони в'їзду в Україну, який не сплив до моменту ухвалення повторного рішення про заборону в'їзду в Україну.

Біженці та особи, які потребують додаткового чи тимчасово захисту, становлять особливу категорію іноземних громадян. Ними є особи, які з певних причин не можуть перебувати в межах країни їхнього громадянства, оскільки подальше перебування пов'язано із загрозою їх життю, здоров’ю або свободі. Такі особи є по суті іноземцями, а це означає, що на них поширюються всі положення, викладені нами стосовно прав, обов’язків та обмежень іноземців й осіб без громадянства. Питання, пов’язані з біженцями, регулюються Конституцією України, Законом України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», іншими нормативно-правовими актами, а також міжнародними договорами, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України.

Біженець - це особа, яка не е громадянином України і внаслідок обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства], належності до певної соціальної групи або політичних переконань перебуває за межами країни своєї громадянської належності та не може користуватися захистом цієї країни або не бажає користуватися цим захистом через такі побоювання, або, не маючи громадянства (підданства] і перебуваючи за межами країни свого попереднього постійного проживання, не може чи не бажає повернутися до неї через означені побоювання.

Додатковий захист - форма захисту, що надається в Україні на індивідуальній основі іноземцям та особам без громадянства, які прибули до України або перебувають в Україні і не можуть або не бажають повернутися до країни громадянської належності чи країни попереднього постійного проживання через обставини, які загрожують їх життю, безпеці чи свободі.

Особа, яка потребує додаткового захисту, - це особа, що не є біженцем відповідно до Конвенції про статус біженців 1951р. і Протоколу щодо статусу біженців та осіб, які потребують додаткового чи тимчасового захисту, але потребує захисту, адже така особа змушена була прибути до України або залишитися в Україні через загрозу її життю, безпеці чи свободі в країні походження з причин побоювання застосування щодо неї смертної кари або тортур, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання.

Тимчасовий захист - форма захисту, що є винятковим практичним заходом, обмеженим у часі, і надається іноземцям та особам без громадянства, які масово прибули до України з країни, що має спільний кордон з Україною, і не можуть повернутися до країни постійного проживання через обставини, зазначені в законі. Особи, які потребують тимчасового захисту, - це іноземці та особи без громадянства, які постійно проживають на території країни, що має спільний кордон з Україною, і масово вимушені шукати захисту в Україні внаслідок зовнішньої агресії, іноземної окупації, громадянської війни, зіткнень на етичному ґрунті, природних чи техногенних катастроф або інших подій, що порушують громадський порядок на території країни походження.

Законодавством України передбачено заборону виселення або примусове повернення біженця чи особи, яка потребує додаткового чи тимчасового захисту, до країни, з якої вони прибули та де їх життю або свободі загрожує небезпека.

1. Фізичні особи-підприємці

У розвинених демократичних правових країнах більшість громадян забезпечують собі достойне існування за рахунок власної справи - малого й середнього бізнесу. В Україні громадяни займаються малим бізнесом, як правило, через легалізацію себе як фізичної особи-підприємця. Цю категорію юридично закріплено в низці законів, зокрема в ЦК, ПК, Законі України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців та громадських формувань».

Потрібно підкреслити, що адміністративно-правовий статус фізичної особи не є тотожним статусу фізичної особи-підприємця. Вони мають як спільні, так і відмінні риси, що базуються на правовій природі підприємництва як самостійної, ініціативної, систематичної, на власний ризик господарської діяльності, що здійснюється суб'єктами господарювання (підприємцями] з метою досягнення економічних і соціальних результатів та одержання прибутку.

До особливостей адміністративно-правового статусу фізичних осіб-підприємців належать такі:

* первинною особливістю фізичної особи-підприємця є те, що після державної реєстрації в порядку, установленому законом, він набуває права на здійснення підприємницької діяльності, яку не заборонено законом, та обмеження на здійснення підприємницької діяльності, що встановлюються Конституцією та законами України;
* на підприємницьку діяльність фізичних осіб поширюються нормативно-правові акти, що регулюють підприємницьку діяльність юридичних осіб;
* фізична особа-підприємець відповідає за зобов’язаннями, пов’язаними з підприємницькою діяльністю, усім своїм майном, крім майна, на яке згідно із законом не може бути звернено стягнення, та може бути визнана банкрутом;
* важливою рисою фізичної особи-підприємця є угодоздатність;
* на фізичних осіб-підприємців поширюється право на захист від порушень з боку суб'єктів публічної адміністрації у процесі

здійснення публічного контролю [дотримання мораторію на перевірку бізнесу).

Отже, адміністративно-правовий статус особи-підприємця - це порядок і підстави легалізації приватної особи в цьому статусі, а також сукупність прав вільно здійснювати підприємницьку діяльність, не порушуючи при цьому заборонних норм адміністративного (господарського) права, що підкріплено обов’язком публічної адміністрації надавати сервісні послуги для ефективного розвитку підприємницької діяльності та дотримання обмежень щодо міри і ступеня втручання у сферу підприємницької свободи.

1. Підприємства, установи, організації як суб'єкти адміністративного права

Колективні приватні суб'єкти адміністративного права утворені насамперед юридичними особами приватного права, які створюються за волевиявленням засновників на підставі установчих актів (документів). Найбільш поширеними організаційно-правовими формами юридичних осіб є підприємства, установи й організації, які виконують економічні, соціально-культурні, адміністративно- політичні та інші функції з метою задоволення матеріальних, духовних та інших потреб громадян, суспільства й держави. Вони відрізняються один від одного за змістом, результатом і метою основної діяльності.

Підприємства - самостійний господарський статутний суб'єкт, який має права юридичної особи, здійснює виробничу, науково- дослідну й комерційну діяльність з метою одержання відповідного прибутку (доходу). Підприємство має самостійний баланс, розрахункові та інші рахунки в установах банків, печатку, а промислове підприємство - і товарний знак.

Установи виконують соціально-культурні або адміністративно- політичні функції. їх мета - створення соціальних цінностей переважно невиробничого характеру (культура, освіта, охорона здоров’я тощо).

Свою діяльність підприємства й установи здійснюють згідно з ГК, ЦК, ПК, законами України «Про господарські товариства», «Про державно-приватне партнерство», іншими законами та законодавчими актами України, а також на підставі статуту, який затверджує власник майна за участю трудового колективу.

У взаємовідносинах із суб'єктами публічної адміністрації підприємства й установи практично вирішують усі питання - від державної реєстрації, провадження своєї діяльності та до її припинення. Крім того підприємства й установи вступають в адміністративно-правові відносини з суб'єктами публічної адміністрації щодо оперативного й бухгалтерського обліку результатів свої діяльності; статистичної звітності; податків; безпеки виробництва та праці; протипожежної та екологічної безпеки; санітарно-гігієнічних норм і вимог щодо захисту здоров'я їх працівників, населення, споживачів продукції; охорони навколишнього середовища від забруднення та інших шкідливих впливів; відшкодування збитків, завданих нераціональним використанням землі та інших природних ресурсів і забруднення навколишнього середовища; сплати у відповідних випадках штрафу; створення спеціальних робочих місць для осіб з обмеженою працездатністю та організації їх професійної підготовки; проведення непрофільних робіт у разі стихійного лиха, обставин, пов'язаних із надзвичайними ситуаціями тощо.

Крім юридичних осіб приватного права, до зазначеної групи суб’єктів адміністративного права зараховуються також громадські організації та громадські об'єднання[[133]](#footnote-133).

їх діяльність ґрунтується на спільності професійних та інших інтересів їх членів і спрямована на участь у розробленні державної політики, розвиток науки, культури, відродження духовних цінностей, розв'язання соціальних проблем окремих категорій і груп громадян, благодійність, охорону навколишнього природного середовища тощо.

Взаємовідносини держави і громадських об’єднань значною мірою регулюються нормами адміністративного права, які визначають адміністративно-правовий статус громадських об'єднань, а саме сукупність прав та обов'язків, які реалізуються в адміністративних правовідносинах, що виникають між об'єднаннями громадян і суб'єктами публічної адміністрації.

Громадські об’єднання відповідно до Закону України «Про громадські об’єднання» поділяються на громадські організації та громадські спілки.

Громадська організація - це громадське об'єднання, засновниками та членами (учасниками] якого є фізичні особи.

Громадська спілка - це громадське об’єднання, засновниками якого є юридичні особи приватного права, а членами (учасниками) можуть бути юридичні особи приватного права й фізичні особи.

Учасниками адміністративно-правових відносин можуть бути також політичні партії.

Політичною партією на підставі Закону України «Про політичні партії в Україні» визнається зареєстроване згідно із законодавством України добровільне об'єднання громадян - прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має на меті сприяння формуванню й вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах.

За спільними професійними інтересами громадяни можуть створювати профспілки. Відповідно до Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» професійна спілка - це добровільна неприбуткова громадська організація, що об'єднує громадян, пов'язаних спільними інтересами за родом їх професійної (трудової) діяльності (навчання).

Різновидом об'єднань громадян можна вважати органи самоорганізації населення, діяльність яких регулюється законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» і «Про органи самоорганізації населення». Відповідно до положень означених законів органи самоорганізації населення є однією з форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення. Органи самоорганізації населення є представницькими органами, що створюються за ініціативи жителів у вигляді будинкових, вуличних, квартальних та інших органів самоорганізації населення.

Реалізація громадянами гарантій ст. 35 Конституції України щодо свободи світогляду і віросповідання породжує суспільні відносини, значна частина яких має правовий характер. Так, закріплене в цій статті право громадян на відправлення релігійних культів і ритуальних обрядів, на релігійну діяльність зумовлює створення та діяльність різних релігійних організацій - релігійних товариств, управлінь, центрів, монастирів, релігійних братств, духовних навчальних закладів тощо, які становлять собою стійкі організаційні утворення зі специфічними цілями та конкретними способами їх досягнення.

Сутність правового регулювання стосунків держави й релігійних організацій полягає в тому, що держава та суб’єкти публічної адміністрації не користуються методами державно-правового контролю або примусу при визначенні громадянами свого ставлення до релігії, не втручаються в релігійну діяльність організацій віруючих, якщо ті не порушують законів держави та встановленого порядку, не надають релігійним організаціям матеріальної підтримки, не доручають їм виконання будь-яких державних функцій. Водночас держава сприяє встановленню відносин взаємної релігійної та світоглядної терпимості й поваги між людьми, охороняє законну діяльність релігійних організацій та право віруючих на відправлення релігійних культів і ритуальних обрядів, здійснює державний контроль за додержанням законодавства про свободу совісті та релігійні організації.

У свою чергу релігійні організації позбавлені права втручатися у справи держави, брати участьудіяльності політичних партій, висувати кандидатів до органів державної влади. Ці організації займаються винятково питаннями, пов'язаними із задоволенням релігійних потреб громадян. Водночас релігійні організації мають право на участь у суспільному житті та використання засобів масової інформації нарівні з об’єднаннями громадян.

1. Адміністративна правосуб’єктність приватної особи

З.4.2.І. Адміністративна правоздатність

Основною ознакою суб'єктів є їх правосуб’єктність, що охоплює правоздатність (наявність прав і обов'язків) і дієздатність (здатність реалізовувати права й обов’язки).

Правоздатність - це здатність особи бути носієм прав і обов’язків. Загальною умовою вступу організацій та осіб в адміністративно- правові відносини є наявність у них адміністративної правоздатності.

Адміністративна правоздатність - це фактична можливість особи (громадянина) бути носієм прав і обов’язків у сфері публічного адміністрування. Вона виникає з моменту народження людини й підтверджується документами про громадянство - паспортом громадянина України, а для осіб до 14 років - свідоцтвом про народження. Правоздатність не може бути обмежена або відчужена. Від неї неможливо відмовитися добровільно, оскільки така відмова не має юридичної сили. Правоздатність людини утворює юридичне поняття особи і громадянина[[134]](#footnote-134).

Адміністративна правоздатність органів публічного адміністрування виникає одночасно з їх утворенням і визначенням компетенції. При цьому зазвичай органи публічного адміністрування зобов’язані вступати в адміністративно-правові відносини, які відіграють роль основного засобу практичної реалізації належної їм компетенції.

Обсяг і зміст адміністративної правоздатності визначається законами й ухваленими на їх основі актами публічного управління, у яких містяться відповідні норми адміністративного права.

Конкретний обсяг прав, свобод і обов’язків громадян у сфері публічного управління визначається низкою обставин - віком, станом здоров’я, наявністю освіти тощо. Наприклад, родинні відносини можуть бути підставою для обмеження права на заняття посади в державному органі.

1. Адміністративна дієздатність

На відміну від адміністративної правоздатності, яка визначає потенційну здатність суб’єкта мати публічні права та юридичні обов’язки у сфері юридичного управління, адміністративна дієздатність - це здатність особи (громадянина] своїми діями набувати та здійснювати права, виконувати покладені обов’язки та нести юридичну відповідальність. Адміністративна правоздатність становить підґрунтя адміністративної дієздатності особи (громадянина], оскільки визначає умови, за яких реалізуються суб’єктивні публічні права й обов’язки. У повному обсязі адміністративна дієздатність настає з досягненням 18-річного віку. Частково вона виникає і по досягненні 14-річного віку - з одержанням паспорта, дотриманням правил паспортної системи тощо. Адміністративна дієздатність може наставати в деяких випадках і до досягнення 14-річного віку.

Поєднання адміністративної правоздатності та дієздатності створює умови, за яких суб’єкт адміністративного права стає учасником (стороною] адміністративно-правових відносин.

Фізична особа - це будь-яка народжена й жива людина, що здійснює різні акти соціально значущого поводження й несе відповідальність згідно зі своїм рівнем, віком, психічним і фізичним здоров’ям. Правоздатність фізичних осіб виникає в момент народження і припиняється зі смертю. Дієздатність фізичних осіб пов’язана з психічними і віковими властивостями людини і залежить від них. Частковою дієздатністю володіють неповнолітні громадяни, що не досягли 14-річного віку (малолітні громадяни), і неповнолітні у віці від 14 до 18 років. Повний обсяг дієздатності настає з моменту повноліття - 18 років, але адміністративній відповідальності підлягають особи, що досягли на момент здійснення правопорушення 16-річного віку Державою передбачається обмеження дієздатності та визнання громадянина недієздатним.

Юридичні особи - це органи публічної влади, будь-які інші органи публічної адміністрації, органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян, підприємства, установи, організації (в особі їх керівників, які очолюють органи публічного адміністрування цих підприємств, установ, організацій). До них також належать і структурні підрозділи органів публічної адміністрації, установ, організацій (наприклад цех, факультет, відділення в лікарні тощо).

Невід'ємними суб'єктами адміністративно-правових відносин є різноманітні інші адміністративні органи - наприклад, на яких нормами адміністративного права покладено обов’язок державного контролю пожежних, санітарних та інших загальнообов’язкових норм і правил.

1. Адміністративна деліктоздатність

Деліктоздатність - це здатність особи нести юридичну відповідальність за шкоду, заподіяну її протиправними діями. Полягає вона в здатності суб’єкта самостійно усвідомлювати свій вчинок і його шкідливі результати, відповідати за свої протиправні дії й нести за них юридичну відповідальність.

Деліктоздатність є окремою, специфічною, але все ж частиною дієздатності. Вона має характерну нормативну конструкцію, що передбачає можливість притягнення до відповідальності частково дієздатного суб’єкта права. Окрема частина дієздатності, поєднуючись із деліктоздатністю, додає до здатності реалізовувати права та обов'язки (як правового змісту дієздатності) здатність нести юридичну відповідальність. Одночасно з набуттям дієздатності суб'єкт права набуває й іншого елементу правосуб’єктності - здатності вчинювати правопорушення[[135]](#footnote-135).

Адміністративна деліктоздатність у фізичних осіб, за загальним правилом, настає з 16 років. Якщо абстрагуватись від усталеного розуміння адміністративної відповідальності та, як наслідок, адміністративної деліктоздатності, можна зробити висновок, що порушення учнем (дитиною шкільного віку] правил шкільного розпорядку також перебуває в площині публічних відносин і характеризується використанням адміністративних методів адміністрування. Тому часткова деліктоздатність виникає з моменту зарахування дитини до навчального закладу (тобто вже з 6-7 років].

Питання деліктоздатності юридичної особи викликали чимало дискусій. З ухваленням КАСУ, який визнав відповідачем орган державної влади та орган місцевого самоврядування як суб'єкт владних повноважень, це питання вирішено на користь розширення можливостей притягнення до адміністративної відповідальності юридичних осіб і за інші адміністративні правопорушення (наприклад, у природоохоронній сфері, податкових відносинах тощо]. У будь-якому разі деліктоздатність юридичної особи має виникати одночасно з правосуб’єктністю, оскільки саме вона зумовлює обсяг компетенції (сукупності прав та обов’язків], за реалізацію і в межах якої, власне, юридична особа й нестиме відповідальність[[136]](#footnote-136).

Отже, адміністративна деліктоздатність полягає у здатності фізичних осіб нести адміністративну відповідальність, а юридичних осіб - відповідальність в адміністративному порядку, зокрема й матеріальну.

1. Загальний та спеціальний адміністративно-правовий статус приватної особи

Адміністративна правосуб'єктність індивідуальних суб’єктів адміністративного права включає адміністративну правоздатність і дієздатність (що у свою чергу включає деліктоздатність].

У сфері публічного управління правосуб’єктність індивідуальних суб'єктів має як загальні ознаки, так й ознаки, що дозволяють їх розмежовувати, через що виділяють загальну та спеціальну адміністративну правосуб’єктність індивідуальних суб’єктів адміністративного права.

Загальну ознаку прийнято називати статусом громадянина. За змістом розрізняються такі групи прав громадян: на участь у публічному управлінні, на державну участь, сприяння, допомогу

компетентних органів публічного адміністрування, право на захист, право на допомогу недержавних організацій.

Для всіх осіб, які перебувають на території України та не є її громадянами, законодавством встановлено певні особливості праводієз- датності: вони не можуть бути державними службовцями, займати окремі посади, працювати в правоохоронних органах; не допускаються до діяльності, пов'язаної з державною таємницею; на них не поширюється військовий обов’язок; їх адміністративна деліктоз- датність специфічна; вони проживають і здійснюють свою діяльність на підставі спеціальних документів (це, наприклад, довідка на проживання, закордонний паспорт тощо). Для них можуть бути встановлені обмеження в пересуванні й виборі місця проживання, коли це потрібно для дотримання національної безпеки, суспільного порядку, захисту прав і законних інтересів громадян тощо.

Спеціальна адміністративна правосуб'єктність індивідуальних суб’єктів адміністративного права. У реальному житті існує розмаїття спеціальних адміністративно-правових статусів.

До них можна віднести:

У статус членів адміністративних колективів (розрізняються статуси осіб, які навчаються, мілітаризованих службовців, осіб, свобода яких обмежена в адміністративному порядку);

У статус суб’єктів адміністративної опіки (установлення державної опіки над особами, що її потребують, безробітними, чорнобильцями, біженцями і змушеними переселенцями, інвалідами війни і прирівняними до них особами, дітьми-сиротами, багатодітними батьками тощо);

У статус жителів територій з особливим адміністративно-правовим режимом (території, що тимчасово чи постійно перебувають на особливому правовому положенні: райони проведення антитерористичної операції, режими прикордонної зони, закритих міст, заповідників, вільних економічних зон, карантини тощо). Спеціальна адміністративна правосуб'єктність індивідуальних суб’єктів адміністративного права таких територій містить у собі особливі правила в'їзду в зону, виїзду, пересування, діяльності в ній, здійснення адміністративного нагляду, застосування адміністративного примусу;

У статус суб’єктів дозвільної системи («дозвільна система» - це сукупність правил, що вимагають одержання дозволу на здійснення визначеної діяльності й регулюють контроль за нею).

