РОЗДІЛ 5

ІНСТРУМЕНТИ ПУБЛІЧНОГО  
АДМІНІСТРУВАННЯ197

1. Розуміння інструментів публічного адміністрування198

Установлення норм права для публічного адміністрування так би й залишилися нереалізованими благими намірами, якби в арсеналі суб’єктів публічної адміністрації не було належних правових інструментів.

Практично можна говорити, що як для теслі рубанок (теслярський інструмент], так для суб’єкта публічної адміністрації нормативно-правовий акт (інструмент публічного адміністрування] є професійним знаряддям праці.

Отже, розуміння інструментів публічного адміністрування полягає в тому, що вони є комплексом адміністративно-правових заходів, які безпосередньо використовують суб’єкти публічного адміністрування з метою забезпечення (охорони] прав, свобод і законних інтересів приватних осіб та публічного інтересу держави й суспільства загалом.

1. Поняття та ознаки інструмента публічного

адміністрування

Інструмент публічного адміністрування характеризуються такими ознаками:

* є зовнішнім виразом форми адміністративної діяльності публічної адміністрації;
* віддзеркалюють правову динаміку (адміністративну діяльність] публічного адміністрування;
* залежать від змісту компетенцій суб'єктів публічної адміністрації;

157 За загальною редакцією Тетяни Коломоєць.

1,8 Категорію «інструмент публічного адміністрування» уведено у вітчизняну теорію адміністративного права професором ЕМельником, див: М ельник Е Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях: навчальний посібник. Київ: Юрінком інтер, 2018.308 с.

> їх вибір зумовлюється специфікою поставленої мети щодо певного об'єкта публічного впливу, що встановлює найкращий ефективний варіант діяльності.

Отже, інструмент публічного адміністрування - це зовнішній вираз однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій суб’єктів публічної адміністрації, реалізований у межах відповідності визначеної законом компетенції з метою досягнення бажаного публічного результату.

1. Види інструментів публічного адміністрування

В юридичній літературі існують два основних підходи до розкриття видів інструментів публічного адміністрування.

Перший - вузький, який відстоюють професори Р. Мельник, С. Мосьондз та ін., до їх складу відносячи інструменти, використання яких суб'єктами владних повноважень може бути прямо оскаржено в системі адміністративних судів згідно із КАСУ. А саме:

1. видання нормативно-правових актів;
2. видання індивідуальних актів;
3. укладення адміністративних договорів;
4. використання актів-планів;
5. використання актів-дій.

Нормативно-правові акти органів публічної адміністрації характеризуються такими ознаками:

* видаються в установленому законом порядку органами публічної адміністрації та їх посадовими особами;
* утверджують адміністративно-правові норми - загальнообов’язкові правила поведінки];
* є неперсоніфікованими, тобто обов’язковими до невизначе- ного кола осіб і розраховані на багаторазове застосування.

Приклади: Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про санаторну школу»;

Рішення Херсонської міської ради «Про встановлення ставки щодо сплати земельного податку».

Індивідуальний акт - будь-яке рішення органу публічної адміністрації, яке має зовнішню спрямованість й ухвалюється з метою врегулювання конкретного публічного випадку.

Приклади: Рішення керівника державної установи про притягнення посадової особи до дисциплінарної відповідальності;

Рішення Державного департаменту інтелектуальної власності про видачу патенту на винахід.

Адміністративний договір - спільний правовий акт суб'єктів владних повноважень або правовий акт за участю суб’єкта владних повноважень та іншої особи, що ґрунтується на їх волеузгодженні, має форму договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо, визначає взаємні права та обов’язки його учасників у публічно-правовій сфері й укладається на підставі закону[[1]](#footnote-1).

Приклад: Договір між обласною радою та обласною державною адміністрацією щодо виконання спільної програми соціального та економічного розвитку району.

Акти-дії- це дії, які вчиняються органами публічної адміністрації у межах своєї компетенції на підставі адміністративно-правових норм для вирішення конкретної ситуації і не спрямовані на виникнення, зміну та припинення адміністративно-правових відносин[[2]](#footnote-2).

Приклад: Надання відповіді міським головою громадській організації про очищення вулиць на її запит[[3]](#footnote-3).

Другий - широкий, прихильниками якого є професори В. Галунько, 0. Правоторова та ін., які до складу інструментів публічного адміністрування відносять широке коло елементарних і комплексних заходів [способів] адміністративної діяльності публічної адміністрації.

На їх погляд, суб'єкти публічної адміністрації в процесі надання адміністративних послуг і здійснення виконавчої і розпорядчої діяльності з метою забезпеченій публічного інтересу відповідно до своєї компетенції можуть застосовувати такий арсенал інструментів публічного адміністрування:

Форми публічного адміністрування:

* видання нормативно-правових актів;
* видання індивідуальних адміністративних актів;
* укладення адміністративних договорів;
* учинення інших юридично значущих дій;
* здійснення матеріально-технічних операцій.

План як інструмент публічного адміністрування;

Фактична дія як інструмент публічного адміністрування;

Методи публічного адміністрування:

* методи заохочення;
* методи переконання;
* методи адміністративного примусу, а] адміністративно- запобіжні заходи; б] заходи адміністративного припинення;

в] адміністративні стягнення.

Адміністративно-правові режими.

Контроль (нагляд).

Електронне врядування.

При цьому завжди треба пам’ятати, що види інструментів публічного адміністрування не е сталою конструкцією. Спеціальними законами та підзаконними нормативними актами можуть бути визначені й інші види інструментів публічного адміністрування. У процесі розвитку публічного адміністрування можуть виникати нові й скасовуватися застарілі інструменти публічного адміністрування[[4]](#footnote-4).

Важливо знати! Згідно до Програми єдиного фахового вступного випробування з базових правничих дисциплін що затверджена Наказом МОН 28.03.2020 № 410 до обов'язкових для вивчення студентами інструментів публічного адміністрування на освітньо-кваліфікаційному рівні «бакалавр» віднесено:

1. нормативно-правовий акт;
2. адміністративний акт;
3. адміністративний договір;
4. адміністративний розсуд;
5. використання електронного врядування.
6. Вибір інструментів публічного адміністрування

Вибір належного інструмента публічного адміністрування в діяльності суб'єкта публічної адміністрації базується на двох основних чинниках:

По-перше, суворо дотримуватися принципу законності (суб’єкт публічної адміністрації має діяти виключно в порядку й у спосіб, передбачений Конституцією та законами України), іншими словами - обирати серед інструментів публічного адміністрування виключно ті, використання яких дозволяє законодавчо прописана компетенція.

По-друге, вибрати з них ті, що забезпечують найбільш ефективне відновлення прав, свобод і законних інтересів приватних осіб, публічного інтересу суспільства.

При цьому в обранні інструмента публічного адміністрування суб'єкт публічної адміністрації має враховувати низку чинників із певними суперечностями.

Суб'єкт публічної адміністрації в другому випадку має оптимально поєднати найвищу ефективність щодо відновлення порушених цінностей особи, яка цього потребує, з мінімальними незруч- ностями для інших осіб і мінімальним витрачанням людських і матеріальних ресурсів та часу.

1. Нормативно-правовий акт як інструмент публічного адміністрування203204

Установлення норм права підзаконного характеру в процесі адміністративної діяльності публічної адміністрації - це адміністративна правотворчість, яка здійснюється у формі видання органами та посадовими особами публічної адміністрації актів неперсоніфіко- ваного (загального) характеру - нормативних.

Це викликано тим, що загальні норми і правила поведінки, сформульовані в законах, не в змозі охопити всіх аспектів, які потребують додаткового врегулювання нормами адміністративного права. Тому й виникає потреба в конкретизації та деталізації законодавчих норм до стадії їх правозастосування.

Приклад. Міністерство охорони здоров'я на основі ст. 35-1 Основ законодавства України про охорону здоров'я та ст. 9 Закону України «Про [[5]](#footnote-5) [[6]](#footnote-6)

державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення», з метою врегулювання механізму вибору лікаря, який надає первинну медичну допомогу, видало Наказ від 19.032018 № 503, згідно з яким затверджено Порядок вибору лікаря, який надає первинну медичну допомогу, та форму декларації про вибір такого лікаря.