1. Суб'єктивні публічні права приватної особи[[137]](#footnote-137)
2. Сутність суб’єктивних публічних прав приватної особи

Суб'єктивні публічні права приватної особи є частиною структури адміністративно-правового статусу особи.

Суб'єктивні публічні права приватної особи - це надана й гарантована державою через закріплення у правових нормах міра можливої (дозволеної) поведінки цієї особи у публічно-правових відносинах

Ознаками наявності в учасників адміністративних правовідносин суб'єктивних публічних прав є: можливість певної поведінки з метою задоволення своїх інтересів; наявність адміністративної право- суб’єктності; можливість реалізації поведінки в адміністративних правовідносинах; обмеженість поведінки межами адміністративно- правових норм, вихід за які є порушенням правових приписів.

Суб’єктивні публічні права встановлюють індивідуальну конкретну міру свободи поведінки, що надається уповноваженому суб’єкту для задоволення його інтересів і забезпечена відповідними обов'язками інших суб’єктів та гарантіями держави.

Суб’єктивні права відзначаються публічністю, що означає змогу приватних осіб впливати науправлінські процеси, брати участь у державній і суспільно-політичній діяльності, реалізовувати права і свободи, надані Конституцією, оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, їх посадових осіб до суду чи в позасудовому порядку.

Для суб’єктивних публічних прав приватних осіб у значенні суб’єктів адміністративних правовідносин характерні такі ознаки: адміністративно-правова природа, існування в адміністративних правовідносинах, наявність меж у поведінці, належність особам, які мають адміністративну правоздатність та адміністративну дієздатність, переважно природній характер цієї категорії прав, тобто, їх виникнення з моменту народження фізичної особи, наявність державних гарантій.

У загальному вигляді зміст будь-якого суб'єктивного публічного права полягає в тому, що воно надає уповноваженому суб'єктові можливості:

> поводити себе відповідним чином (право на свої дії);

* вимагати відповідної поведінки від інших суб’єктів (право на чужі дії];
* мати з боку держави належні гарантії забезпечення реалізації конкретних суб’єктивних публічних прав (гарантованість здійснення суб’єктивних публічних прав].
* звертатися до держави за захистом свого юридичного права.

Суб’єктивні права й суб’єктивні обов’язки нерозривно пов’язані

та не можуть існувати одне без одного, оскільки право однієї особи, як правило, не може бути реалізовано поза виконанням обов'язку іншою особою.

У сфері публічного адміністрування до ознак суб'єктивних адміністративно-правових обов'язків належать такі: необхідна, належна поведінка; покладаються тільки на правоздатну та дієздатну особу; покладаються в інтересах інших осіб; існують у правовідносинах; не можуть існувати поза зв’язком із суб’єктивними правами у сфері публічного адміністрування; їх реалізація забезпечується державним примусом; мають юридичну природу, оскільки закріплені адміністративно-правовими нормами, а їх виконання забезпечується застосуванням державного примусу.

Суб’єктивні адміністративно-правові обов’язки - це покладена державою та закріплена в адміністративно-правових нормах міра належної поведінки суб'єкта в публічних правовідносинах, їх реалізація, забезпечена можливістю застосування державного примусу.

Реалізація суб'єктивних публічних прав. Нормами адміністративного права регулюються (закріплюються] всі ті права та свободи приватної особи, якими вона користується у сфері публічного адміністрування і не може реалізувати без вступу у відносини з органами публічної влади.

Відповідно до ст. З Конституції України права і свободи людини та їх гарантії визначають змісті спрямованість діяльності держави. Утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов’язком держави Ці приписи можна вважати конституційною основою регулювання публічних відносин між людиною та державою.

1. Окремі види суб’єктивних публічних прав приватних

осіб та їх загальна характеристика

Система реалізації суб'єктивних публічних прав приватних осіб має у своєму складі:

* права на свободу слова, зібрань, об’єднань, віросповідання;
* права, пов’язані з участю громадян в управлінні державними справами (активне та пасивне виборче право, право на здійснення громадського контролю, право на участь у відправленні правосуддя);
* право на отримання адміністративних послуг;
* право на користування публічним майном (вулиці, площі, парки тощо);
* права, пов'язані з можливістю захисту своїх прав і свобод (право на звернення).

Згідно з основними правами та обов'язками, закріпленими в нормах Конституції України, слід розрізняти: права громадян, закріплені в нормах адміністративного права, які розвивають і конкретизують права, закріплені в Конституції України (право на участь в управлінні державними справами, право на медичну допомогу право на освіту тощо); права громадян, передбачені нормами тільки адміністративного права (наприклад, зумовлені наявністю паспортної системи).

1. Право на участь в ухваленні рішень

В Україні єдиним джерелом влади є народ, який може вирішувати важливі питання як власного життя, такі держави загалом.

Відповідно до ст. 38 Конституції України громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати й бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Управління державними справами здійснюється через участь у виборах, у референдумах, у діяльності політичних партій та організацій, в ухваленні рішень органами місцевого самоврядування та органами публічної влади, у проведенні регуляторної політики держави, через доступ до державної служби, звернення до органів влади, доступ до інформації про діяльність влади, оскарження рішень органів влади.

Громадяни можуть брати участь у процесі підготовки та ухваленні рішень з питань державного й суспільного життя.

Ухвалення управлінських рішень - це процес трансформації вимог різноманітних груп і окремих громадян у прийнятні для суспільства засоби та методи регулювання соціальних відносин.

З метою залучення громадян до участі в ухваленні рішень органів публічної влади запроваджують консультації з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики.

Консультації з громадськістю - це процес комунікації між органами державної влади й громадянами та їх об’єднаннями.

Метою проведення консультацій з громадськістю є ухвалення рішень, у яких буде враховано права, інтереси та знання всіх зацікавлених сторін.

Консультації з громадськістю надають можливість громадянам впливати на зміст рішень, що ухвалюються органами влади.

Консультації з громадськістю можуть проводитися в формі:

'У публічного громадського обговорення;

'У електронних консультацій з громадськістю (безпосередні форми];

У вивчення громадської думки (опосередкована форма].

В обов'язковому порядку проводяться консультації з громадськістю у формі публічного громадського обговорення та/або електронних консультацій з громадськістю щодо:

* проектів нормативно-правових актів, які стосуються конституційних прав, свобод та обов’язків громадян;
* життєвих інтересів громадян, зокрема тих, які впливають на стан навколишнього природного середовища; передбачають провадження регуляторної діяльності в певній сфері;
* стратегічних цілей, пріоритетів і завдань у відповідній сфері державного управління;
* інтересів територіальних громад, здійснення повноважень самоврядування, делегованих органам виконавчої влади відповідними радами;
* порядку надання адміністративних послуг;
* правового статусу громадських об’єднань, їх фінансування та діяльності;
* надання пільг чи встановлення обмежень для суб'єктів господарювання й інститутів громадянського суспільства;
* присвоєння юридичним особам та об’єктам права власності, які за ними закріплені;

Створення громадських рад при органах влади сприяє виникненню діалогу між державою та громадянами, який допомагає публічній владі вплинути на процедуру ухвалення суспільно-політичних рішень у державі.

Громадська рада виконує відповідні функції: готує та подає органу пропозиції до орієнтовного плану проведення консультацій із громадськістю, а також щодо проведення консультацій, не передбачених таким планом; подає органу обов’язкові для розгляду пропозиції з питань, щодо яких орган проводить консультації з громадськістю, а також щодо підготовки проектів нормативно- правових актів з питань формування та реалізації державної політики у відповідній сфері, удосконалення роботи органу; здійснює відповідно до законодавства громадську експертизу діяльності органу та громадську антикорупційну експертизу нормативно- правових актів і проектів нормативно-правових актів, які розробляє орган, та ін.

Право на участь громадян в ухваленні рішень спільно з органами влади дозволяє громадянам вплинути на подальший розвиток задоволення їх потреб, покращити рівень соціального захисту громадян і запропонувати владі альтернативні варіанти для вирішення суспільних проблем, а також виявити питання, вирішення яких є актуальним для громадян і публічної влади.

1. Право на звернення

Основними нормативно-правовими актами, які сприяють реалізації означеного права, є Конституція України, Закон України «Про звернення громадян» та інші нормативні правові акти, що закріпили право на звернення громадян до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб, органів, які зобов’язані розглянути звернення й дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк.

Відповідно до Закону України від 2 жовтня 1996 р. «Про звернення громадян» держава гарантує право громадянам України звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов’язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, із заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення.

Сутність звернення полягає в тому, що між громадянином та органом публічної влади виникають відносини у зв'язку з реалізацією публічною адміністрацією управлінських функцій. Тому в цих правовідносинах є два обов’язкових суб'єкти: орган, наділений владними повноваженнями, та громадянин.

Законом України «Про звернення громадян» передбачено три види звернень громадян: пропозиції (зауваження], заяви (клопотання] і скарги.

Пропозиція (зауваження) - це звернення громадян, де висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади й місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, удосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави й суспільства.

Заява (клопотання) - звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності.

Клопотання - письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо.

Скарга - звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю], рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об’єднань громадян, посадових осіб.

Забороняється надсилати скарги громадян для розгляду тим органам або посадовим особам, дії чи рішення яких оскаржуються.

Крім того Законом України від 13.01.2011р. №2939-УІ «Про доступ до публічної інформації» передбачено право особи подавати індивідуальний або колективний письмовий, усний чи в іншій формі запит, зокрема до суб’єктів владних повноважень, про надання публічної інформації.

Слід звернути уваїу що запити на доступ до публічної інформації є хоча частково пов'язаними між собою формами реалізації суб’єктивних публічних прав приватними суб’єктами адміністративного права, але водночас і різні між собою.

ЯкзазначивВищийад міні стративнийсудУкраїниу пункті 3.4Поста- нови Пленуму «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації» від 29.09.2016 року № 10, одержавши запит на інформацію, який подано згідно із Законом України «Про доступ до публічної інформації», проте який за своїм змістом є зверненням громадянина відповідно до Закону України «Про звернення громадян», розпорядник публічної інформації має відмовити в задоволенні такого запиту через невідповідність його предмета вимогам першого з названих законів[[138]](#footnote-138).

У такому разі уповноважена посадова особа органу державної влади, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи чи організації, до якої надійшов запит, зобов’язана розглянути його, керуючись принципами добросовісності й розсудливості на підставі вимог Закону України «Про звернення громадян».

При цьому запитувача має бути повідомлено у п’ятиденний строк про те, що його запит на інформацію буде розглядатися як звернення відповідно до Закону України «Про звернення громадян».

У разі якщо запит на інформацію, який подано згідно із Законом України «Про доступ до публічної інформації», за своїм змістом поєднує предмет регулювання цього Закону та Закону України «Про звернення громадян», то такий «запит-звернення» має розглядатися у відповідних частинах строк та порядок, передбачені відповідними законами. При цьому розпорядник публічної інформації у п'ятиденний строк мусить відповісти по суті запиту, а також повідомити запитувача, що решта питань розглядатимуться як звернення згідно із Законом України «Про звернення громадян».

Найбільш використовуваним видом звернення є саме скарга. Подання скарг громадянами передбачає початок процедури оскарження рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб державних органів, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій - безпосередньо до них самих чи до вищих за ієрархією адміністративних органів.

Означені форми звернень не потребують ведення окремого обліку, окремого порядку реагування на кожне з них.

Важливість існування різних форм пов’язується з їх змістовою відмінністю, конкретною адресністю.

Окремі форми звернень доповнюють, а не виключають одне одного. Так, пропозиція або зауваження можуть включати думки громадян щодо будь-якої сфери діяльності держави й суспільства. Зазвичай у пропозиції відбито власні спостереження, індивідуальну практику її автора, порушуються проблеми державного і громадського життя із зазначенням помилок у їх вирішенні, яких припускаються конкретні органи, а також пропонуються шляхи і способи вирішення цих проблем. Пропозиціям громадян приділено не так багато уваги, як тим же скаргам. Водночас пропозиції є безпосередньою можливістю для громадян брати участь у публічному управлінні, вносити свої побажання, зауваження та загалом впливати на представників публічної влади.

Заява або клопотання здебільшого пов'язані з порушенням чинного законодавства, недоліками діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, службових осіб і містять власні ідеї, думки, пропозиції щодо поліпшення діяльності адресатів звернень.

У скарзі зазначаються порушення особистого права громадянина, обґрунтовуються вимоги про скасування рішення, яким право порушено, про притягнення до відповідальності службових осіб, які ухвалили таке рішення.

Право вибору виду звернення належить його автору. Звернення громадян (скарги] можуть стосуватися дій (рішень] публічної адміністрації, внаслідок яких порушуються права й законні інтереси чи свободи громадянина (групи громадян]; створюються перешкоди у здійсненні громадянином його прав і законних інтересів чи свобод; незаконно накладаються на громадянина які-небудь обов’язки або його незаконно притягнуто до відповідальності.

У зверненні обов'язково має бути зазначено прізвище, ім’я, по батькові, місце проживання громадянина, викладено сутність порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання чи вимоги.

Письмове звернення має бути підписано заявником (заявниками] із зазначенням дати. В електронному зверненні також має бути зазначено електронну поштову адресу, на яку заявнику може бути надіслано відповідь, або відомості про інші засоби зв’язку з ним. Застосування електронного цифрового підпису при надсиланні електронного звернення не вимагається.

Звернення, оформлене без дотримання зазначених вимог, повертається заявнику з відповідними роз'ясненнями не пізніш як через десять днів від дня його надходження.

Якщо звернення, оформлені належним чином і подані в установленому порядку, вони підлягають обов'язковому прийняттю та розгляду.

Забороняється відмова у прийнятті та розгляді звернення з посиланням на політичні погляди, партійну належність, стать, вік, віросповідання, національність громадянина, незнання державної мови. Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних чи інших переконань, статі, етнічного й соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками. Ці принципи закріплено в Загальній декларації прав людини від 10 грудня 1948 р. і Міжнародній конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації від 7 березня 1966 р.[[139]](#footnote-139).

Якщо питання, порушені у зверненні одержаному органом державної влади, місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності, об'єднаннями громадян або посадовими особами зверненні, не входять до їх повноважень, воно в термін не більше п'яти днів пересилається ними за належністю відповідному органу чи посадовій особі, про що повідомляється громадянину, який подав звернення. У разі якщо звернення не містить даних, достатніх для ухвалення обґрунтованого рішення органом чи посадовою особою, воно в той же термін повертається громадянину з відповідними роз'ясненнями.

Подання скарги не передбачає жодних фінансових витрат скаржника (безоплатність розгляду). Скарги розглядаються залежно від їх характеру упродовж ЗО днів (звичайні); 15 днів (невідкладні); 45 днів (складні, які потребують додаткового вивчення).

Особи, винні в порушенні законодавства про розгляд скарг (щодо захисту прав, свобод, законних інтересів осіб в адміністративному порядку або ж у порядку адміністративного оскарження), несуть цивільну, адміністративну, кримінальну відповідальність.

Адміністративне оскарження - це порядок захисту порушених прав громадян у сфері публічного управління, визначений на законодавчому рівні, який передбачає подання скарги громадянином на рішення, дії чи бездіяльність уповноважених осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування в адміністративному порядку та обов’язок цих осіб вирішити питання, порушені у скарзі.

Особливою формою колективного звернення громадян до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування є електронна петиція, яка подається та розглядається в порядку, передбаченому Законом України «Про звернення громадян».

Електронні петиції подаються через офіційний вебсайт органу, якому вона адресована, або вебсайт громадського об’єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронної петиції. В електронній петиції має бути викладено сутність звернення, зазначено прізвище, ім’я, по батькові автора (ініціатора] електронної петиції, адресу електронної пошти. На вебсайті відповідного органу або громадського об’єднання, що здійснює збір підписів, обов’язково зазначаються дата початку збору підписів та інформація щодо загальної кількості та переліку осіб, які підписали електронну петицію.

Для створення електронної петиції до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування її автор (ініціатор] заповнює спеціальну форму на офіційному вебсайті органу, якому вона адресована, або вебсайті громадського об’єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронних петицій, та розміщує текст електронної петиції. Вона оприлюднюється на офіційному вебсайті відповідно Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування або на вебсайті громадського об’єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронних петицій, упродовж двох робочих днів із дня надсилання її автором (ініціатором].

Дата оприлюднення електронної петиції на офіційному вебсайті відповідно Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, відповідного органу місцевого самоврядування або на вебсайті громадського об’єднання є датою початку збору підписів на її підтримку.

Електронна петиція не може містити закликів до повалення конституційного устрою, порушення територіальної цілісності України, пропаганду війни, насильства, жорстокості, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, закликів до вчинення терористичних актів, посягання на права і свободи людини.

У разі невідповідності електронної петиції встановленим вимогам оприлюднення такої петиції не здійснюється, про що повідомляється автору (ініціатору] не пізніше строку, встановленого для оприлюднення.

Приклад. 18 січня 2021 року Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду відмовив у задоволенні позову громадянина, який просив визнати неправомірними дії Президента України щодо відмови в оприлюдненні його (позивача) електронної петиції про припинення громадянства України особам, які проживають на тимчасово окупованих територіях імають громадянство іншої іноземної держави, відмінної від України. Суд вказав, що електронна петиція фактично стосується позбавлення неви- значеного кола громадян України правового зв'язку між таким громадянином та Україною, а це суперечить вимогам чинного законодавства.’43

Отже, відповідач правомірно не оприлюднив електронну петицію позивача з підстав її невідповідності вимогам Закону України «Про звернення громадян».

Відповідальність за зміст електронної петиції несе автор [ініціатор] електронної петиції.

Відповідні органи державної влади, органи місцевого самоврядування та громадські об’єднання під час збору підписів на підтримку електронної петиції зобов’язані забезпечити безоплатність доступу відповідно до Закону України «Про звернення громадян».

Електронна петиція, адресована відповідно Президенту України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України, розглядається у порядку, установленому статтею 23-1 Закону України «Про звернення громадян» та ухваленими на її виконання нормативно-правовими актами.

Обов'язковими умовами, за наявності яких електронна петиція підлягає розгляду, є факт збору на її підтримку не менш як 25 000 підписів громадян упродовж не більше трьох місяців з дня оприлюднення петиції.

Вимоги до кількості підписів громадян на підтримку електронної петиції до органу місцевого самоврядування та строку збору підписів визначаються статутом територіальної громади.

Інформація про початок розгляду електронної петиції, яка в установлений строк набрала достатню кількість голосів на її підтримку, оприлюднюється на офіційному вебсайті відповідно Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, відповідного органу місцевого самоврядування не пізніш як через три робочі дні після набрання достатньої кількості підписів на підтримку петиції, а в разі отримання електронної петиції від громадського [[140]](#footnote-140) об'єднання - не пізніш як через два робочі дні після отримання такої петиції.

Розгляд електронної петиції здійснюється невідкладно, але не пізніше десяти робочих днів з дня оприлюднення інформації про початок її розгляду.

Якщо електронна петиція містить клопотання про її розгляд на парламентських слуханнях у Верховній Раді України або громадських слуханнях відповідної територіальної громади, автор (ініціатор] петиції має право представити електронну петицію на таких слуханнях. У такому разі строк розгляду електронної петиції продовжується на строк, достатній для проведення відповідних слухань.

Про підтримку або непідтримку електронної петиції публічно оголошується на офіційному вебсайті Президентом України - щодо електронної петиції, адресованої Президенту України, Головою Верховної Ради України - щодо електронної петиції, адресованої Верховній Раді України, Прем'єр-міністром України - щодо електронної петиції, адресованої Кабінету Міністрів України, головою відповідної місцевої ради - щодо електронної петиції, адресованої органу місцевого самоврядування.

У відповіді на електронну петицію повідомляється про результати розгляду порушених у ній питань із відповідним обґрунтуванням.

Відповідь на електронну петицію не пізніше наступного робочого дня після закінченій її розгляду оприлюднюється на офіційному вебсайті органу, якому вона була адресована, а також надсилається в письмовому вигляді автору (ініціатору] електронної петиції та відповідному громадському об’єднанню, яке здійснювало збір підписів на підтримку відповідної електронної петиції.

У разі доцільності викладені в електронній петиції пропозиції можуть реалізовуватися органом, якому вона адресована, через ухвалення з питань, віднесених до його компетенції, відповідного рішення. Президентом України, Кабінетом Міністрів України, народними депутатами України за результатами розгляду електронної петиції можуть розроблятися та вноситися в установленому порядку на розгляд Верховної Ради України законопроекти, спрямовані на вирішення порушених у петиції питань.

1. Право на доступ до публічної інформації

Побудова в Україні інформаційного суспільства, в основі якого лежать засади прозорості та відкритості функціонування публічної влади, зумовлює істотне зростання соціально-юридичного значення публічної інформації як основного інструмента комунікації держави із суспільством, окремими громадянами, юридичними особами[[141]](#footnote-141).

Публічна інформація - це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених Законом України «Про доступ до публічної інформації»[[142]](#footnote-142).

Удаючись до системного аналізу наведеного визначення, Вищий адміністративний суд України у Постанові Пленуму від 30.09.2013 № 11 «Про практику застосування адміністративними судами положень Закону України "Про доступ до публічної інформації"» виокремив такі ознаки інформації, що розглядається[[143]](#footnote-143):

* публічна інформація є готовим продуктом, який отриманий або створений лише в процесі виконання суб’єктами публічної адміністрації своїх обов'язків, визначених чинним законодавством;
* публічна інформація заздалегідь відображена або задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях;
* така інформація перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень або інших розпорядників публічної інформації;
* публічною не може визнаватися інформація, яка створена суб’єктом владних повноважень не під час виконання ним передбачених законом обов'язків;
* інформація не може бути публічною, якщо створена не суб’єктом владних повноважень

До категорії публічної належать такі виді інформації:

> уся інформація, що перебуває у володінні суб’єктів владних повноважень, тобто органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, органів влади

Автономної Республіки Крим, інших суб'єктів, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов’язковими для виконання;

* інформація щодо використання бюджетних коштів юридичними особами, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим;
* інформація, пов’язана з виконанням особами делегованих повноважень суб’єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг;
* інформація щодо умов постачання товарів, послуг та цін на них, якщо йдеться про суб’єктів господарювання, які займають домінантне становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями;
* інформація про стан довкілля; якість харчових продуктів і предметів побуту; аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, що сталися або можуть статися і загрожують здоров'ю та безпеці громадян;
* інша інформація, що становить суспільний інтерес (суспільно необхідна інформація].

Правову основу реалізації фізичними особами суб'єктивного права на доступ до публічної інформації складають норми Конституції України, Закону України «Про доступ до публічної інформації», інших законів України та підзаконних нормативно-правових актів, якими визначаються особливості доступу до окремих видів публічної інформації.

Слід підкреслити, що дія норм Закону України «Про доступ до публічної інформації» має певні обмеження за колом суспільних відносин щодо забезпечення доступу до відповідної інформації.

Йдеться зокрема про такі групи публічно-правових відносин:

* між суб’єктами владних повноважень щодо створення, одержання чи поширення публічної інформації з метою реалізації їхньої компетенції;
* щодо одержання публічної інформації на підставі адвокатського звернення;
* що виникають у зв'язку з наданням публічної інформації на підставі депутатських запитів або звернень;
* пов’язані з поданням, розглядом і наданням відповідей за зверненнями громадян;

• спрямовані на одержання юридичними особами або їх уповноваженими представниками доступу до публічної інформації тощо.

Право приватної особи на доступ до публічної інформації можна розглядати як визнану в нормах законодавства та гарантовану державою можливість кожної особи, яка на законних підставах перебуває чи зареєстрована в Україні, вільно збирати, зберігати, поширювати публічну інформацію не забороненими законом способами з метою задоволення власних чи суспільних потреб, участі в управлінні суспільними і державними справами, реалізації інших суб’єктивних публічних прав, а також підвищення ступеня відкритості діяльності держави, її органів та посадових осіб[[144]](#footnote-144).

Відповідно, як суб'єктивне публічне право приватних осіб, право на доступ до публічної інформації характеризується такими рисами-.

* є природним правом фізичних осіб і не підлягає делегуванню або переданню в інший спосіб третім особам;
* реалізується через направлення запиту на одержання публічної інформації з урахуванням вимог, установлених Законом України«Про доступ до публічної інформації»;
* його реалізація спрямована на одержання саме публічної інформації, а не ініціювання розгляду будь-якого звернення громадян; право особи на доступ до публічної інформації може бути основою для набуття чи реалізації інших суб'єктивних публічних прав;
* таке право завжди реалізується у відносинах з уповноваженими розпорядниками публічної інформації;
* це право здійснюється щодо одержання саме публічної інформації, а не документа, в якому вона викладена;
* право особи на доступ до публічної інформації в разі його порушення підлягає захисту в позасудовому порядку вищою особою чи органом розпорядника публічної інформації, Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини або шляхом безпосереднього звернення з позовом до адміністративного суду.

Здійснення права на доступ до публічної інформації ґрунтується на таких основних принципах:

1. прозорості та відкритості діяльності суб’єктів владних повноважень;
2. вільного отримання, поширення та будь-якого іншого використання;
3. інформації, що була надана або оприлюднена відповідно до цього Закону України «Про доступ до публічної інформації», крім обмежень, встановлених законом;
4. рівноправності, незалежно від ознак раси, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак.

Якщо фізична особа прагне реалізувати своє суб’єктивне публічне право на доступ до конфіденційної, службової чи таємної інформації, то реалізація такого права є обмеженою й зумовлюється правовим режимом запитуваної інформації.

Обмеження доступу до інформації здійснюється відповідно до закону при дотриманні сукупності таких вимог:

* виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров’я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя;
* розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам;
* шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні.

Інформація з обмеженим доступом має надаватися розпорядником інформації, якщо він правомірно оприлюднив її раніше. При цьому інформація з обмеженим доступом має надаватися розпорядником інформації, якщо немає законних підстав для обмеження в доступі до такої інформації, які існували раніше.

Не може бути обмежено доступ до інформації про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном, зокрема до копій відповідних документів, умови отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримали ці кошти або майно.

Слід звернути уваїу, що обмеженню доступу підлягає інформація, а не документ. Якщо документ містить інформацію з обмеженим доступом, для ознайомлення надається інформація, доступ до якої необмежений.

Чинне в Україні законодавство про доступ до публічної інформації передбачає кілька способів здійснення права на доступ до публічної інформації.

Залежно від суб'єкта волевиявлення щодо забезпечення доступу до публічної інформації, правових підстав надання інформації та способу її оприлюднення виділяються два основних способи реалізації громадянами суб’єктивного права на доступ до публічної інформації:

1. систематичне та оперативне оприлюднення інформації її безпосереднім розпорядником на виконання його обов’язків;
2. надання інформації за запитами фізичних осіб на доступ до публічної інформації.

Перший із наведених способів здійснення права фізичними особами на доступ до публічної інформації кореспондується безпосередньо з обов'язками розпорядників такої інформації та забезпечується через оприлюднення публічної інформації:

* в офіційних друкованих виданнях;
* на офіційних вебсайтах у мережі Інтернет;
* на єдиному державному вебпорталі відкритих даних;
* на інформаційних стендах;
* будь-яким іншим способом, що відповідає змісту компетенції, підставам і формам діяльності розпорядників публічної інформації. Основним способом здійснення фізичними особами суб’єктивного права на доступ до публічної інформації є запит на інформацію.

Запит на інформацію - це прохання особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, що перебуває в його володінні.

Не є інформаційним запитом звернення, для відповіді на яке необхідно створити інформацію, крім випадків, коли розпорядник інформації не володіє запитуваною інформацією, але зобов’язаний нею володіти.

Якщо запит стосується інформації, яка міститься в кількох документах і може бути зібрана й надана без значних інтелектуальних зусиль [напр., без проведення додаткового змістовного аналізу], то така інформація відповідає критеріям «відображуваності та задоку- ментованості» і є публічною.

Залежно від характеру волевиявлення ініціаторів запит на інформацію може бути індивідуальним або колективним. Запити можуть подаватися в усній, письмовій чи іншій формі (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою) на вибір запитувача.

Якщо запит на інформацію є письмовим, він може подаватися в довільній формі.

При цьому слід звернути увагу, що запит на інформацію обов'язково має містити:

* ім’я (найменування) запитувача, поштову адресу або адресу електронної пошти, а також номер засобу зв'язку, якщо такий є;
* загальний опис інформації або вид, назву, реквізити чи зміст документа, щодо якого зроблено запит, якщо запитувачу це відомо;
* підпис і дату за умови подання запиту в письмовій формі.

Із метою спрощення процедури оформлення письмових запитів на інформацію особа може подавати запит через заповнення відповідних форм запитів на інформацію, які можна отримати в розпорядника інформації та на офіційному вебсайті відповідного розпорядника. Зазначені форми мають містити стислу інструкцію щодо процедури подання запиту на інформацію, її отримання тощо.

У разі якщо з поважних причин (інвалідність, обмежені фізичні можливості тощо) особа не може подати письмовий запит, його має оформити відповідальна особа з питань доступу до публічної інформації, обов'язково зазначивши в запиті своє ім'я, контактний телефон, та надати копію запиту особі, яка його подала.

Запитувач має право звернутися до розпорядника інформації із запитом на інформацію незалежно від того, стосується ця інформація його особисто чи ні, без пояснення причини подання запиту.

Розпорядник інформації має надати відповідь на запит на інформацію не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту. У разі якщо запит на інформацію стосується інформації, необхідної для захисту життя чи свободи особи, щодо стану довкілля, якості харчових продуктів і предметів побуту, аварій, катастроф, небезпечних природних явищ та інших надзвичайних подій, що сталися або можуть статись і загрожують безпеці громадян, відповідь має бути надана не пізніше 48 годин з дня отримання запиту.

Клопотання про термінове опрацювання запиту має бути обґрунтованим. У разі якщо запит стосується надання великого обсягу інформації або потребує пошуку інформації серед значної кількості даних, розпорядник інформації може продовжити строк розгляду запиту до 20 робочих днів з обґрунтуванням такого продовження.

Про продовження строку розпорядник інформації повідомляє запитувача в письмовій формі не пізніше п'яти робочих днів із дня отримання запиту.

Запит на інформацію має направлятися до розпорядника публічної інформації, визначеного законодавством України.

Згідно з приписами пункту 1 ч. 1 ст. 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації» розпорядниками публічної інформації визнаються суб’єкти владних повноважень - органи державної влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, органи влади Автономної Республіки Крим, інші суб'єкти, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов’язковими для виконання[[145]](#footnote-145).

Приклад: міністерство є розпорядником публічної інформації, якою воно володіє та/або яка була створена ним при виконанні покладених функцій і завдань.

У контексті визначення розпорядника публічної інформації важливе уточнення зробив Вищий адміністративний суд Україні в пункті 2.1 Постанови Пленуму «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації» від 29.09.2016 року № 10.

Відповідно до правової позиції Вищого адміністративного суду України визначене поняття «суб'єкт владних повноважень» не охоплює посадових осіб і службових осіб органів державної влади, місцевого самоврядування, оскільки за своїм статусом та колом повноважень вони не підпадають під розуміння органу державної влади та інших суб'єктів, зазначених у пункті 1 частини першої статті 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації». У зв’язку з цим такі особи не можуть (не мають здатності) виконувати обов’язки розпорядника інформації, зокрема обов'язки щодо обліку та оприлюднення публічної інформації[[146]](#footnote-146).

Приклад: Не є розпорядниками публічної інформації народні депутати України, депутати місцевих рад та Верховної Ради АРК, голови районних, обласних рад, сільський, селищний, міський голова, судді, прокурори, державні виконавці тощо.

Окрім суб’єктів владних повноважень, до категорії розпорядників публічної інформації також належать:

* юридичні особи, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим, - стосовно інформації щодо використання бюджетних коштів;
* особи, якщо вони виконують делеговані повноваження суб’єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг стосовно інформації, пов’язаної з виконанням їхніх обов’язків;
* суб’єкти господарювання, які займають домінантне становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями, - стосовно інформації щодо умов постачання товарів, послуг та цін на них.

До розпорядників публічної інформації також дорівнюються інші суб’єкти господарювання, які не належать до жодної з названих груп, проте володіють інформацією, що становить суспільний інтерес.

Приклад: Суб'єкт ринку телекомунікацій, який не займає домінантного становища на ринку телекомунікаційних послуг, дорівнюється до розпорядників публічної інформації в частині оприлюднення інформації про тарифні плани на послуги зв'язку, домашнього Інтернетучи телебачення.

Розпорядник публічної інформації має право відмовити в задоволенні запиту в таких випадках:

* розпорядник інформації не володіє і не зобов’язаний відповідно до його компетенції, передбаченої законодавством, володіти інформацією, щодо якої зроблено запит;
* інформація, що запитується, належить до категорії інформації з обмеженим доступом відповідно до ч. 2 ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації»;
* особа, яка подала запит на інформацію, не оплатила фактичні витрати, пов’язані з копіюванням або друком;
* не дотримано вимог до запиту на інформацію, передбачених Законом України «Про доступ до публічної інформації».

Відповідь розпорядника інформації про те, що інформація може бути одержана запитувачем із загальнодоступних джерел, або відповідь не по суті запиту вважається неправомірною відмовою в наданні інформації.

Розпорядник інформації, який не володіє запитуваною інформацією, але якому за статусом або характером діяльності відомо або

має бути відомо, хто нею володіє, зобов’язаний направити цей запит належному розпоряднику з одночасним повідомленням про це запитувача. У такому разі відлік строку розгляду запиту на інформацію починається з дня отримання запиту належним розпорядником.

Відмова в задоволенні запиту на інформацію надається в письмовій формі.

За наявності ознак протиправності рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації можуть бути оскаржені до керівника розпорядника, вищого органу або суду.

1. Право на свободу мирних зібрань

Положення ст. 39 Конституції України відповідають змісту Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Кожен має право на свободу мирних зібрань і свободу об’єднання з іншими особами, включаючи право створювати профспілки та вступати до них для захисту своїх інтересів. Здійснення цих прав не підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров’я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб.

Громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи та демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування.

Обмеження щодо реалізації цього права може встановлюватися судом відповідно до закону і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку - з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров’я населення або захисту прав і свобод інших людей.

Право на свободу мирних зібрань є одним з основоположних прав людини, оскільки з його допомогою людина реалізує суміжні права, зокрема право на свободу слова та думки, право на вільне висловлювання своїх поглядів, право на свободу світогляду і віросповідання, право на використання і поширення інформації тощо.

Поняття «мирне зібрання» охоплює будь-які публічні заходи, що проводяться в публічному місці мирно, без зброї, у формі зборів, мітингу, демонстрації, пікетування, походу або в будь-якому поєднанні цих форм чи інших не заборонених законом формах для

вираження особистої, громадянської або політичної позиції з будь- яких питань. Зібрання вважається мирним, якщо його організатори мають мирні наміри. Поняття «мирні» включає також поведінку, що ображає чи дратує осіб, які не згодні з ідеями чи заявами, що підтримуються зібранням, або навіть поведінку, спрямовану на свідоме створення перешкод для третіх осіб.

Право на свободу мирних зібрань може бути обмежене лише в ситуаціях, регламентованих законодавством, і за рішенням суду150.

Обмеження реалізації права на свободу мирного зібрання має одночасно відповідати таким вимогам: затверджується законом; ухвалюється в інтересах національної та громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб; є необхідним у демократичному суспільстві та сформульоване з дотриманням принципу пропорційності й достатнього рівня юридичної визначеності151.

Отже, право на свободу мирних зібрань є основоположним і непорушним правом громадян України, за допомогою якого кожен громадянин може захистити свої права, свободи та інтереси і яке не підлягає обмеженню, крім випадків, визначених законодавством.

1. Право на свободу об'єднань

Громадяни України мають право на свободу об’єднання в політичні партії та громадські організації для здійснення й захисту своїх прав і свобод і задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, установлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров’я населення або захисту прав і свобод інших людей. Ніхто не може бути примушений до вступу в будь-яке об'єднання громадян чи обмежений у правах за належність чи неналежність до політичних партій або громадських організацій. Усі об'єднання громадян рівні перед законом.

Право на об'єднання - це одне з політичних прав, мета якого - забезпечити можливість кожного брати участь у громадському й політичному житті, об'єднуватися за інтересами й цілями. Конституційні обмеження права на свободу об'єднання є цілком логічними

150

151

Ст. 280 КАСУ

Мельник Р. Право на свободу мирних зібрань: теорія і практика. Київ, 2015.168 с.

та необхідними в правовій державі, адже держава мусить забезпечити рівновагу між правом на свободу об'єднання та правом на захист життя і здоров’я інших людей від будь-яких злочинних посягань.

Зазначимо, що право на свободу об'єднань - це гарантоване Конституцією України та іншими законами право громадян на об’єднання з іншими громадянами з метою висловлення своїх думок, задоволення власних інтересів і захисту своїх прав.

1. Особливості неурядової організації як суб'єкта адміністративного права[[147]](#footnote-147)

Відповідно до ст. 36 Конституція України громадяни України мають право на свободу об’єднання в політичні партії та громадські організації для здійснення й захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров’я населення або захисту прав і свобод інших людей. Це право громадяни України можуть реалізувати шляхом створення неурядових організацій, до яких відносяться громадські об’єднання [громадська організація, громадська спілка], благодійні організації (благодійне товариство, благодійна установа, благодійний фонд], професійні спілки, їх об’єднання, об’єднання організацій роботодавців, відокремлені підрозділи іноземних неурядових організацій, представництва, філії іноземних благодійних організацій, творчі спілки, їхні територіальні осередки, органи самоорганізації населення.

Серед перерахованих суб’єктів найбільш розповсюдженою формою неурядових організацій є громадські об’єднання, діяльність яких ґрунтується на спільності професійних та інших інтересів їх членів і спрямована на участь у розробленні державної політики, розвиток науки, культури, відродження духовних цінностей, розв’язання соціальних проблем окремих категорій і груп громадян, благодійність, охорону навколишнього природного середовища тощо.

Взаємовідносини держави і громадських об'єднань значною мірою регулюються нормами адміністративного права, яківизначають адміністративно-правовий статус громадських об'єднань, а саме сукупність прав та обов’язків, які реалізуються в адміністративних правовідносинах, що виникають між об'єднаннями громадян і суб'єктами публічної адміністрації.

Громадські об'єднання відповідно до Закону України «Про громадські об’єднання» поділяються на громадські організації та громадські спілки[[148]](#footnote-148).1

154

155

Громадська організація - це громадське об’єднання, засновниками та членами (учасниками) якого є фізичні особи.

Громадська спілка - це громадське об’єднання, засновниками якого є юридичні особи приватного права, а членами (учасниками) можуть бути юридичні особи приватного права й фізичні особи.

Учасниками адміністративно-правових відносин можуть бути також політичні партії.

Політичною партією на підставі Закону України «Про політичні партії в Україні» визнається зареєстроване згідно із законодавством України добровільне об’єднання громадян - прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має на меті сприяння формуванню й вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах[[149]](#footnote-149).

За спільними професійними інтересами громадяни можуть створювати профспілки. Відповідно до Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» професійна спілка - це добровільна неприбуткова громадська організація, що об’єднує громадян, пов'язаних спільними інтересами за родом їх професійної (трудової) діяльності (навчання)[[150]](#footnote-150)

Різновидом об’єднань громадян можна вважати органи самоорганізації населення, діяльність яких регулюється законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» і «Про органи самоорганізації населення». Відповідно до положень означених законів органи самоорганізації населення є однією з форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення. Органи самоорганізації населення є представницькими органами, що створюються за ініціативи жителів у вигляді будинкових, вуличних, квартальних та інших органів

самоорганізації населення[[151]](#footnote-151).