Нормативно-правовим актам властиві такі ознаки;

У вони є інструментом публічного адміністрування, за допомогою якого публічна адміністрація здійснює адміністративну діяльність щодо виконання адміністративних зобов’язань;

У без них не може існувати публічне адміністрування, суб’єкти публічної адміністрації будуть не в змозі забезпечувати права, свободи та законні інтереси приватних осіб, адже норми адміністративного права сформульовані в законах, не в змозі охопити всіх аспектів, які потребують адміністративно-правового урегулювання, тому й виникає потреба в конкретизації та деталізації їх до стадії правозастосування;

'Ґ вони мають подвійну юридичну природу: по-перше, є інструментом адміністративної діяльності суб’єктів публічної адміністрації; по-друге, є нормами адміністративного права.

Це правотворчий підзаконний напрямок адміністративної діяльності публічної адміністрації (адміністративна правотворчість], що передбачає розпорядчу діяльність, спрямовану на розроблення та встановлення підзаконних правил загального характеру, які мають владний характер відповідно до вольової сутності адміністративного права, спричиняють нормативні наслідки в ході реалізації завдань публічної адміністрації;

У' здійснюються у формі видання суб'єктами публічної адміністрації актів неперсоніфікованого характеру - офіційних документів;

У ухвалюються виключно повноважним суб'єктом публічної адміністрації в установленому порядку й згідно з офіційно передбаченою процедурою;

У можуть бути опротестовані або оскаржені в установленому чинним законодавством порядку (наприклад, у порядку адміністративного судочинства];

У у разі недотримання вміщених у них юридичних владних приписів спричинюють особливі юридичні наслідки - відповідальність винної сторони;

^ із ними пов'язане розв’язання публічною адміністрацією численних проблем у різних галузях, сферахі секторах суспільного життя.

Отже, видання нормативно-правових актів - це правотвор- чий підзаконний напрямок діяльності публічної адміністрації, що передбачає розпорядчу діяльність через ухвалення правил загального характеру, які породжують юридичні наслідки стосовно конкретизації та деталізації законів до стадії їх право- за стосу вання.

1. Види нормативно-правових актів

Видами нормативно-правих актів за суб’єктами видання є:

1. укази Президента України нормативного характеру - як нормативно-правові акти Глави держави, видані на основі й на виконання Конституції та законів України та пов'язанні з питаннями публічного адміністрування;
2. постанови Кабінету Міністрів України. Уряд України як вищий органу системі органів виконавчої влади в межах своєї компетенції на основі й на виконання Конституції та законів України зокрема видає постанови як нормативно-правові акти, що є обов'язковими до виконання;
3. накази нормативного характеру міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Міністри та керівники інших центральних органів виконавчої влади в межах компетенції видають нормативні акти.

При цьому наказами міністерств та інших центральних органів виконавчої влади затверджуються документи нормативного характеру:

* інструкції - нормативно-правові акти, що видаються з метою роз'яснення порядку застосування норм права або з метою встановлення методичних правил і способів виконання певних операцій (наприклад, Наказом Міністерства фінансів України затверджено «Інструкцію з оформлення органами доходів і зборів матеріалів про адміністративні правопорушення»];
* положення - систематизований (зведений] нормативно- правовий акт, яким визначаються структура, завдання, компетенція або організація діяльності певних суб’єктів права];
* правила - нормативно-правові акти, що закріплюють порядок організації та здійснення певного виду діяльності (наприклад, Міністерством фінансів України затверджено «Правила складання паспортів бюджетних програм місцевих бюджетів та звітів про їх виконання»];
* порядки - нормативно-правові акти, у яких закріплюється розташування елементів у певній послідовності;
* методичні рекомендації - нормативно-правові акти, що містять комплекс коротких і чітко сформульованих пропозицій і вказівок, що сприяють упровадженню в практику найбільш ефективних методів і форм управління. Методичні рекомендації розробляються на основі вивчення або узагальнення практичного досвіду;
* переліки - нормативно-правові акти, що містять певну послідовність однорідних об’єктів.