Реалізація громадянами гарантій ст. 35 Конституції України щодо свободи світогляду й віросповідання породжує суспільні відносини, значна частина яких має правовий характер. Так, закріплене в цій статті право громадян на відправлення релігійних культів і ритуальних обрядів, на релігійну діяльність зумовлює створення та діяльність різних релігійних організацій - релігійних товариств, управлінь, центрів, монастирів, релігійних братств, духовних навчальних закладів тощо, які становлять собою стійкі організаційні утворення зі специфічними цілями та конкретними способами їх досягнення.

Сутність правового регулювання стосунків держави і релігійних організацій полягає в тому, що держава та суб’єкти публічної адміністрації не користуються методами державно-правового контролю або примусу при визначенні громадянами свого ставлення до релігії, не втручаються в релігійну діяльність організацій віруючих, якщо ті не порушують законів держави та встановленого порядку, не надають релігійним організаціям матеріальної підтримки, не доручають їм виконання будь-яких державних функцій. Водночас держава сприяє встановленню відносин взаємної релігійної та світоглядної терпимості й поваги між людьми, охороняє законну діяльність релігійних організацій та право віруючих на відправлення релігійних культів і ритуальних обрядів, здійснює державний контроль за додержанням законодавства про свободу совісті та релігійні організації.

У свою чергу релігійні організації позбавлені права втручатися у справи держави, брати участь у діяльності політичних партій, висувати кандидатів до органів державної влади. Ці організації займаються винятково питаннями, пов'язаними із задоволенням релігійних потреб громадян. Водночас релігійні організації мають право на участь у суспільному житті та використання засобів масової інформації нарівні з об’єднаннями громадян.

Розглядаючи особливості неурядових організацій як суб’єкта адміністративного права необхідно зазначити, що вони не наділяються публічновладними повноваженнями, хоча разом із тим зацікавлені в активному впливі на сферу публічного адміністрування в залежності від тих цілей, які покликані реалізувати. Наприклад, можуть створюватись громадські об’єднання, які поряд з органами державної влади забезпечують реалізацію державної політики у сфері допомоги багатодітним сім’ям.

Неурядові організації є об’єктами публічного управління та мають дотримуватись визначеного законодавством адміністративно-правового режиму щодо створення, здійснення своєї статутної діяльності та ліквідації.

Органи публічної адміністрації можуть залучати громадські об'єднання до процесу формування і реалізації державної політики, вирішення питань місцевого значення, зокрема шляхом проведення консультацій із громадськими об’єднаннями стосовно важливих питань державного й суспільного життя, розроблення відповідних проектів нормативно-правових актів, утворення консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів при органах державної влади, органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування, у роботі яких беруть участь представники громадських об’єднань.

Запитання і завдання

1. Розкрийте поняття «суб'єкт публічного адміністрування».
2. Розкрийте систему органів виконавчої влади.
3. Розкрийте повноваження Кабінету Міністрів України як вищого органу виконавчої влади.
4. Розкрийте систему та повноваження центральних органів виконавчої влади.
5. Розкрийте сутність та характері ознаки суб’єктів місцевого самоврядування.
6. Які є види суб'єктів місцевого самоврядування?
7. У чому полягають особливості приватних осіб як суб'єктів адміністративного права?
8. Розкрийте адміністративно-правовий статус громадян України.
9. З’ясуйте адміністративно-правовий статус іноземців та осіб без громадянства.
10. У чому полягає адміністративно-правовий статус об’єднань громадян?
11. Підприємства, установи, організації в системі суб'єктів адміністративного права.
12. Що включає адміністративна правосуб'єктність приватних осіб

адміністративного права?

1. Види суб'єктивних публічних прав приватних осіб.
2. У чому полягає зміст поняття «консультації з громадськістю»?
3. Сутність права на звернення та види звернень.
4. Види електронних звернень громадян та порядок їх розгляду.
5. Сутність права фізичної особи на доступ до публічної інформації та порядок його реалізації.
6. У чому виявляється юридична сутність права на свободу мирних зібрань?
7. Розкрийте сутність права на свободу об’єднань.

20.Особливості неурядової організації як суб’єкта адміністративного права.

Література для поглибленого вивчення

1. Гриценко І., Мельник Р. та ін. Загальне адміністративне право: підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2015. 568 с.
2. Коломоєць Т. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
3. Галунько В., Олефір В. та ін. Адміністративне право України: підручник Т. 1: Загальне адміністративне право. Академічний курс. Херсон: ХМД, 2013. 396 с.
4. Заярний 0. А. Правове забезпечення розвитку інформаційної сфери України: адміністративно-деліктний аспект: монографія. Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2017. 700 с.
5. Курс адміністративного права України: підручник / за ред. О.В. Кузьменко. Київ : Юрінком Інтер, 2018. 904 с.
6. Авер'янов В. та ін. Адміністративне право України. Академічний курс: у 2-х т: підручник: Том 1. Загальна частина. Київ : Юридична думка, 2007. 592 с.
7. Адміністративне право України. Повний курс: підручник /

Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко 0., Стеценко С. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

1. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко 0., Стеценко С. та ін. Видання друге. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2019. 520 с.
2. Адміністративне право України. Повний курс: підручник /

Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко 0 та ін.; за ред. В. Галунька, 0. Правоторової. Видання третє. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2020. 584 с.

1. Мельник Р. С. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях: навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2018. 308 с.

РОЗДІЛ 4

АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ[[152]](#footnote-152)

1. Поняття, ознаки та види адміністративних послуг

Служіння суспільству публічною владою полягає в утвердженні поваги до людини, ефективному виконанні законів і державних функцій у публічній сфері. Це означає, що адміністративна спроможність публічної адміністрації зумовлюється політикою, яка визнає права і свободи людини найвищою цінністю, що визначає зміст і спрямованість діяльності органів державної влади[[153]](#footnote-153). Виходячи з таких позицій, надання адміністративних послуг є основним напрямком діяльності публічної адміністрації. Адже без адміністративних послуг неможливо забезпечити права, свободи й законні інтереси приватних осіб.

Сучасний стан українського суспільства характеризується зміною концептуальних підходів до визначення сутності держави. Якщо раніше державу розглядали як механізм забезпечення влади, то сьогодні пріоритетним напрямком є створення умов, які забезпечують гідний рівень життя людини. На державу як гаранта прав і свобод Конституцією України покладено обов’язок юридичного забезпечення реалізації кожним громадянином своїх прав і законних інтересів. Одним з «інструментів» держави в цій діяльності є адміністративні послуги, які займають дедалі важливіше місце в діяльності органів публічної адміністрації. У цьому контексті одним із нагальних завдань є створення ефективної системи надання адміністративних послуг, яка буде гарантувати забезпечення максимального задоволення потреб суб'єктів звернень у таких послугах.

Загалом треба зазначити, що «адміністративні послуги» як інститут адміністративного права мають потрійну юридичну природу: по-перше, це основний складник предмета адміністративного права;

по-друге - різновид публічних послуг; по-друге - головний інструмент у діяльності публічної адміністрації.

1. Поняття адміністративної послуги

Адміністративні послуги - це основний елемент взаємовідносин держави з людиною. Ними слід розуміти численні обов’язки державних органів щодо виконання різного роду дозвільно-реєстраційних дій за відповідними зверненнями фізичних і юридичних осіб[[154]](#footnote-154).

Ключовим етапом у розвитку законодавства у сфері надання адміністративних послуг було ухвалення Закону України від 6.09.2012 р. № 5203-УІ «Про адміністративні послуги». З моменту набуття чинності цього нормативно-правового акта здійснюються різні заходи щодо формування якісної та доступної системи надання адміністративних послуг.

Ст. 1 Закону від 6.09.2012 р. №5203-УІ визначає, що адміністративна послуга - це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону.

Відповідно до ст. 5 Закону «Про адміністративні послуги» виключно законами, які регулюють суспільні відносини щодо надання адміністративних послуг,установлюються:

* підстави для одержання адміністративної послуги;
* суб'єкт надання адміністративної послуги та його повноваження щодо надання адміністративної послуги;
* перелік і вимоги до документів, потрібних для отримання адміністративної послуги;
* платність або послуги;
* граничний строк надання адміністративної послуги;
* перелік підстав для відмови в наданні адміністративної послуги.

Також до адміністративних послуг законом прирівнюється надання органом виконавчої влади, іншим державним органом, органом влади Автономної Республіки Крим, органом місцевого самоврядування, їх посадовими особами, державним реєстратором, суб'єктом державної реєстрації витягів і виписок із реєстрів, довідок, копій, дублікатів документів та інші передбачені законом дії, у результаті яких суб’єкту звернення, а також об'єкта, що перебуває в його власності, володінні чи користуванні, надається або підтверджується певний юридичний статус та/або факт.

Варто відзначити, що в ч. 1 ст. 2 Закону України «Про адміністративні послуги» зазначено, що дія цього акта поширюється на суспільні відносини, пов’язані з наданням адміністративних послуг.

Згідно з ч. 2 ст. 2 дія спеціалізованого Закону не поширюється на відносини щодо:

1. здійснення державного нагляду [контролю];
2. метрологічного контролю і нагляду;
3. акредитації органів з оцінки відповідності;
4. дізнання, досудового слідства;
5. оперативно-розшукової діяльності;
6. судочинства, виконавчого провадження;
7. нотаріальних дій;
8. виконання покарань;
9. доступу до публічної інформації;
10. застосування законодавства про захист економічної конкуренції;
11. провадження діяльності, пов’язаної з державною таємницею;
12. набуття прав на конкурсних засадах;
13. набуття прав стосовно об’єктів, обмежених у цивільному обігу.

Адміністративні послуги у цих сферах надаються відповідно до

спеціальних законів.

Приклад: адміністративні послуги у сфері здійснення державного нагляду (контролю) надаються відповідно до Закону України від 5 квітня 2007р. Ns 877-V «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».

1. Ознаки адміністративної послуги

Із законодавчого визначення можна виділити такі ключові ознаки адміністративної послуги:

* адміністративна послуга надається лише за заявою фізичної чи юридичної особи;
* заява призводить до певного результату, спрямованого на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків особи;
* адміністративна послуга є результатом здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг;
* адміністративна послуга надається відповідно до закону.
* адміністративна послуга надається суб'єктом надання таких послуг лише за ініціативою особи, яка потребує такої послуги;
* результатом розгляду заяви суб'єкта звернення є:
* рішення індивідуальної дії (адміністративний акт], що ухвалюється щодо конкретної особи і породжує, змінює або припиняє права та/або обов’язки особи (напр., свідоцтво про реєстрацію шлюбу, ліцензія на певний вид господарської діяльності, внесення відповідного запису до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців);
* адміністративний договір, за яким відбувається набуття, зміна чи припинення прав та/або обов'язків особи;
* адміністративна послуга надається лише суб'єктом надання таких послуг;
* надання адміністративної послуги є повноваженням органу державної або місцевої влади;
* повноваження органів публічної адміністрації та процедура з надання адміністративних послуг мають бути закріплені виключно законом.

1. Відмінність адміністративної послуги від інших видів

послуг у публічній сфері

У юридичній науці визначення категорії «послуга» має неоднозначне тлумачення. Уживання цієї категорії у сфері приватного регулювання і поява в українському законодавстві терміна «адміністративна послуга» зумовили виникнення такої проблеми, як їх розмежування та ступінь правомірності використання методів регулювання, що характерно одному правовому інституту за регламентації іншого.

Також у нормативно-правових актах термін «послуга» використовується у словосполученнях «публічна послуга», «державна послуга», «муніципальна послуга», що у свою чергу призводить до неоднозначного його розуміння.

Адміністративні послуги та послуги, що надаються в межах цивільних правовідносин, є абсолютно різнопорядковими явищами. У першому випадку - це публічні правовідносини, що за своєю

сутністю є реалізацією суб'єктами надання адміністративних послуг функцій держави. У другому мова йде про типові цивільні [приватні) правовідносини. Складний характер цього питання пов'язаний із використанням терміна «послуги», який свідчить про належність цієї категорії до цивілістики.

Однак варто враховувати, що для поняття «адміністративна послуга» визначальною є ознака «адміністративна», яка характеризує суб'єктів, що надають адміністративні послуги, - державних владних суб’єктів, що суттєво змінює природу таких послуг.

Адміністративні послуги надаються лише обмеженим колом суб’єктів, і на відміну від приватних послуг отримати адміністративну послугу можна тільки в одного суб’єкта - в одному органі. Наявність публічного елемента, наділеного владними повноваженнями, у відносинах у сфері надання адміністративних послуг, а також сувора регламентація порядку реалізації таких повноважень разом із законодавчим закріпленням обмеженого переліку результатів діяльності виключає таке утворення зі сфери цивільно-правового регулювання. Тому вважаємо, що доцільно вживати поняття «послуга» щодо діяльності органів державної та місцевої влади.

На відміну від поняття «адміністративна послуга», термін «публічна послуга» має ширше значення. Це пояснюється насамперед тим, що публічні послуги можуть надавати державні й недержавні установи. їх подібність полягає в тому, що в отриманні таких послуг зацікавлене суспільство. Поняття «публічна послуга» по суті охоплює сфери суспільних відносин, які врегульовані й цивільним, й адміністративним правом.

Однак у цих сферах відбувається диференціація правового регулювання, зумовлена двома основними чинниками - суб'єктом надання послуги та змістом правовідносин, що при цьому виникають. Інші категорії послуг потрібно виділяти за тією сферою, в якій вони надаються.

Приклад: соціальні послуги за ознаками і природою є публічними, але критерієм виділення є саме сфера, в якій вони реалізуються, а не коло суб'єктів, які їх надають.

Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади розглядає сферу публічних послуг як таких, що надаються органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, що перебувають у їх управлінні[[155]](#footnote-155).

Отже, публічні послуги - це послуги, які надаються органами державної та місцевої влади або іншими суб'єктами (підприємствами, установами, організаціями) за рахунок публічних коштів і під відповідальність публічної влади.

Залежно від суб’єкта, що надає публічні послуги, можна розрізняти державні та муніципальні послуги. Важливою складовою як державних, такі муніципальних публічних послуг є адміністративні. Зауважимо, що у п. З ст. 1 Закону від 6.09.2012 р. № 520 установлено вичерпний перелік суб'єктів, які можуть надавати адміністративні послуги, тобто підприємства, установи та організації незалежно від форм власності не можуть надавати адміністративні послуги.

У зв’язку з цим адміністративна послуга буде державною, коли таку послугу надають органи державної влади за рахунок коштів державного бюджету, а муніципальною - у разі надання такої послуги органами місцевого самоврядування за рахунок коштів місцевого бюджету.

1. Види адміністративних послуг

Закон України «Про адміністративні послуги» не систематизує адміністративні послуги та не вирішує питання поділу останніх на види. Водночас упорядкування адміністративних послуг в єдину систему є невід'ємною умовою, що впливає на покращення їх якості. У зв'язку з цим та для поліпшення стану (системи) надання адміністративних послуг особливої уваги набуває проблема їх класифікації.

Упорядкування системи адміністративних послуг - важливий крок наближення влади до пересічного громадянина, задоволення його потреб, захисту прав та свобод.

Адміністративні послуги можна класифікувати за такими критеріями:

* за критерієм платності - платні та безоплатні;
* за джерелом фінансування - послуги, що фінансуються за рахунок коштів державного бюджету, та послуги, що фінансуються за рахунок коштів місцевого бюджету;
* за порядком надання - послуги, що надаються суб’єктами надання адміністративних послуг безпосередньо; послуги, що надаються через центри надання адміністративних послуг; послуги, що надаються через Єдиний державний портал адміністративних послуг;
* залежно від суб'єктів надання - державні та муніципальні. Державні послуги - це послуги, що надаються органами державної влади (насамперед виконавчої] та державними підприємствами, установами, організаціями. Муніципальні послуги - послуги, що надаються органами місцевого самоврядування та комунальними підприємствами, установами, організаціями16’;
* за змістом адміністративної діяльності - видання дозволів; реєстрація з веденням реєстрів; легалізація актів; соціальні послуги; послуги, які визначаються іншими видами адміністративної діяльності;
* за суб'єктом отримання - послуги, спрямовані на задоволення інтересів фізичних осіб; послуги, спрямовані на задоволення інтересів юридичних осіб і фізичних осіб-підпри- ємців; послуги, спрямовані на задоволення як фізичних, так і юридичних осіб;
* за критерієм потреби - основні та додаткові;
* за критерієм обов'язковості - обов’язкові та добровільні;
* за галузями законодавства (за характером питань, за розв’язанням яких звертаються особи до адміністративних органів] - послуги у сфері землекористування; послуги в галузі природокористування; послуги в галузі підприємницької діяльності; послуги в галузі соціальних відносин та ін.;
* за кількістю суб'єктів, задіяних у процедурі надання послуги, - елементарні та композитні;
* за наявністю проміжного результату - прості та складні;
* залежно від форми реалізації - послуги, пов’язані з реальним здійсненням конституційних прав і свобод громадян; власне адміністративні послуги, пов’язані з юридичним оформленням умов, необхідних для реалізації прав і свобод[[156]](#footnote-156) [[157]](#footnote-157).

1. Принципи надання адміністративних послуг

Важливою умовою ефективного функціонування системи адміністративних послуг е принципи надання таких послуг.

Під принципами надання адміністративних послуг слід розуміти основоположні засади, на яких ґрунтується процес діяльності органів державної та місцевої влади щодо надання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам.

У ст. 4 Закону України «Про адміністративні послуги» закріплено десять найбільш важливих взаємопов'язаних принципів, на яких має ґрунтуватись функціонування всієї системи адміністративних послуг і яким мають відповідати організація та порядок надання таких послуг, а саме:

* верховенства права, зокрема законності та юридичної визначеності;
* стабільності;
* рівності перед законом;
* відкритості та прозорості;
* оперативності та своєчасності;
* доступності інформації про надання адміністративних послуг;
* захищеності персональних даних;
* раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг;
* неупередженості та справедливості;
* доступності та зручності для суб’єктів звернень.

Ці принципи базуються на відповідних нормах Конституції та ч. З ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України.

Схарактеризуємо основні положення наведених вище спеціальних принципів надання адміністративних послуг:

Принцип юридичної визначеності також є одним із суттєвих елементів принципу верховенства права. Цей принцип має різні прояви. Він частково співпадає з принципом законності, і сутність полягає в чіткому визначенні процедури й порядку її дотримання, а також законодавчого встановлення повноважень органів влади у відносинах із суб’єктами звернення.

Принцип стабільності передбачає стійкість законодавства і врегульованих ним правовідносин, а також створює умови для усталеності право застосування, основу для стійкості всієї системи права[[158]](#footnote-158).

Принцип рівності передбачає заборону дискримінації, відсутність необґрунтованих, безпідставних переваг чи привілеїв для окремих суб’єктів звернення. Це означає, що в процесі надання адміністративних послуг мають дотримуватись умови щодо рівності стосовно переліку документів, оплати, строків надання послуг і т. ін. Окрім того цей принцип передбачає рівність суб’єктів звернення і суб'єктів надання адміністративних послуг перед законом.

Принцип відкритості й прозорості означає можливість для суб'єктів звернення отримувати всі потрібні їм достовірні відомості про функціонування системи надання адміністративних послуг[[159]](#footnote-159).

Принцип оперативності й своєчасності є правовою вимогою, відповідно до якої забезпечується своєчасність надання адміністративних послуг у часових межах за допомогою найбільш повного й раціонального використання всіх правових засобів, спрямованих на швидке та якісне отримання суб’єктом звернення відповідної послуги[[160]](#footnote-160) [[161]](#footnote-161).

Принцип доступності інформації полягає в цілеспрямованому поширенні суб'єктами надання адміністративних послуг інформації стосовно переліку адміністративних послуг і порядку функціонування суб'єктів надання таких послуг160.

Поширення такої інформації має здійснюватись у доступній для розуміння формі, з можливістю отримати інформацію різними засобами і доступністю якомога ширшому колу зацікавлених суб'єктів[[162]](#footnote-162) [[163]](#footnote-163).

Принцип захищеності персональних даних означав, що суб’єкти надання послуг мають дотримуватися вимог Закону «Про захист персональних даних».

Принцип раціональної мінімізації кількості документів і процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг, передбачає чітко визначений перелік документів, потрібних для отримання адміністративної послуги, та зменшення їх кількості;

Принцип доступності та зручності адміністративних послуг передбачає наявність умов, які забезпечують можливість доступу до адміністративних послуг якомога більшій кількості суб'єктів звернень, а також максимально доступний та комфортний спосіб одержання адміністративної послуги11".

Зауважимо, що у ст. 4 Закону України «Про адміністративні послуги» не наведено такого принципу, як якість надання адміністративних послуг. Уважаємо, що цей принцип випливає з принципів відкритості та прозорості, оперативності та своєчасності, доступності інформації про надання адміністративних послуг, доступності та зручності для суб’єктів звернень.

Принципи надання адміністративних послуг є системою - вони взаємопов’язані та взаємозалежні. Тому порушення одного з них може призвести до порушення інших. Якість надання адміністративних послуг досягається послідовним застосуванням усієї системи принципів і кожного з них окремо.

1. Суб'єкти відносин надання адміністративних послуг
2. Суб’єкт звернення

Відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги» суб’єкт звернення - це фізична або юридична особа, яка звертається за отриманням адміністративних послуг.

Загалом особа може звернутись за адміністративною послугою таким чином:

1. прийти особисто до приміщення органу влади або центру надання адміністративних послуг та подати заяву і необхідні документи;
2. замовити послугу телефоном (напр., видання довідки «дитина війни»];
3. надіслати заяву та пакет документів поштою - у випадках, передбачених законом, підпис особи на надісланих поштою документах потребує нотаріального посвідчення;
4. у випадках, передбачених законом, надіслати заяву за допомогою засобів телекомунікаційного зв’язку (електронною скринькою].

Уживання в спеціальному Законі терміна «фізична особа» включає всі категорії фізичних осіб - громадян України, іноземців та осіб без громадянства, тобто всі вони можуть бути суб’єктами звернення за адміністративними послугами.

Юридичну природу фізичної особи розкрито в нормах цивільного права, зокрема згідно з положеннями Цивільного кодексу України фізичною особою вважається людина як учасник цивільних відносин, для того щоб користуватися своїми правами, особа мусить мати: цивільну правоздатність (тобто здатність мати цивільні права й обов'язки, яка виникає з моменту народження особи] (ч.ч. 1 та 2 ст. 25] та цивільну дієздатність, тобто здатність своїми діями набувати для себе цивільні права і самостійно їх здійснювати, а також здатність своїми діями створювати для себе цивільні обов’язки, самостійно їх виконувати та нести відповідальність у разі їх невиконання (абзац 2 ч. 1 ст. ЗО].

У випадках, установлених законом, здатність мати окремі цивільні права та обов'язки може пов'язуватися з досягненням особою відповідного віку (ч. З ст. 25 Цивільного кодексу України].

Тому і споживачем окремих адміністративних послуг особа може бути по досягненні певного віку.

Приклад: отримати паспорт громадянина України можна з 14 років, а посвідчення на право керування транспортними засобами категорії «А1» та «А» - з 16.

Суб'єктами звернення з приводу надання адміністративних послуг е і фізичні особи-підприємці, оскільки частиною 2 статті 9 Закону «Про адміністративні послуги» прямо передбачено, що право на отримання адміністративної послуги має «фізична особа, зокрема фізична особа - підприємець».

Відповідно до Цивільного кодексу України право на здійснення підприємницької діяльності, яку не заборонено законом, має фізична особа з повного цивільною дієздатністю, яке вона здійснює за умови її державної реєстрації в порядку, встановленому законом (ч. 1, ч. 2 ст. 50].

До споживачів адміністративних послуг належать юридичні особи. ЦКУ визначено, що юридичною особою є організація, створена та зареєстрована у встановленому законом порядку (ч. 1 ст. 80]. Залежно від порядку створення юридичні особи поділяються на юридичних осіб приватного права та юридичних осіб публічного права.

Юридична особа приватного права створюється на підставі установчих документів відповідно до ст. 87 Цивільного кодексу України учасниками (засновниками].

Юридична особа публічного права створюється розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування» (ч. 2 ст. 81][[164]](#footnote-164).

Потрібно зазначити, що деякі види адміністративних послуг можуть отримувати лише окремі групи суб’єктів. Так, паспорт громадянина України можуть та зобов’язані отримати лише громадяни України, а певний вид ліценції - лише юридична особа. Окрім того переважну більшість адміністративних послуг законодавство дозволяє отримувати через представника за дорученням, однак окремі, як наприклад згаданий паспорт громадянина України, можна отримати лише особисто.

Отже, суб'єктом звернення щодо надання адміністративної послуги можуть бути: фізична особа (громадянин України, іноземець, особа без громадянства); фізична особа-підприє- мець; юридична особа.

1. Суб’єкт надання адміністративних послуг

У п. З ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги» визначено коло суб'єктів, які можуть надавати адміністративні послуги:

* органи виконавчої влади;
* інші державні органи;
* органи влади Автономної Республіки Крим - з урахуванням Закону України від 15 квітня 2014 р. № 1207-УІІ «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України»;
* органи місцевого самоврядування;
* посадові особи органу виконавчої влади, іншого державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування.

Цей перелік є вичерпним. Законодавець використав саме інсти- туційний критерій для формування переліку суб’єктів надання адміністративної послуги, а не функціональний. Це означав, що за чинним Законом жодні інші суб'єкти не можуть надавати адміністративні послуги[[165]](#footnote-165).

Органи виконавчої влади як суб'єкти надання адміністративних послуг. Виходячи зі змісту розділу 7 Конституції України, до системи органів виконавчої влади України входять: 1) Кабінет Міністрів України - вищий орган у системі органів виконавчої влади; 2) центральні органи виконавчої влади - міністерства та інші органи; 3) місцеві органи виконавчої влади - обласні (Київська і Севастопольська міські), районні державні адміністрації.

Однак Конституція не містить вичерпного визначення всієї системи органів виконавчої влади, адже до системи виконавчої влади належать такі органи державного управління, як служби, агентства, інспекції, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом та інші центральні органи виконавчої влади.

Відповідно до ст. 113 Конституції Кабінет Міністрів України е вищим органом у системі органів виконавчої влади. Згідно зі ст. 1 Закону від 2 лютого 2014 № 798-УІІ Кабінет Міністрів України здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів[[166]](#footnote-166) [[167]](#footnote-167).

Кабінет Міністрів України, як правило, адміністративні послуги безпосередньо не надає, однак в окремих випадках він постає як суб'єкт надання таких послуг, ухвалюючи зокрема індивідуальні рішення, які стосуються вирішення справ фізичних або юридичних осіб [напр., розпорядження про погодження продажу земельних ділянок]177.

Згідно зі ст. 1 Закону України від 17 березня 2011 року №3166-УІ «Про центральні органи виконавчої влади» систему центральних органів виконавчої влади складають міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади. Міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики. Повноваження міністерств, інших центральних органів виконавчої влади поширюються на всю територію держави.

Відповідно до законодавства України міністерства уповноважені надавати адміністративні послуги.

Приклад: Міністерство культури та інформаційної політики України надає адміністративні послуги стосовно: реєстрації статуту (положення) релігійного центру (управління); реєстрація статуту (положення) монастиря; видання дозволу на переміщення (перенесення) пам'ятки місцевого значення[[168]](#footnote-168) [[169]](#footnote-169).

Поряд із цим слід відзначити, що адміністративні послуги серед центральних органів виконавчої влади надають переважно територіальні органи міністерств та інші органи державної влади.

До інших центральних органів виконавчої влади належать служби, агентства, інспекції, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, інші центральні органи виконавчої влади. Інші державні органи, які надають адміністративні послуги, - це насамперед державні органи, які не віднесені до органів виконавчої влади (наприклад, Національний банк України, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг тощо]. При цьому ні законодавець (Верховна Рада України], ні судові органи, ні органи прокуратури адміністративних послуг не надають.

Органи місцевого самоврядування як суб'єкти надання адміністративних послуг. Згідно зі ст. 5 Закону України від 21.05.1997 р. № 280 «Про місцеве самоврядування в Україні» система місцевого самоврядування включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; старосту; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» виділяє повноваження органів місцевого самоврядування, поділяючи їх на виключну компетенцію органів місцевого самоврядування та делеговані повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад. Виключну компетенцію органів місцевого самоврядування складають питання, що вирішуються виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради та районної і обласної ради, а також власні повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад. Отже, повноваження органів місцевого самоврядування поділяються на власні, пов'язані з вирішенням питань місцевого значення, та делеговані, що стосуються програм загальнодержавного значення.

Відповідно до ч. 2 ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органам місцевого самоврядування, крім власних повноважень, можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади, у здійсненні яких вони є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. Глава II цього Закону містить низку статей, що передбачають, якими саме делегованими повноваженнями можуть наділятися органи місцевого самоврядування. Так, ст. 27 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо делегованих повноважень передбачено, що органи місцевого самоврядування здійснюють організаційне забезпечення надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через ЦНАП.

Обсяг надання муніципальних послуг районними та обласними радами обмежений повноваженнями цих органів, що є здебільшого організаційними та майже не передбачають виконання управлінських дій, спрямованих на забезпечення потреб конкретних громадян. Тому така особливість є обмеженням діяльності районних та обласних рад як органів місцевого самоврядування регіонального рівня.

Виходячи з природи та сутності місцевого самоврядування, громади мають право і, головне, реальну здатність самостійно вирішувати всі питання місцевого життя. Саме тому в рамках проведення державних реформ із децентралізації влади слід урахувати, що основним суб’єктом надання адміністративних послуг мають бути саме органи місцевого самоврядування. Це наблизить процедури надання адміністративних послуг до споживачів, що зробить їх не лише зручними, але й сприятиме більш оперативному і професійному задоволенню та виявленню потреб й очікувань споживачів, підвищить відповідальність органів влади.

Об'єднані територіальні громади як суб'єкти надання адміністративних послуг. Оптимальний перелік адміністративних послуг залежить від інституційної спроможності громади. У громадах на базі міст, особливо середніх і великих, має надаватися максимальний спектр послуг.

В об'єднаних територіальних громадах сільського типу, особливо з обмеженою спроможністю, насамперед здійснюється надання найнагальніиіих адміністративних послуг, зокрема у таких сферах-.

* реєстрація актів цивільного стану (1-ї черги]: державна реєстрація народження; державна реєстрація смерті; державна реєстрація шлюбу;
* реєстрація/зняття з реєстрації мешканців: реєстрація місця проживання особи; зняття з реєстрації місця проживання особи; надання довідки про реєстрацію місця проживання особи; реєстрація місця перебування особи; надання довідки про склад сім'ї (про зареєстрованих у житловому приміщенні осіб);
* призначення житлових субсидій;
* призначення окремих видів державної допомоги (зокрема при народженні дитини тощо);
* призначення та перерахунок пенсій.

У зв'язку із запровадженням у державно-правову практику України інституту старости об’єднаної територіальної громади важлива роль у наданні та сприянні громадянам у наданні адміністративних послуг належить саме цій посадовій особі місцевого самоврядування.

Основними напрямками діяльності старости є створення відповідних умов для отримання адміністративних послуг, надання довідок для одержання адміністративних послуг в адміністративних центрах ОТГі безпосереднє надання адміністративних послуг жителям сіл та селищ, які не є адміністративними центрами ОТГ.

Для отримання жителями сіл і селищ адміністративних послуг від виконавчих органів місцевого самоврядування (відділів, департаментів ради ОТГ] староста в межах своїх повноважень має сприяти жителям у підготовці потрібних документів (надання бланків документів, роз'яснення порядку їх заповнення, консультування з питань переліку документів та їх форми, які потрібно додати до заяви].

Для одержання громадянами адміністративних послуг в об’єднаних територіальних громадах староста має право надавати довідки про реєстрацію місця проживання (реєстрації] особи, довідки про склад сім’ї (про склад зареєстрованих у житловому приміщенні осіб]. Такі довідки надаються для призначення житлових субсидій, окремих видів державної допомоги, призначення та перерахунку пенсій. Староста має печатку для довідок.

Крім того статтею 3 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» виконавчий орган сільської, селищної, міської ради визначено як орган, що здійснює реєстрацію, зняття з реєстрації місця проживання особи на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, на яку поширюються повноваження відповідної сільської, селищної, міської ради.

Державний реєстратор як суб’єкт державної реєстрації також уповноважений відповідно до закону надавати адміністративні послуги.

На сьогодні відносини, які наявні у сфері державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, регулюються Конституцією України, Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» і підзаконними нормативно-правовими актами.

Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» поширюється на державну реєстрацію юридичних та фізичних осіб-підприємців, громадських формувань, що не мають статусу юридичних осіб. Цей закон спрямовано на реформування системи надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації бізнесу - забезпечення її відкритості та прозорості, оперативності та своєчасності, раціональної мінімізації кількості документів і процедурних дій.

Відповідно до п. 5 ч. 1 ст. 1 Закону державний реєстратор юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців і громадських формувань - це особа, яка перебуває у трудових відносинах із суб'єктом державної реєстрації, нотаріус.

Суб'єктами державної реєстрації відповідно до спеціального Закону є:

* Міністерство юстиції України - у виключних випадках реєстрації політичних та громадських суб'єктів;
* територіальні органи Міністерства юстиції України - у разі державної реєстрації первинних, місцевих, обласних, регіональних і республіканських професійних спілок, їх організацій та об’єднань, структурних утворень політичних партій, регіональних (місцевих] творчих спілок, територіальних осередків всеукраїнських творчих спілок, місцевих, обласних, республіканських АРК, Київської та Севастопольської міських організацій роботодавців та їх об’єднань, чинних третейських судів, громадських об'єднань, їх відокремлених підрозділів, громадських об'єднань, що не мають статусу юридичної особи;
* виконавчі органи сільських, селищних і міських рад, Київська та Севастопольська міські, районні, районні у містах Києві та Севастополі державні адміністрації, нотаріуси, акредитовані суб'єкти - у разі державної реєстрації інших юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців.

Виконавчі органи сільських, селищних і міських рад (крім міст обласного та/або республіканського АРК] набувають повноважень з державної реєстрації інших юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців у разі ухвалення відповідною радою такого рішення.

Акредитованим суб'єктом може бути юридична особа публічного права, у трудових відносинах з якою перебуває не менше ніж три державні реєстратори та яка до початку здійснення повноважень у сфері державної реєстрації уклала договір страхування

цивільно-правової відповідальності. Акредитація суб'єктів і моніторинг відповідності таких суб'єктів вимогам акредитації здійснюються Міністерством юстиції України в порядку установленому Кабінетом Міністрів України (п. 14 ст. 1 Закону 6.09.2012 № 520).

1. Центри надання адміністративних послуг

Більшість адміністративних послуг, які є найпопулярнішими серед громадян та суб’єктів підприємництва, надаються в єдиних інтегрованих офісах - центрах надання адміністративних послуг (ЦНАП).

Відповідно до ч. 1 ст. 12 Закону України «Про адміністративні послуги» центр надання адміністративних послуг - це постійно діючий робочий орган або структурний підрозділ місцевої державної адміністрації або органу місцевого самоврядування, в якому надаються адміністративні послуги через адміністратора шляхом його взаємодії із суб'єктами надання адміністративних послуг.

Із законодавчого визначення слідує, що ЦНАП юридично може мати два статуси: постійно діючий робочий орган або структурний підрозділ. Статус постійного чинного робочого органу передбачає його формування з працівників різних суб'єктів надання адміністративних послуг, зокрема залучення до складу такого органу працівників різних суб’єктів надання адміністративних послуг принаймні для консультування. Статус структурного підрозділу місцевої державної адміністрації або органу місцевого самоврядування передбачає, що така одиниця є окремим утворенням із власним штатним розписом і власним персоналом (насамперед адміністраторами). Рішення про вибір статусу належить до компетенції органу, який утворює ЦНАП174.

ЦНАП утворюються при Київській міській державній адміністрації; Севастопольській міській державній адміністрації; районній державній адміністрації; районній у місті Києві державній адміністрації; районній у місті Севастополі державній адміністрації; виконавчому органі міської ради міста обласного, республіканського Автономної Республіки Крим значення. ЦНАП можуть утворюватися при виконавчому органі міської міста районного значення,

селищної, сільської ради у разі ухвалення відповідною радою такого рішення[[170]](#footnote-170). У містах і селищах, які є адміністративними центрами Автономної Республіки Крим, областей чи районів, а також у містах Києві та Севастополі ЦНАП можуть забезпечувати надання адміністративних послуг обласних, районних і відповідних міських державних адміністрацій на основі їх узгоджених рішень.

У разі утворення ЦНАП районними державними адміністраціями такі центри можуть забезпечувати надання адміністративних послуг обласних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування на основі їх узгоджених рішень. Для забезпечення належної доступності адміністративних послуг можуть утворюватися територіальні підрозділи ЦНАП і віддалені місця для роботи адміністраторів центру.

У разі утворення ЦНАП як постійно діючого робочого органу для здійснення матеріально-технічного та організаційного забезпечення діяльності ЦНАП у структурі відповідної міської ради, міської, районної державної адміністрації утворюється відповідний структурний підрозділ [виконавчий орган), на який покладаються керівництво та відповідальність за організацію діяльності такого центру. В ідеалі у ЦНАП мають надаватися всі види базових [популярних) адміністративних послуг: реєстрація актів цивільного стану [народження, шлюбу); реєстрація місця проживання; реєстрація прав на нерухоме майно; реєстрація транспортних засобів, отримання посвідчення водія; отримання паспортів [зокрема «закордонного»); реєстрація юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців; призначення соціальної допомоги, субсидії, пенсії тощо. При цьому під час надання послуг є реалізація принципу «єдиного вікна», який передбачає оптимізацію внутрішньо адміністративних процедур надання адміністративних послуг, за якою залучення громадянина до процесів міжвідомчих погоджень, збирання факультативних довідок та інших супровідних документів має бути мінімальним.

Важливо відзначити, що ЦНАП самостійно не може визначати перелік адміністративних послуг, які можуть надаватись через нього. Це право надано органу (посадовій особі), за рішенням якого створюється такий центр. Перелік адміністративних послуг, які надаються через ЦНАП, має включати адміністративні послуги органів виконавчої влади, перелік яких затверджується Кабінетом Міністрів України. На основі узгоджених рішень із суб'єктами надання адміністративних послуг через ЦНАП також можуть надаватися інші адміністративні послуги (ст. 12 Закону].

Згідно з положеннями про центр надання адміністративних послуг метою створення ЦНАП є:

* забезпечення надання адміністративних послуг;
* організація надання адміністративних послуг у найкоротший строк і за мінімальної кількості відвідувань суб'єктами звернень;
* спрощення процедури отримання адміністративних послуг і поліпшення якості їх надання;
* забезпечення інформування суб'єктів звернень про вимоги та порядок надання адміністративних послуг, що надаються через адміністратора[[171]](#footnote-171).

1. Адміністратори

Відповідно до ст. 13 Закону «Про адміністративні послуги» суб’єкт звернення для отримання адміністративної послуги в центрі надання адміністративних послуг звертається до адміністратора - посадової особи органу, що утворив центр надання адміністративних послуг, яка організовує надання адміністративних послуг через взаємодію з суб'єктами надання адміністративних послуг. Така посадова особа відповідає за організацію надання певної адміністративної послуги суб'єкту звернення, наділена публічними обов’язками та відповідними адміністративними правами при маючи при цьому відповідні завдання.