Накази центральних органів виконавчої влади, що зачіпають права, свободи й законні інтереси фізичних і юридичних осіб або мають міжвідомчий характер, реєструються в Міністерстві юстиції України. Інакше вони є нечинними;

1. розпорядження нормативного характеру місцевих державних адміністрацій. Голови адміністрацій відповідно до ст. 6 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» мають право видавати розпорядження;
2. нормативно-правові акти органів публічного управління, які прямо не підпорядковані Уряду України (НАЗК, Рахункова палата України, Національний банк України, Фонд соціального страхування України та ін.];
3. нормативно-правові акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, ухвалюють рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території;
4. локальні нормативно-правові акти - акти, які ухвалюються керівниками підприємств, установ, організацій у межах наданих їм повноважень із метою регулювання службової та трудової діяльності.
5. Вимоги до нормативно-правового аісга

Нормативно-правові акти мають відповідати формальним! матеріальним вимогам. Серед формальних вимог слід виділити компетенцію

суб’єкта публічної адміністрації (чітко відповідати юридичним вимогам щодо дотримання принципу законності та презумпції законності акта] та суворе дотримання процедури видання.

Крім того нормативно-правові акти мають відповідати таким матеріальним критеріям:

1. відображати оптимальність, доцільність, ефективність і соціальну справедливість при становленні підзаконних норм адміністративного права;
2. видаватися на основі Конституції, інших законів України і в будь-якому разі не звужувати визначені ними права, свободи й законні інтереси приватних осіб.
3. Порядок підготовки та ухвалення

нормативно-правових актів

Процедура ухвалення нормативно-правових актів суб’єктів публічної адміністрації поділяється на такі стадії:

1. установлення потреби ухвалення акта;
2. підготовка його проекту;
3. внесення проекту акта на розгляд відповідного органу;
4. обговорення та доопрацювання проекту акта;
5. ухвалення та реєстрація акта;
6. доведення акта до відома виконавців - опублікування, розсилка, ознайомлення під розписку тощо.
7. Дія (чинність) нормативно-правових актів

Дія нормативного акта - це обов'язковість їх виконання громадянами, посадовими особами, органами управління та іншими суб’єктами права стосовно певної сфери суспільних відносин, за певних обставин, упродовж певного часу, на певній території (у певному просторі) та щодо конкретного кола суб’єктів права.

Критерії меж дії нормативно-правових актів визначаються:

1. предметом правового регулювання;
2. обставинами, настання яких зумовлює необхідність застосування регулятивної функції цих актів;
3. часовими вимірами;
4. просторовими вимірами;
5. колом осіб, на яких поширюються норми акта.

Дія нормативно-правового акта у часі характеризується:

1} моментом набрання актом чинності;

1. напрямком темпоральної дії нормативного акта;

3} моментом припинення дії нормативного акта.

Порядок набуття чинності нормативно-правого акта:

1} загальний - в акті встановлюється загальне правило введення в дію відповідної категорії актів;

2} особливий-в акті встановлюється особливий термін набрання чинності актами, які приймаються в певній сфері суспільних відносин;

1. спеціальний - в окремому нормативному акті встановлюються норми, які визначають особливий строк набрання ними чинності.

Напрямок темпоральної дії - часовий показник, що визначає дію нормативного акта стосовно юридичних фактів, правових відносин, які виникли до і після набуття ним чинності.

Темпоральна дія новоприйнятої норми відрізняється залежно від того, одномоментні чи тривалі явища піддані правовому регулюванню, та має два види: зворотну і перспективну (пряму) - стосовно одномоментних явищ, або три: зворотну (ретроактивну), негайну (пряму, звичайну) і перспективну (майбутню) - стосовно тривалих відносин. Відповідні напрямки дії в часі має норма, що припиняє чинність - дострокове припинення, негайне припинення, ультра активність.

1. Припинення дії нормативного акта

Нормативно-правові акти за часовим критерієм поділяють на:

1. акти із невизначеним строком дії, тобто для яких не встановлений кінцевий момент їх дії, прикладом може бути Конституція України;
2. акти тимчасової дії, тривалість якої залежить від різних заздалегідь визначених обставин, які поділяють на два підвиди - тимчасові та надзвичайні.

Дія нормативного акта в часі завершується з моменту припинення його дії - календарної дати, з якої нормативний акт остаточ но втрачає чинність.