Основні завдання адміністратора:

* надання суб'єктам звернень вичерпної інформації та консультацій щодо вимог і порядку надання адміністративних послуг;
* отримання від суб’єктів звернень документів, потрібних для надання адміністративних послуг, їх реєстрація та подання документів [їх копій] відповідним суб’єктам надання адміністративних послуг не пізніше наступного робочого дня після їх отримання;
* видання або забезпечення направлення через засоби поштового зв’язку суб’єктам звернень результатів надання адміністративних послуг, повідомлення про можливість отримання адміністративних послуг, оформлених суб’єктами надання адміністративних послуг;
* організаційне забезпечення надання адміністративних послуг суб’єктами надання таких послуг;
* здійснення контролю за додержанням суб'єктами надання адміністративних послуг термінів розгляду справ та ухвалення рішень;
* безпосереднє надання адміністративних послуг.

Адміністратор має право:

1. безоплатно одержувати від суб’єктів надання адміністративних послуг, підприємств, установ, організацій, які належать до сфери їх управління, документи та інформацію, пов'язані з наданням адміністративних послуг;
2. погоджувати документи (рішення] в інших органах державної влади та органах місцевого самоврядування, отримувати їх висновки з метою надання адміністративної послуги без залучення суб’єкта звернення;
3. інформувати керівника центру надання адміністративних послуг і керівників суб'єктів надання адміністративних послуг про порушення термінів розгляду заяв щодо надання адміністративної послуги, вимагати вжиття заходів щодо усунення виявлених порушень;
4. посвідчувати власним підписом і печаткою (штампом] копії (фотокопії] документів і виписок з них, витягів з реєстрів та баз даних, які потрібні для надання адміністративної послуги;
5. складати протоколи про адміністративні правопорушення, розглядати справ про адміністративні правопорушення та накладати стягненій[[172]](#footnote-172).

Адміністратор призначається на посаду та звільняється з посади особою, яка очолює орган (керівником органу], що ухвалив рішення про утворення відповідного центру надання адміністративних послуг. Кількість адміністраторів визначається тим органом, який ухвалив рішення про утворення відповідного центру надання адміністративних послуг[[173]](#footnote-173).

У п. 15 Примірного положення про центр надання адміністративних послуг визначено статус ще однієї посадової особи - керівника структурного підрозділу (центру]. На нього покладається функція керівництва та відповідальність за організацію діяльності центру[[174]](#footnote-174)'3.

1. Порядок надання адміністративних послуг
2. Стадії процедури надання адміністративної послуги

Закон України «Про адміністративні послуги» не містить поняття «процедура надання адміністративної послуги» та чіткого порядку дій суб’єктів правовідносин у сфері надання адміністративних послуг. Однак, аналізуючи особливості нормативного регулювання процедурного забезпечення надання адміністративних послуг у Законі України «Про адміністративні послуги», слід відзначити, що термін «процедура» згадується у п. 8 ч. 1 ст. 4 та у ч. 5 ст. 8. Так, у п. 8 ч. 1 ст. 4 мова йде про такий принцип державної політики у сфері надання адміністративних послуг, як раціональна мінімізація кількості документів і процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг.

Окрім того в ч. 5 ст. 8 (положення цієї статті спрямовані на впорядкування процедури надання адміністративної послуги] зазначено, що технологічна картка адміністративної послуги містить інформацію про порядок надання адміністративної послуги, а саме:

1. етапи опрацювання звернення про надання адміністративної послуги;
2. відповідальну посадову особу;
3. структурні підрозділи, відповідальні за етапи (дію, рішення];
4. строки виконання етапів (дії, рішення][[175]](#footnote-175).

Технологічна картка адміністративної послуги - це документ, у якому детально описується процедура надання конкретної адміністративної послуги від моменту отримання суб'єктом надання адміністративних послуг заяви щодо адміністративної послуги до видання результату суб'єктові звернення.

Технологічна картка затверджуються суб’єктом надання адміністративних послуг на кожну адміністративну послугу, яку він надає відповідно до закону, а в разі якщо суб’єктом надання є посадова особа, - органом, якому вона підпорядковується. Зауважимо, що в Законі України «Про адміністративні послуги» не передбачено тлумачення процедури такого затвердження. З ч. 1 ст. 8 цього Закону випливає, що суб'єкт надання самостійно розробляє та затверджує технологічну картку.

Етапи надання адміністративної послуги передбачені в Постанові Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 р. № 44 «Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги»[[176]](#footnote-176). Так, у п.6 зазначено, що етапи опрацювання звернення про надання адміністративної послуги включають:

1. реєстрацію (оформлення) звернення суб'єкта звернення;
2. опрацювання звернення й оформлення (погодження) результату надання адміністративної послуги. Ці функції здійснюються структурними підрозділами та посадовими особами суб'єкта надання адміністративної послуги, зокрема через взаємодію структурних підрозділів суб’єкта надання такої послуги, суб’єкта надання такої послуги з іншими органами для отримання документів, інформації, рішень, відповідей, потрібних для надання адміністративної послуги, а також з адміністраторами - під час надання такої послуги через центр надання адміністративних послуг, із зазначенням граничних строків проведення таких дій;
3. видання результату надання адміністративної послуги та його реєстрацію.

Власне етапи, які визначені в Постанові Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 р. №44 «Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги», можна вважати стадіями процедури надання адміністративної послуги,

оскільки кожен із цих етапів містить у собі низку дій, які можуть бути об’єднанні в певні етапи. Структуру процедури складають стадії, а етапи є їх елементом.

Відповідно до ст. 9 Закону України «Про адміністративні послуги» такі послуги надаються суб’єктами надання послуг безпосередньо через центри надання адміністративних послуг та/або через Єдиний державний портал адміністративних послуг.

Фізична особа, зокрема фізична особа-підприємець, має право на отримання адміністративної послуги незалежно від реєстрації її місця проживання, крім випадків, установлених законом.

Юридична особа має право на отримання адміністративної послуги за місцем розташування такої особи або у випадках, передбачених законом, - за місцем провадження діяльності або місцем розташування відповідного об’єкта.

Заява на отримання адміністративної послуги подається в письмовій, усній чи електронній формі. Письмова заява може бути подана суб’єктові надання адміністративної послуги особисто суб’єктом звернення або його представником (законним представником], надіслана поштою, а в разі надання адміністративних послуг в електронній формі - через Єдиний державний портал адміністративних послуг, зокрема через інтегровані з ним інформаційні системи державних органів та органів місцевого самоврядування[[177]](#footnote-177).

Перша стадія процедури надання адміністративної послуги при зверненні за такою послугою до ЦНАП буде включати етапи, визначені у Примірному регламенті ЦНАП.

Реєструючи заяву, адміністратор;

1. перевіряє відповідність вхідного пакету документів інформаційній картці адміністративної послуги, у разі потреби надає допомогу суб’єктові звернення в заповненні бланка заяви;
2. складає опис вхідного пакету документів;
3. здійснює реєстрацію вхідного пакета документів через внесення даних до журналу реєстрації (у паперовій та/або електронній формі];
4. складає лист про проходження справи в паперовій та/або електронній формі;
5. з’ясовує суб’єкта надання адміністративної послуги, до компетенції якого належить питання ухвалення рішення у справі;
6. надсилає вхідний пакет документів суб'єктові надання адміністративної послуги[[178]](#footnote-178).

Друга стадія процедури надання адміністративної послуги через ЦНАП є найбільш об'ємною, оскільки може охоплювати не один, а кілька етапів із різними виконавцями. У Постанові КМУ від 30.01.2013 р. № 44 «Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги» зазначено, що етапи опрацювання звернення про надання адміністративної послуги визначаються відповідно до вимог нормативно-правових актів, якими встановлено порядок надання адміністративної послуги, якщо інше не визначено законодавством. Тобто для окремих видів адміністративних послуг може бути передбачено різну кількість етапів на цій стадії, що визначається у відповідному законодавстві[[179]](#footnote-179).

Третя стадія процедури надання адміністративної послуги при зверненні за цією послугою до ЦНАП буде включати такі етапи:

1. суб’єкт надання адміністративної послуги формує вихідний пакет документів, передає його до ЦНАП, зазначає про це в листі про проходження справи;
2. адміністратор центру повідомляє про результат надання адміністративної послуги суб’єктові звернення у спосіб, зазначений в описі вхідного пакету документів; здійснює реєстрацію вихідного пакету документів через внесення відповідних відомостей до листа про проходження справи, а також до відповідного реєстру в паперовій та /або електронній формі; передає вихідний пакет документів суб'єктові звернення особисто під розписку в разі пред’явлення документа, що посвідчує особу та/або засвідчує його повноваження, або у випадках, передбачених законодавством, передається в інший прийнятний для суб'єкта звернення спосіб[[180]](#footnote-180).

Отже, процедура надання адміністративної послуги - це встановлений законодавством порядок надання адміністративної послуги з метою реалізації прав, свобод і законних інтересів суб’єктів звернення. Процедура надання адміністративної послуги включає три стадії: 1) реєстрацію (оформлення) звернення суб’єкта звернення; 2) опрацювання звернення та оформлення (погодження) результату надання адміністративної послуги; 3) видання результату надання адміністративної послуги та його реєстрацію. Кожна стадія поділяється на відповідні етапи, які включають конкретні дії суб’єкта надання адміністративних послуг та /або ЦНАП180.

1. Юридичні документи та дії, що супроводжують

процедуру надання адміністративних послуг

Перелік і вимоги до документів, потрібних для отримання адміністративної послуги, визначаються Законом України «Про адміністративні послуги», відповідно до ст. 9 якого забороняється вимагати від суб’єкта звернення документи або інформацію для надання адміністративної послуги, не передбачені законом. Суб’єкт надання послуги не може вимагати від суб’єкта звернення документи або інформацію, що перебувають у володінні суб’єкта надання послуг або у володінні державних органів та органів місцевого самоврядування.

Для отримання адміністративної послуги суб'єкт звернення може подавати документи, якщо відомості, що містяться в них, не внесені до відповідних інформаційних баз в обсяіу, достатньому для надання адміністративної послуги. Перелік таких документів встановлюється ч. 7 ст. 9 Закону[[181]](#footnote-181) [[182]](#footnote-182).

Суб'єкт надання адміністративної послуги отримує відповідні документи або інформацію без участі суб’єкта звернення на підставі поданих відомостей у заяві, зокрема через доступ до інформаційних систем або баз даних інших суб'єктів надання адміністративних послуг, підприємств, установ чи організацій, що належать до сфери їх управління, або через систему електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів.

До юридичних документів, що супроводжують процедуру надання адміністративних послуг, слід також віднести інформаційну та технологічну картки адміністративної послуги. Відповідно до Закону «Про адміністративні послуги» суб'єктом надання адміністративних послуг на кожну адміністративну послуїу, яку він надає відповідно до закону затверджуються інформаційна і технологічна картки, а в разі якщо суб’єктом надання є посадова особа, - органом, якому вона підпорядковується.

Поняття, зміст і призначення технологічної картки адміністративної послуги нами було розглянуто в попередньому підрозділі.

Що стосується інформаційної картки, то це документ, який містить інформацію про: 1] суб’єкта надання адміністративної послуги та/або центр надання адміністративних послуг (найменування, місцезнаходження, режим роботи, телефон, адресу електронної пошти та вебсайту); 2] перелік документів, необхідних для отримання адміністративної послуги, порядок та спосіб їх подання, а в разі потреби - інформацію про умови чи підстави отримання адміністративної послуги; 3] платність або безоплатність адміністративної послуги, розмір і порядок внесення плати (адміністративного збору) за платну адміністративну послугу; 4) строк надання адміністративної послуги; 5) результат надання адміністративної послуги; 6) можливі способи отримання відповіді (результату);

1. акти законодавства, що регулюють порядок та умови надання адміністративної послуги.

Інформаційна картка адміністративної послуги розміщується суб'єктом надання адміністративних послуг на його офіційному веб-сайті та в місці прийому суб’єктів звернень.

Таким чином, інформаційна картка адміністративної послуги - це документ, який містить відомості, які стосуються суб’єкта надання, підстав, умов, строків і порядку надання адміністративної послуги і є одним зі способів забезпечення доступу споживачів до інформації про адміністративні послуги та джерелом інформації як для споживачів послуг, так і для суб’єктів надання таких послуг.

До юридичних дій, що супроводжують процедуру надання адміністративних послуг, слід віднести супутні послуги, які можуть надаватися у приміщеннях, де розміщуються центри надання адміністративних послуг, інших приміщеннях, де надаються такі послуги. До цих послуг можна віднести: виготовлення копій документів, ламінування, фотографування, доступ до Інтернету; надання послуг

поштового зв’язку; продаж канцелярських товарів, надання банківських послуг тощо.

Супутні послуги надаються суб’єктами підприємництва, що займаються наданням адміністративних послуг, добір яких здійснюється суб’єктом надання послуг на конкурсній основі за критеріями забезпечення кращих умов для суб’єкта звернення (напр., мінімізації плати свої послуги, швидкості надання послуг, зручного графіку роботи тощо]. Забороняється відносити до супутніх послуг надання консультацій та інформації, пов’язаних із наданням адміністративних послуг, продаж бланків заяв та інших документів, потрібних для звернення щодо надання адміністративних послуг, а також надання допомоги в їх заповненні, формуванні пакету документів.

1. Плата за надання адміністративних послуг

(адміністративний збір)

Відповідно до чинного законодавства адміністративні послуги можуть надаватися на платній і безоплатній основі. У ст. 11 Закону України «Про адміністративні послуги» встановлено загальні засади визначення платності / безоплатності адміністративних послуг, порядку оплати платних адміністративних послуг та обмежень щодо справляння і використання коштів за послуги суб’єктами надання адміністративних послуг.

При цьому треба врахувати такі теоретичні положення: надання адміністративних послуг з боку публічної влади має спрямовуватися на задоволеній потреб особи і суспільства. Потрібно визначити перелік відповідних послуг, які потрібні суб'єктам, а також критерії оцінювання якості й ефективності їхнього надання; адміністративні послуги мають бути платними тільки в разі, коли громадянин має вибір - чи користуватися цією послугою, чи ні; адміністративні послуги мають надаватися насамперед на низових рівнях структури виконавчої влади, що забезпечить їхнє наближення до споживачів[[183]](#footnote-183).

Так, під час надання адміністративних послуг у випадках, передбачених законом, справляється плата (адміністративний збір). При цьому надання адміністративних послуг у сфері соціального забезпечення громадян здійснюється на безоплатній основі. Розмір плати за надання адміністративної послуги (адміністративного збору] і порядок її справляння визначаються законом з урахуванням її соціального та економічного значення. Цей платіж зараховується до державного або відповідного місцевого бюджету. Плата за надання адміністративної послуги (адміністративний збір) вноситься суб’єктом звернення одноразово за весь комплекс дій та рішень суб’єкта надання таких послуг, необхідних для отримання послуги (включаючи вартість бланків, експертиз, здійснюваних суб'єктом надання адміністративної послуги, отримання витягів із реєстрів тощо). Стягнення за надання адміністративних послуг будь-яких додаткових, не передбачених законом, платежів або вимагання сплати будь-яких додаткових коштів забороняється. Суб’єкт надання адміністративних послуг не може надавати інші платні послуги18'.

В Україні відсутній системний нормативно-правовий акт, який би врегульовував питання оплати адміністративних послуг. У зв’язку з цим суб'єктам звернення послуг важко орієнтуватися в порядку та розмірах оплати, що призводить до сплати необов’язкових платежів, а іноді - до корупції.

В окремих випадках плата за адміністративні послуги визначається в законах або актах аналогічного рівня (напр., Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-під- приємців»[[184]](#footnote-184) [[185]](#footnote-185) визначає розміри зборів за реєстрацію суб’єктів господарювання; Декрет Кабінету Міністрів України від 21.01.1993 р. № 7-93 «Про державне мито»[[186]](#footnote-186) визначає розміри плати за видання паспортних документів та деякі інші адміністративні послуги). Такі нормативно-правові акти по-різному називають платежі, які мають характер плати за адміністративні послуги («державне мито», «реєстраційний збір», «ліцензійний збір», «плата» тощо), а також визначають і самі розміри плати (у неоподатковуваних мінімумах; у мінімальних заробітних платах; в абсолютних одиницях; у відсотковому вимірі тощо).

Отже, плата за надання адміністративних послуг передбачена в різних нормативно-правових актах, аналіз яких дозволив виокремити такі її ознаки: установлюється та справляється відповідно до законодавства, що має різну галузеву належність; правовою підставою справляння є звернення до уповноважених органів відповідної особи; суб'єкт звернення вступає в такі відносини добровільно, оскільки сам звертається за адміністративною послугою, що зумовлює її сплату та ін.[[187]](#footnote-187).

Існування плати за надання адміністративних послуг обґрунтовуються потребою компенсації державі та органам місцевого самоврядування витрат, які виникають у процесі надання відповідних послуг. Проте такий підхід є невиваженим, адже адміністративні послуги надаються суб’єктами публічної адміністрації, які утримуються за рахунок державного чи місцевого бюджетів. Тим самим споживачі адміністративних послуг платять за них два рази. Перший - сплачуючи державні та місцеві податки, другий - отримуючи відповідну адміністративну послугу[[188]](#footnote-188). У теорії адміністративного права щодо надання публічних послуг має діяти засада, що платність публічної послуги має за мету не компенсацію витрат за її надання, не поповнення бюджету, а зменшення кількості отриманих не потрібних приватним особам адміністративних послуг - зменшення СПАМУ у цій сфері.

Отже, плата за надання адміністративних послуг - це встановлений законодавством обов’язковий платіж до державного та відповідного місцевого бюджету, що справляється з фізичних і юридичних осіб суб’єктами надання адміністративних послуг за вчинення юридично значущих дій.

1. Вимоги до якості надання адміністративних послуг

Вимоги щодо якості надання адміністративних послуг визначаються ст.7 Закону «Про адміністративні послуги», в якій зазначається, що суб'єкт надання адміністративних послуг може видавати щодо якості надання адміністративних послуг: визначення кількості годин прийому, максимального часу очікування в черзі

та параметрів оцінювання якості надання адміністративних

послуг[[189]](#footnote-189).

Інші параметри оцінювання якості надання адміністративних послуг можуть стосуватися:

* загального обслуговування (напр., щодо територіальної доступності до найближчого офісу з надання адміністративних послуг (у кілометрах тощо];
* щодо можливості замовлення адміністративних послуг телефоном чи засобами електронної пошти; щодо вирішення справ з надання адміністративних послуг у строк, що е значно коротшим за встановлений законодавством;
* щодо можливості отримання консультацій про адміністративні послуги телефоном або електронними засобами комунікації впродовж семи днів на тиждень і впродовж 24 годин на добу; що скарги на дії персоналу будуть розглядатися у термін не більше 48 годин тощо;
* надання адміністративної послуги коректного виду [наприклад, щодо строку, упродовж якого буде надаватися певна адміністративна послуга; способів її замовлення тощо].

Очікується, що «власні вимоги щодо якості» лише покращують умови порівняно з параметрами, визначеними законом, і однозначно не можуть їх погіршувати. Таке положення міститься у ч. З ст. 7 Закону від 6.09.2012 р. № 520.

Обов'язковим інструментом контролю та покращення якості послуг є зворотний зв’язок зі споживачами послуг [суб'єктами звернень], що передбачає з'ясування думки споживачів послуг про якість послуг і можливі шляхи покращення якості. У зв'язку з цим законодавцем було покладено на суб'єктів надання адміністративних послуг обов’язок щодо забезпечення облаштування скриньки для висловлення суб'єктами звернень зауважень і пропозицій щодо якості надання таких послуг, проведення щорічного аналізу таких зауважень і пропозицій, ужиття відповідних заходів.

Одним із засобів покращення якості адміністративних послуг є створення належної системи доступу громадян до інформації щодо конкретних послуг, законодавства та інших потрібних для громадян відомостей. Відповідно до ч. 1 ст. 6 Закону України «Про адміністративні послуги» суб'єкти звернення мають право на безоплатне отримання інформації про такі послуги та порядок їх надання, що забезпечується через надання їм безоплатного доступу до Реєстру адміністративних послуг, розміщеного на Урядовому порталі, функціонування телефонної довідки та інформування таких суб'єктів через засоби масової інформації[[190]](#footnote-190).

Реєстр адміністративних послуг - це єдина інформаційна комп'ютерна база даних про адміністративні послуги, що надаються відповідно до закону суб’єктами надання таких послуг. Він формується і ведеться Міністерством економічного розвитку і торгівлі України.

Метою його створення та функціонування є: ведення обліку адміністративних послуг, забезпечення відкритого й безоплатного доступу до інформації про адміністративні послуги.

До засобів забезпечення якості адміністративних послуг можна віднести й вимоги ч.ч. 10 та 11 ст. 9 Закону від 6.09.2012 р. №520, відповідно до яких суб’єкт надання адміністративних послуг забезпечує можливість безоплатного одержання суб’єктами звернення в достатній кількості бланків заяв та інших документів, потрібних для звернення щодо надання адміністративної послуги, зокрема одержання бланків із вебсайтів суб'єктів надання адміністративних послуг, у центрах надання адміністративних послуг, і забезпечує вільний доступ до своїх приміщень, у яких здійснюється приймання суб’єктів звернень, зокрема належні умови для доступу осіб з обмеженими фізичними можливостями.

Побудова якісної системи адміністративних послуг не можлива без ефективного правового регулювання кадрового забезпечення суб’єктів, що надають такі послуги. Забезпечення органів публічної адміністрації фахівцями, що мають реалізовувати державну політику у сфері надання адміністративних послуг з метою реалізації прав, свобод і законних інтересів суб'єктів звернення, безпосередньо залежить від упровадження в практику роботи з персоналом адміністративних органів сучасних підходів і моделей управління персоналом[[191]](#footnote-191).

Важливим напрямком удосконалення кадрового забезпечення суб’єктів надання адміністративних послуг є підвищення

кваліфікації та подальше професійне навчання персоналу. У центрах надання адміністративних послуг можуть здійснюватися заходи з підвищення кваліфікації персоналу (навчальні тренінги з питань систем управління якістю та керування інформаційною безпекою, стажування у структурних підрозділах відповідних органів місцевого самоврядування, підготовка адміністраторів та ін.). Проведення таких заходів із метою підвищення кваліфікації персоналу має бути впроваджено в усіх центрах надання адміністративних послуг.

Запитання і завдання

1. Які характерні ознаки мають адміністративні послуги?
2. Дайте письмову характеристику основних критеріїв класифікації адміністративних послуг. Результати оформіть у вигляді таблиці.
3. Які органи належать до суб'єктів надання адміністративних послуг?
4. Які адміністративні послуги населенню надають органи місцевого самоврядування?
5. Які бувають центри надання адміністративних послуг?
6. Схарактеризуйте способи надання адміністративних послуг.
7. Опишіть процедуру надання адміністративних послуг.
8. Що таке технологічна картка адміністративної послуги, який її зміст?
9. Які вимоги до якості надання адміністративних послуг?

Література для поглибленого вивчення

1. Буханевич О. Адміністративні послуги в Україні: засади надання та шляхи вдосконалення: монографія. Ін-т законодавства Верховної Ради України, Київ-Хмельницький: ТОВ «Поліграфіст», 2017. 391 с.
2. Буханевич О. Критерії встановлення платних та безоплатних адміністративних послуг. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. 2015. № 31. Том. 2. С. 114-117.
3. Буханевич О. Якість і доступність адміністративних послуг як елемент їх правової характеристики. Вісник Запорізького національного університету Юридичні науки. 2015. № 2 (1). С. 89-95.
4. Голосніченко І. Доктринальні визначення поняття адміністративних послуг. Право України. 2009. № 2. С. 62-70.
5. Грибко О., Грабар Н. Система надання адміністративних послуг населенню в Україні: підвищення якості послуг в нових реаліях. Державне управління та місцеве самоврядування. 2016. Вип. З (ЗО). С. 52-58.
6. Жук Ю. Надання адміністративних послуг населенню : орієнтація на якість. Теорія та практика державного управління. 2017. № 1(56).
7. Ілюшик 0. Класифікація адміністративних послуг та їх характеристика. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. 2016. № 1. С. 178-188.
8. Надання адміністративних послуг у муніципальному секторі: навчальний посібник. Асоціація міст України Київ: ВІЕНЕЙ», 2015. 124 с.
9. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги» / за заг. ред. В.П. Тимощука. Київ: ФОП Москаленко, 2013.392 с.
10. Ніколаєнко К. Адміністративні послуги як різновид публічних послуг. Держава і право. 2010. № 47. С. 269-274.

П.Куц Ю. Якісні управлінські послуги - головна умова підвищення довіри населення до органів влади. Харків: НАДУ 2006. 192 с. ІЗ.Тимощук В. Адміністративні послуги: посібник. Швейцарсько- український проект "Підтримка децентралізації в Україні" - DESPRO. Київ: ТОВ "Софія-А", 2012.104 с.

12. Дембіцька С. Правові засади діяльності з надання адміністративних послуг населенню України органами місцевого самоврядування: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2010. 214 с.

1. За загальною редакцією Валентина Галунька. [↑](#footnote-ref-1)
2. Кравчук М. Теорія держави і права. Проблеми теорії держави і права: навчальний посібник. Тернопіль: Карт-бланш, 2002. С. 43. [↑](#footnote-ref-2)
3. Мельник Р., Бевзенко В. Загальне адміністративне право : навчальний посібник; за заг. ред. Р. Мельника. Київ: Ваіте, 2014.376 с. [↑](#footnote-ref-3)
4. \* Ст. 6 Конституції України. [↑](#footnote-ref-4)
5. Мельник Р. Зазнач, праця. [↑](#footnote-ref-5)
6. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014. № 794-VÜ. [↑](#footnote-ref-6)
7. Le Droit Administratif. URL: http://static.]uiss.it/erasmuslaw/francia/amm\_intro.htm [↑](#footnote-ref-7)
8. Mayer Otto: Deutsches Verwaltungsrecht. Bd. tor: Thomson Reuters (Legal) Limited / Civitas, 2011. El Libro Tiene 872 Pagina. Leipzig, 1895. URL: <http://www.deutschestextarchiv.de/book/show/mayer_> verwaltungsrecht01\_189 [↑](#footnote-ref-8)
9. 5 Eduardo GarciaDe Enterria. Curso DeDerecho Administrativo. Decimoquinta Ediciôn. Editor : Thomson Reuters (Legal) Limited / Civitas, 2011. EI Libro Tiene 872 Pagina. [↑](#footnote-ref-9)
10. Термін публічне адміністрування (анг. Public administration) відображав людиноцентристське спрямування сучасного адміністративного права України. У теорії адміністративного права минулої епохи використовувалася категорія «державне управління» як наслідок ідеологічно заангажова- ного перекладу цього терміну з документів 00Н на російську мову та запозичення названої кальки в адміністративне право України. Проте якісного практичного переходу в нормативно-правових актах на категорію «публічне адміністрування» ще немає. У більшості офіційних документів державної влади продовжує вживається категорія «державне управління». [↑](#footnote-ref-10)
11. Про адміністративні послуги. Закон від 06.09.2012. № 5203-VI; Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 р. № 523-р [↑](#footnote-ref-11)
12. Про Національну поліцію: Закон від 02.07.2015; КУпАП. [↑](#footnote-ref-12)
13. Мельник Р. Зазнач, праця. [↑](#footnote-ref-13)
14. Важливо знати, категорія, що «суб’єкт публічної адміністрації» є загальновизнаною у вітчизняній науці адміністративного права, однак вона не має законодавчого оформлення. У КАСУ розкрито дефініцію «суб’єкт владних повноважень - це орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними публічновладних управлінських функцій на підставі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень або надання адміністративних послуг».

    На погляд професора А. Берлача, ці дві категорії- «суб’єкт публічної адміністрації» та «суб’єкт владних повноважень» - не є тотожними, однак схожі за змістом. Основна відмінність між ними полягає в тому, що перша відображає потреби адміністративного права (як статична категорія потенційних юридичних властивостей публічного суб'єкта права), а друга використовується в адміністративному процесі як динамічна категорія публічного суб'єкта, який уже здійснив певне діяння. [↑](#footnote-ref-14)
15. Приклад: Міністерство освіти і науки України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах освіти і науки, наукової, науково-технічної діяльності, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю закладів освіти, підприємств, установ та організацій, які надають послуги у сфері освіти. [↑](#footnote-ref-15)
16. Приклад: при органах виконавчої влади та місцевого самоврядування діють громадські ради, утворені для контролю та оцінювання ефективності роботи суб'єктів публічної адміністрації. [↑](#footnote-ref-16)
17. Приклад: приватні станції технічного обслуговування, які отримали від держави відповідні ліцензії, здійснюють обов'язковий державний технічний контроль транспортних засобів. [↑](#footnote-ref-17)
18. Ст. ІОбКонституціїУкраїнн. [↑](#footnote-ref-18)
19. 15 Важливо знати, що в Україні існує низка державних органів, які є органами виконавчої влади, проте формально не входять в систему ієрархічного підпорядкування Кабінету Міністрів України. Це Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питані, запобігання корупції, Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти, Державне бюро розслідувані, та ін. Аналогічно в судовій гілці вдали функціонує прокуратура та адвокатура, які хоча і не підконтрольні вищим органам суддівського самоврядування, однак є класичними публічними органами судової влади. [↑](#footnote-ref-19)
20. Харитонова 0., Харитонов Є. Дихотомія «Публічне-приватне» та деякі питання визначення структури національного права. Університетські наукові записки. 2005. № 3. С. 6-11. [↑](#footnote-ref-20)
21. Спасибо-Фатєєва І. Бачення дій української влади крізь призму публічних і приватних інтересів. Юридична газета. 28.11.2005. № 22. [↑](#footnote-ref-21)
22. Єлістратов А. Адміністративне право: лекції / ред. та упоряд. В. Галунько, С. Діденко. Херсон: ХЮІХНУВС, 2007. 268 с. [↑](#footnote-ref-22)
23. Гончарук С. Адміністративне право України. Київ, 2002. С. 77. [↑](#footnote-ref-23)
24. Авер’янов В. та ін. Виконавча влада і адміністративне право. Київ, 2002. С. 77. [↑](#footnote-ref-24)
25. Джон Локк визначав що життя, свобода, здоров'я, відсутність тілесних покарань, право володіння грошима, землею та ін. є громадянським інтересами. [↑](#footnote-ref-25)
26. ГалунькоВ. Публічний інтерес в адміністративному праві. Форум права. 2010. № 4. С. 178-182. [↑](#footnote-ref-26)
27. Мельник Р. Загальна адміністративне право в питаннях і відповідях: навчальний посібник. Київ: Юрінком Інтер 2018.308 с. [↑](#footnote-ref-27)
28. Мельник Р. Зазнач, праця. [↑](#footnote-ref-28)
29. Єлістратов А. Зазнач, праця. [↑](#footnote-ref-29)
30. 33 Мельник Р. Зазнач, праця [↑](#footnote-ref-30)
31. Мельник Р. Зазнач, праця [↑](#footnote-ref-31)
32. Програма вступного випробування. Затверджено Наказом МОН 07.12.2020. № 152. [↑](#footnote-ref-32)
33. Галунько В. Система адміністративного права. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін. : за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Видання третє. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2020. С. 40-41. [↑](#footnote-ref-33)
34. Kahl А„ Weber К. Allgemeines Verwaltungsrecht. Wien: Facultas, 2017. 364 s. [↑](#footnote-ref-34)
35. Програма вступного випробування. Затверджено Наказом МОН 07.12.2020. № 152. [↑](#footnote-ref-35)
36. Мельник Р. Від Особливої частини адміністративного права до Особливого адміністративного права. Вісник Одеського національного університету. Серія правознавство. 2012. Том 17. Випуск 1/2 [16/17]. С. 131-139. [↑](#footnote-ref-36)
37. Мельник Р. Загальне адміністративне право в питанняхі відповідях: навчальний посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2018. 308 с.; Галунько В., Курило В., Короед Є. та ін. Адміністративне право України. Т.і. Загальне адміністративне право: навчальний посібник. Херсон: Грінь Д.С., 2015. С. 23-24. [↑](#footnote-ref-37)
38. Авторки: Марина Савюк, Ганна Васіна. [↑](#footnote-ref-38)
39. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Угоду ратифіковано із заявою Законом 16.09.2014. № 1678-VII. [↑](#footnote-ref-39)
40. Стратегія національної безпеки України. Уведена в дію рішенням Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року. Затверджено Указом Президента України 14.09.2020. № 392. [↑](#footnote-ref-40)
41. Пухтецька А. Європейські принципи адміністративного права та їх запровадження у законодавство України: автореферат. Київ, 2009.18 с. [↑](#footnote-ref-41)
42. Приклад: відповідно до п.п. 51-54 рішення ЄСПЛу справі «Волохи проти України» від 02.11.2006 втручання в право на повагу до приватного життя, пов'язане із застосуванням заходів таємного спостереження розглядається як таке, що було здійснене «згідно із законом, якщо існує адекватний та ефективний захист від зловживання. Гарантії захисту мають бути чітко встановлені законом і мають застосовуватись для нагляду за діяльністю відповідних органів або служб. При наглядових провадженнях мають дотримуватись цінності демократичного суспільства настільки добросовісно, наскільки це можливо, зокрема принцип верховенства права. [↑](#footnote-ref-42)
43. Приклад: План заходів виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Затверджено Постановою Кабінету Міністрів України 25.10.2017. №1106. №1106. [↑](#footnote-ref-43)
44. Особливе місце в цій взаємодії займає специфічний суб'єкт публічної адміністрації - Рада асоціації, яка утворена відповідно до ст. 461 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС для здійснення контролю та моніторингу застосування і виконання Угоди, вивчення будь-яких головних питань, що виникають в рамках Угоди, та будь-яких інших двосторонніх або міжнародних питань, що становлять взаємний інтерес. [↑](#footnote-ref-44)
45. Приклад: Регламент (ЄС) 850 Європейського Парламенту та Ради 17.05.2017 «Про внесення змін до Регламенту (ЄС) № 539/2001 з переліком третіх країн, громадяни яких повинні мати візи під час перетину зовнішніх кордонів, та тих, чиї громадяни звільнені від цієї вимоги (Україна)» 2017. Eur-Lex. URL: <https://eur-Iex.europa.eu/iegai-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32017R0850> [↑](#footnote-ref-45)
46. Приклад: Регламент Європейського Парламенту і Ради (ЄС) №848 30.05.2018 про органічне виробництво й маркування органічних продуктів використовується як норма прямої дії вітчизняних органів сертифікації та виробників органічної продукції, які мають бажання експортувати їївкраї- ни-учасниці ЄС. [↑](#footnote-ref-46)
47. Автори: Олена Гулак, Володимир Курило, Андрій Майнула, Людмила Толовій. [↑](#footnote-ref-47)
48. Мельник Р. Зазнач, праця [↑](#footnote-ref-48)
49. Решота В. В. Застосування джерел адміністративного права України в судочинстві України: автореферат дис.... д.ю.н. Львів. Національний університет «Львівська політехніка», 2018. С. 21-22. [↑](#footnote-ref-49)
50. Наприклад, «Про місцеве самоврядування» від 21.05.1997 р. № 280. [↑](#footnote-ref-50)
51. Наприклад, «Про становлення режиму роботи закладів суб’єктів підприємницької діяльності»: Рішення Рівненської міської ради. [↑](#footnote-ref-51)
52. Відповідно до Закону України «Про народовладдя через всеукраїнський референдум» від

    26.01.2021р. [↑](#footnote-ref-52)
53. Скакун О.Ф. Теорія держави і права [Енциклопедичний курс]: підручник. 2-е видання, перероблене і доповнене. Харків: Еспада, 2009. С. 462. [↑](#footnote-ref-53)
54. Про правовий режим надзвичайного стану: Закон України від 16.03.2000 р. № 1550-Ш. [↑](#footnote-ref-54)
55. Про міжнародні договори України: Закон України від 29 червня 2004 р. № 1906-ІУ. [↑](#footnote-ref-55)
56. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18 березня 2004 р. № 1629-1V. [↑](#footnote-ref-56)
57. Мельник Р. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях : навчальний посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2018. 308 с. [↑](#footnote-ref-57)
58. Шалінська І. Акти «м'якого права»: поняття та значення у міжнародному правопорядку. Соціологія права. 2011. № 2. [↑](#footnote-ref-58)
59. Статут Ради Європи від 5 травня 1949 р. Офіційний вісник України. 2004 р. № 26. Ст. 1733. [↑](#footnote-ref-59)
60. Цуркаленко Ю. Визнання судових рішень джерелами адміністративного права як необхідність забезпечення принципу верховенства права. 2015. № 4. С. 297-301. [↑](#footnote-ref-60)
61. Решота В. В. Застосування джерел адміністративного права України в судочинстві України: дис.... д.ю.н. Львів. Національний університет «Львівська політехніка», 2018. С. 311. [↑](#footnote-ref-61)
62. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон від 23 лютого 2006 р. № 3477-ІУ. [↑](#footnote-ref-62)
63. Про Конституційний Суд України: Закон від 13 липня 2017 р. № 2136-УШ. [↑](#footnote-ref-63)
64. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-У1ІІ. [↑](#footnote-ref-64)
65. Решота В. В. Застосування джерел адміністративного права України в судочинстві України: дис.... д.ю.н. Львів. Національний університет «Львівська політехніка», 2018. С. 312-313. [↑](#footnote-ref-65)
66. Офіційний вісник України. 2004. № 45. Ст. 2975. [↑](#footnote-ref-66)
67. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. № 435. [↑](#footnote-ref-67)
68. Мельник Р.С. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях : навчальний посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2018.308 с. [↑](#footnote-ref-68)
69. Кармаліта М. Правова доктрина джерело (форма) права: дис.... канд. юрид. наук: Київ, 2011. С. 182. [↑](#footnote-ref-69)
70. Мельник Р.С. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях : навчальний посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2018.308 с. [↑](#footnote-ref-70)
71. Мельник Р. Зазнач, праця [↑](#footnote-ref-71)
72. Науково-практичний коментар кодексу адміністративного судочинства України / за заг. ред. Р.С. Мельника. Херсон: Видавничий дім «Гельветика». 2019. С. 43. [↑](#footnote-ref-72)
73. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-ІУ. [↑](#footnote-ref-73)
74. Мельник Р. Зазнач, праця [↑](#footnote-ref-74)
75. За загальною редакцією: Валентина Галунька. [↑](#footnote-ref-75)
76. Теорія держави і права: підручник / за ред. 0. Петришина. Харків, 2015. С. 124. [↑](#footnote-ref-76)
77. Автори: Катерина Чижмарь, Олександр Лавринович. [↑](#footnote-ref-77)
78. Справа «Полторацький проти України» (Заява №38812/97]. URL: https:// zakon.rada. gov.ua/ laws/ show/974\_838 [↑](#footnote-ref-78)
79. Автор: Валентин Галунько. [↑](#footnote-ref-79)
80. Горбунова Л. Принцип законності у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2008. С. 176. [↑](#footnote-ref-80)
81. Автори: Олександр Світличний, Олена Коротун. [↑](#footnote-ref-81)
82. Принцип юридичної визначеності. Українське право. 2017. ШШ:

    Ьир5://икгаіпергауо.сот/іпІегпаІіопа1\_1аш/еитореап\_соигї\_оґЬитап\_гі§Ьї5/Шуг5ЬсЬуї-уииуеуг5І-

    ууігауегзїкЬк-ШапкЬупа-гЬЙо/ [↑](#footnote-ref-82)
83. Справа «Олександр Волков проти України» (Заява № 21722/11). Офіційний вісник України. 2013. № 89. стор. 397. Ст. 3307. [↑](#footnote-ref-83)
84. Верховенство права. Конституційний суд України. 2020. иш,: [http://ccu.gov.ua/storinka- knygy/34-verhovenstvo-prava](http://ccu.gov.ua/storinka-knygy/34-verhovenstvo-prava) [↑](#footnote-ref-84)
85. Погребняк С. Втілення принципу рівності в юридичних актах. Вісник Академії правових наук України. 2006. № 3 (46). С. 8-19. [↑](#footnote-ref-85)
86. Рівність та недискримінація. Судова влада Украхїни. 2018. ІЖЬ: <https://dr.hr.courtgov.ua/> 5иЬ2010^отаЬуапат/та1отоЬ\_па5е1еппуа\_619/481308/ [↑](#footnote-ref-86)
87. Берназюк Я. Право на доступ до судового захисту в контексті дотримання строків звернення до суду, практика ЄСПЛ. Національна асоціація адвокатів України. 2019. ШУ,: <https://radako.com.ua/> news/pravo-na-dostup-do-sudovogo-zahistu-v-konteksti-dotrimannya-strokiv-zvernennya-do-sudu- ргакНка [↑](#footnote-ref-87)
88. Автори: Алла Пухтецька, Володимир Діхтієвський. [↑](#footnote-ref-88)
89. Що є належне врядування? Цент політико-правових реформ. 2015. ШУ: <http://pravo.org.ua/ua/> пе\лг$/2600- [↑](#footnote-ref-89)
90. Планування розвитку територіальних громад: навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування / Г. Васильченко, І. Парасюк, Н. Єременко. Київ, 2015. 256 с. [↑](#footnote-ref-90)
91. Пухгецька А.А. Європейські принципи адміністративного права: монографія. Київ : Логос, 2014. С. 207. [↑](#footnote-ref-91)
92. Європейські принципи державного управління. Публікація СІГМА. №27. 1999.

    URL: http:// [www.sigmaweb.org/publications/Sergei\_Rus\_SP27\_99Revl.pdf](http://www.sigmaweb.org/publications/Sergei_Rus_SP27_99Revl.pdf) [↑](#footnote-ref-92)
93. 9t Білі книги (англ. White Papers) - це авторитетний звіт чи довідник, який коротко інформує читачів про складну проблему та представляє філософію органу, що видав це питання. Білі книги Європейської Комісії містять пропозиції щодо діяльності ЄС. [↑](#footnote-ref-93)
94. Участь громадськості в процесі ухвалення рішень. Огляд стандартів та практик у країнах-чле- нахРади Європи. Агентство США з міжнародного розвитку (USAID). 2016.; Рекомендації щодо сприяння участі об'єднань у процесі ухвалення державних рішень від учасників Форуму з питань громадянського суспільства, організованого в межах Додаткової наради 2015 р.:: питань гуманітарної галузі, присвяченої свободі мирних зібрань та свободі об'єднань. URL; <http://ecni.org/wp-content/> uploads/2016/08/Overview-ofpaiti cipation-standards\_Ukr.pdf [↑](#footnote-ref-94)
95. Дзюндзюк В. та ін. Публічне адміністрування в Україні. 2011. URL: <http://economics.studio/> derjavne-upravIinnya-munitsipalne/printsip-vidkritosti-prozorosti-78944.htm] [↑](#footnote-ref-95)
96. 1. European Principles for Public Administration. SIGMA Papers: # 27/19-Nov-1999, p. 8-12. URL: <http://www.eupan.org>

    [↑](#footnote-ref-96)
97. 1. Томкіна 0. Принцип доброчесності державноївлади: постановка проблеми. Вісник Національної академії правових наук України. 2014. № 1 (76). С. 65-72

    [↑](#footnote-ref-97)
98. Бондаренко В. Умови ефективності застосування адміністративно-правових норм. 2016. ШІЬ: <http://science.Ipnu.ua/sites/default/files/joumal-paper/2017/aug/5627/vnulpurn20168557.pdf> [↑](#footnote-ref-98)
99. Конвенція про охорону та заохочення розмаїття форм культурного самовираження. Ратифіковано Законом 20.01.2010. № 1811-УІ [↑](#footnote-ref-99)
100. 1111 Сталий розвиток суспільства задовольняє потреби сучасності, не ставлячи під загрозу здатність подальших поколінь задовольняти свої власні потреби. Конференція 00Н з навколишнього середовища і розвитку, 1992. [↑](#footnote-ref-100)
101. Мельник Р. С. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях: навч. посіб. Київ: Юрін- ком Інтер, 2018. 308 с. С. 35-36. [↑](#footnote-ref-101)
102. Автор: Олександр Зима. [↑](#footnote-ref-102)
103. Постанова Верховного Суду від 27 лютого 2020 р. в справі № 640/18401/18. [↑](#footnote-ref-103)
104. Про Національну поліцію: Закон України. [↑](#footnote-ref-104)
105. 1118 Про Службу зовнішньої розвідки України: Закон України. [↑](#footnote-ref-105)
106. 105 Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України: Постанова Кабінету Міністрів України від 2.07.2014 р. № 228. [↑](#footnote-ref-106)
107. Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. № 360. [↑](#footnote-ref-107)
108. Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 06.03.2019 р. № 227. [↑](#footnote-ref-108)
109. Постанова Верховного Суду від 15 листопада 2019 року в справі № 820/1916/18. [↑](#footnote-ref-109)
110. Про затвердження Порядку здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 20.10.2011. № 1074 р. [↑](#footnote-ref-110)
111. Про порядок ліцензування експорту товарів: Наказ Мінекономіки від 09.09.2009. № 991. иш,: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0937-09> [↑](#footnote-ref-111)
112. Про цінні папери та фондовий ринок : Закон України. ІЖЬ: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/> 5ііош/3480-15#Тєхі [↑](#footnote-ref-112)
113. Автор: Юлія Ващенко [↑](#footnote-ref-113)
114. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). Київ : Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с. С. 210. [↑](#footnote-ref-114)
115. Ващенко Ю. Концептуальні засади співвідношення конституційного та адміністративного права. Адміністративне право і процес. № 3(17). 2016. С. 27. [↑](#footnote-ref-115)
116. Ващенко Ю. В. Зазнач, праця. [↑](#footnote-ref-116)
117. Vashchenko Yuliya. Legal issues of the public administration in Ukraine in the context of constitutional and public administration reforms //Jurisprudence. 2014.21(4). p. 1186-1207. p. 3. [↑](#footnote-ref-117)
118. Ващенко Ю. Зазнач, праця. [↑](#footnote-ref-118)
119. Авер’янов В. Система органів виконавчої влади: уточнення концептуальних засад реформування. Вісник державної служби України. 2003. № 2. С. 25-31. [↑](#footnote-ref-119)
120. Авторка: Ірина Казанчук [↑](#footnote-ref-120)
121. Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 03.02.2015 № 141-УШ. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 13. ст. 87. [↑](#footnote-ref-121)
122. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-УШ. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 13. Ст. 91. [↑](#footnote-ref-122)
123. Автори: Петро Діхтієвський, Анна Бучинська [↑](#footnote-ref-123)
124. Європейська хартія місцевого самоврядування. Страсбург, 15 жовтня 1985 року. [↑](#footnote-ref-124)
125. Про органи самоорганізації населення. Закон України від 11.07.2001 р. № 2625-ІП (з наступними змінами та доповненнями) / Голос України від 15.08.2001 року № 145. [↑](#footnote-ref-125)
126. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. / Офіційний вісник України 1997 № 25. [↑](#footnote-ref-126)
127. Про добровільне об’єднання територіальних громад. Закон від 5.02.2015 р. № 157-У1ІІ. [↑](#footnote-ref-127)
128. Про співробітництво територіальних громад. Закон України від 17.06.2014 р. № 1508-УП (з наступними змінами та доповненнями) / Голос України від 23.07.2014 року № 138. [↑](#footnote-ref-128)
129. Автори: Петро Діхтієвський, Володимир Пашинський [↑](#footnote-ref-129)
130. Заярний 0. А. Адміністративна деліктологія в інформаційній сфері: проблеми теорії та практики. Дис. д. юрид. наук. [12.00.07]. Київ. Нац. Ун-т імені Тараса Шевченка. К. 2018. С. 126. ШШ: ЬИр://5Сс.ипІУ.кіеу.иа/ир1оай/іЬ1оск/й52/ііІ5\_2аіагпуі%200.А..рй1 [↑](#footnote-ref-130)
131. Сучасний тлумачний словник української мови: 100 000 слів / за заг. ред. В. Дубічинського. Чернівці: Школа, 2009. С. 716. [↑](#footnote-ref-131)
132. Колпаков В, Кузьменко 0., Пастух У. та ін. Курс адміністративного права України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2012. С. 140-141. [↑](#footnote-ref-132)
133. Про громадські об’єднання. Закон від 22.03 2012 р. № 4572-УІ. [↑](#footnote-ref-133)
134. Гриценко І., Мельник Р., Пухтецька А. та ін. Загальне адміністративне право: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2015. С. 229-230. [↑](#footnote-ref-134)
135. Пасічник А. Адміністративна правосуб’єктність юридичних осіб приватного права: монографія. Суми: Мрія-1, 2014.126 с. [↑](#footnote-ref-135)
136. Мацелик Т. Адміністративна правосуб’єктність як онтологічна здатність особи бути суб'єктом адміністративного права. Науковий вісник Чернівецького університету. 2011. Вип. 597. [↑](#footnote-ref-136)
137. Автор: Олег Заярний [↑](#footnote-ref-137)
138. Про практику застосування адміністративними судами законодавства України про доступ до публічної інформації: Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 29.09.2016 №10. [↑](#footnote-ref-138)
139. 1,2 Гриценко І., Мельник Р, Пухтецька А. та ін. Загальне адміністративне право: підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2015. С. 536-537. [↑](#footnote-ref-139)
140. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 18 січня 2021 року у справі № 9901/302/20. [↑](#footnote-ref-140)
141. Заярний 0. Суб'єкт адміністративних правопорушень у сфері доступу до публічної інформації: Законодавчі підходи та проблеми правозастосовної інтерпретації. Eurasian Academic Research Journal. 2017. № 2 (08). С. 138. [↑](#footnote-ref-141)
142. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 32. Ст. 3114. [↑](#footnote-ref-142)
143. Про практику застосування адміністративними судами положень Закону України «Про доступ до публічної інформації» : Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 30.09.2013 №11. [↑](#footnote-ref-143)
144. Заярний 0. Правове забезпечення розвитку інформаційної сфери України: адміністративно-деліктний аспект : монографія. Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2017. С. 352 [↑](#footnote-ref-144)
145. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-У1. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 32. Ст. 3114. [↑](#footnote-ref-145)
146. Про практику застосування адміністративними судами законодавства України про доступ до публічної інформації : Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 29.09.2016 №10. [↑](#footnote-ref-146)
147. Автори: Володимир Пашинський, Лина Бучинська [↑](#footnote-ref-147)
148. Про громадські об'єднання. Закон від 22.03.2012 р. № 4572-УІ. [↑](#footnote-ref-148)
149. Про політичні партії в Україні. Закон від 5.04.2001 р. № 2365-ІІІ. [↑](#footnote-ref-149)
150. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності. Закон від 15.09.1999 р. № 1045-ХІV. [↑](#footnote-ref-150)
151. Про органи самоорганізації населення. Закон від 11.07.2001 р. № 2625-ІП. [↑](#footnote-ref-151)
152. Автори: Олександр Буханевич, Алла Івановська. [↑](#footnote-ref-152)
153. Концепція адміністративної реформи в Україні. Київ: Центр політико-правових реформ; Центр розвитку українського законодавства, 1998.60 с. [↑](#footnote-ref-153)
154. Авер’янов В. Українське адміністративне право: черговий етап реформування. Актуальні проблеми реформування. Суми, 2000. С. 16-20. [↑](#footnote-ref-154)
155. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 № 90-р. [↑](#footnote-ref-155)
156. Колпаков В., Кузьменко 0., Пастух І. та ін. Адміністративного права України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2013. 872 с. [↑](#footnote-ref-156)
157. Буханевич 0. Класифікація адміністративних послуг. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. 2015. № 33. Том. 2. С.10. [↑](#footnote-ref-157)
158. У сфері надання адміністративних послуг принцип стабільності забезпечується, зокрема, вимогами ст. 5 Закону України «Про адміністративні послуги», які регулюють суспільні відносини щодо надання адміністративних послуг, що регулюються виключно законом, вимогами до документів щодо послуги (ст. 9], вимогами щодо строків надання адміністративних послуг (ст. 10), вимогами платності (ст. 11). [↑](#footnote-ref-158)
159. Вимогам відкритості, прозорості відповідають норми переважної більшості статей Закону України «Про адміністративні послуги». Це стосується ст. б щодо прав суб'єктів звернення на безоплатне отримання інформації про надання адміністративних послуг та обов'язків суб'єктів надання таких послуг щодо забезпечення реалізації суб'єктами звернення таких прав і ст. 8 щодо інформаційної картки адміністративної послуги. [↑](#footnote-ref-159)
160. Цей принцип втілено у нормах Закону України «Про адміністративні послуги», які стосуються строків виконання тих чи інших дій (строки виконання окремих етапів (дії, рішення) у межах процедури розгляду справи про надання послуги (п. 4 ч. З ст. 8); відомостей про строк надання послуги в інформаційній картці (п. 4 ч. 2 ст. 8); вимог щодо граничного строку надання послуги, які зорієнтовані насамперед на вимогу своєчасності (ч.ч. 1 і 2 ст. 10); необхідності надання послуги в найкорот- ший строк і за мінімальної кількості відвідувань суб'єктом звернення, що є вимогою оперативності (ч.З ст.Ю). [↑](#footnote-ref-160)
161. У Законі «Про адміністративні послуги» цей принцип відбито в нормах, які визначають конкретний порядок врегулювання тих чи інших аспектів надання адміністративних послуг, зокрема порядок надання адміністративних послуг (ст. 9), строки їх надання (ст. 10), питання платності та безоплатності адміністративних послуг (ст. 11), правові засади діяльності ЦНАП (ст.ст. 12,13) таін. [↑](#footnote-ref-161)
162. У Законі «Про адміністративні послуги» даний принцип знаходить своє яскраве вираження в нормах які визначають конкретний порядок врегулювання тих чи інших аспектів надання адміністративних послуг, зокрема, порядок надання адміністративних послуг (ст. 9), строки їх надання (ст. 10), питання платності та безоплатності адміністративних послуг (ст. 11], правові засади діяльності ЦНАП (ст.ст. 12,13] та ін. [↑](#footnote-ref-162)
163. Гарантії забезпечення принципу доступності та зручності надання адміністративних послуг закладено у ст. 9 Законі від 6.09.2012 р. № 520, де зокрема передбачено, що ці послуги можуть надаватись органами безпосередньо, через ЦНАП та/або через Єдиний державний портал адміністративних послуг, а також у ст. 12, яка регулює питання створення та діяльності ЦН АП. П оложення щодо зручності та доступності надання послуг. [↑](#footnote-ref-163)
164. Буханевич 0. Правове забезпечення діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг. Митна справа. 2014. Спеціальний випуск. С. 241. [↑](#footnote-ref-164)
165. Буханевич 0. Правове забезпечення діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг. Митна справа. 2014. Спеціальний випуск. С. 241. [↑](#footnote-ref-165)
166. Про Кабінет Міністрів України. Закон від 02.2014 № 798-VII. [↑](#footnote-ref-166)
167. Приклад: Про погодження продажу земельних ділянок: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.12.2002 р. №693-р; Про погодження продажу земельної ділянки у с. Рованці: розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.10.2012 №773-р. URL: http:// zakonl.rada.gov.ua/Iaws/ show/773-2012-p [↑](#footnote-ref-167)
168. Культура та релігія. Єдиний державний портал адміністративних послуг. 2021. https:// my.gov. [↑](#footnote-ref-168)
169. ua/info/services/byservicescope/36 [↑](#footnote-ref-169)
170. Про адміністративні послуги : Закон України від б вересня 2012 року № 520 (редакція від 11.06.2017 р.). ІЖІ,: zakon.rada.gov.ua/go/5203-17 [↑](#footnote-ref-170)
171. Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги. Постанова Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 р. № 44. [↑](#footnote-ref-171)
172. Закон від 6.09.2012 р. № 520. [↑](#footnote-ref-172)
173. Можливе також введення посад адміністраторів до різних структурних підрозділів одного органу влади, який утворив ЦНАП, якщо ЦНАП функціонує у статусі «постійного чинного робочого органу» (наприклад, адміністратора відділу обліку і розподілу житла міської ради тощо). [↑](#footnote-ref-173)
174. Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг. Постанова Кабінету Міністрів України від 20.02.2013 р. № 118. [↑](#footnote-ref-174)
175. Буханевич О. Адміністративні послуги в Україні: засади надання та шляхи вдосконалення. Хмельницький, 2017. С. 136. [↑](#footnote-ref-175)
176. Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги. Постанова Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 р. № 44. [↑](#footnote-ref-176)
177. Закон від 6.09.2012 р. № 520. [↑](#footnote-ref-177)
178. Примірний регламент центру надання адміністративних послуг. Затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 01.01.2013. № 588. [↑](#footnote-ref-178)
179. Закон від 6.09.2012 р. № 520. [↑](#footnote-ref-179)
180. Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 1.08.2013 № 588. [↑](#footnote-ref-180)
181. Буханевич 0. Адміністративні послуги в Україні: засади надання та шляхи вдосконалення. Хмельницький, 2017. С. 141. [↑](#footnote-ref-181)
182. До таких документів відносяться, зокрема: документи, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України, зокрема військовослужбовців: документи військового обліку: свідоцтва про державну реєстрацію актів цивільного стану: документи, що підтверджують надання особі спеціального права на керування транспортним засобом відповідної категорії; документи про трудову діяльність, трудовий стаж і заробітну плату громадянина: документи про освіту та/або професійну кваліфікацію, науковий ступінь та вчене звання: висновки та інші документи, що надаються закладами охорони здоров'я; рішення, вироки, ухвали і постанови судів; установчі документи юридичної особи; рішення, висновки і дозволи, що ухвалюються (надаються) органами опіки та піклування відповідно до законодавства та ін. [↑](#footnote-ref-182)
183. Дембіцька С. Правові засади діяльності з надання адміністративних послуг населенню України органами місцевого самоврядування: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2010.214 с. [↑](#footnote-ref-183)
184. Закон від 6.09.2012 №520. [↑](#footnote-ref-184)
185. 1. Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців: Закон від 15.05.2003. № 755-ІУ.

     [↑](#footnote-ref-185)
186. 1. Про державне мито: Декрет Кабінетуу Міністрів України від 21.01.1993 р. № 755-ІУ.

     [↑](#footnote-ref-186)
187. 1. Оніщик Ю„ Буханевич 0. Правове регулювання плати за надання адміністративних послуг : проблеми теорії та практики. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2015. №3. С. 46.

     [↑](#footnote-ref-187)
188. 1. Приклад: Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти, фінансування якого здійс- нюється за рахунок коштів державного бюджету за надання адміністративних послуг, зокрема щодо акредитації освітніх програми вищих навчальних закладів, встановили розмір платну розмірі до 90 тис. грн.

     [↑](#footnote-ref-188)
189. 1. Закон від 6.09.2012 р. №520.

     [↑](#footnote-ref-189)
190. 1. Буханевич О. Адміністративні послуги в Україні: засади надання та шляхи вдосконалення. Хмельницький. 2017. С. 128.

     [↑](#footnote-ref-190)
191. 1. Буханевич О. Якість і доступність адміністративних послуг як елемент їх правової характеристики. Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки. 2015. № 2 [1]. С. 92.

     [↑](#footnote-ref-191)