Чинники, з настанням яких нормативно-правовий акт припиняє свою дію:

1. закінчення строку, на який видавався акт;
2. у зв'язку зі скасуванням нормативного акта іншим актом;
3. визнання судами нормативних актів неконституційними, незаконними або такими, що не відповідають правовому акту вищої юридичної сили.
4. Зміст і значення антикорупційної експертизи

нормативно-правового акта

Згідно зі ст. 55 Закону «Про запобігання корупції» зміст антикорупційної експертизи поділяється на обов’язкову [її зобов’язані здійснювати на постійній основі МЮ та Комітет Верховної ради, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією] та необов'язкову, яку можуть здійснювати НАЗК і громадськість[[7]](#footnote-7).

Антикорупційна експертиза, здійснювана кожним із зазначених суб'єктів, має низку своїх особливостей як щодо законодавчого регулювання, так і щодо практики застосування.

Значення антикорупційної експертизи залежить від суб’єкта її здійснення та позиції влади щодо використання її результатів.

На сьогодні найбільш ефективною є антикорупційна експертиза, що здійснюється Комітетом ВР із питань запобігання і протидії корупції. Крім того обов'язкову антикорупційну експертизу здійснює МЮ.

Громадська антикорупційна експертиза відзначається, як правило, високою якістю та глибиною аналізу, але при цьому її ефективність є низькою, адже більшість суб’єктів нормотворчого процесу (за винятком Комітету ВР із питань запобігання і протидії корупції] неохоче сприймають рекомендації громадських експертів.

Отже, антикорупційна експертиза здійснюється Міністерством юстиції України та Комітетом ВР, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією (обов'язкова), і може здійснюватися НАЗК.

1. Державна реєстрація нормативно-правового акта

Державна реєстрація нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, органів господарського управління та контролю, які є суб’єктами нормотворення, здійснюється відповідно до Указу Президента України від 3.10.1992 р. №493 «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади», та Постанови Кабінету Міністрів України від 24.03.2021р. №258 «Про внесення змін до Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади»[[8]](#footnote-8)

Державну реєстрацію здійснюють:

* Мін'юст - щодо нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, органів господарського управління та контролю;
* Головне управління юстиції Мін'юсту в Автономній Республіці Крим - щодо нормативно-правових актів міністерств і республіканських комітетів Автономної Республіки Крим;
* головні управління юстиції в областях, містах Києві та Севастополі - щодо нормативно-правових актів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, їх управлінь, відділів, інших підрозділів, територіальних органів центральних органів виконавчої влади, а також місцевих органів господарського управління та контролю;
* районні, районні в містах Києві та Севастополі, міськра- йонні (у разі утворення) управління юстиції - щодо нормативно-правових актів районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій, їх управлінь, відділів, інших підрозділів. На державну реєстрацію подаються нормативно-правові акти, ухвалені уповноваженими на це суб’єктами нормотворення у визначеній законодавством формі та за встановленою законодавством процедурою, що містять норми права, мають неперсоніфікований характер і розраховані на неодноразове застосування незалежно від строку їх дії (постійні чи обмежені певним часом) і характеру відомостей, що в них містяться, а також ухвалені в порядку експерименту.

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

* стосуються соціально-економічних, політичних, особистих та інших прав, свобод і законних інтересів громадян, проголошених і гарантованих Конституцією та законами України, Конвенцією про захист прав людини й основоположних свобод 1950 р. і протоколами до неї, міжнародними угодами України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, та acquis communautaire, а також з урахуванням практики Європейського суду з прав людини встановлюють новий або змінюють, доповнюють чи скасовують організаційно-правовий механізм їх реалізації;
* мають міжвідомчий характер, тобто є обов’язковими для інших міністерств, органів виконавчої влади, органів господарського управління та контролю, а також підприємств, установ і організацій, що не входять до сфери управління органу, який видав нормативно-правовий акт.

Нормативно-правовий акт подається на державну реєстрацію в п’ятиденний строк після його ухвалення в разі наявності положень, норм і доручень, що поширюються на інші органи, нормативно-правовий акт має бути погоджений з відповідними зацікавленими органами у формі, установленій законодавством.

Нормативно-правовий акт, що подається на державну реєстрацію, має відповідати вимогам законодавства про мови та інших актів законодавства, узгоджуватися з раніше ухваленими актами, викладатися згідно з правописом української мови та з дотриманням правил нормопроєктувальної техніки.

Державна реєстрація нормативно-правового акта здійснюється впродовж 10, а якщо акт має великий обсяг - 15 робочих днів від дня, наступного після надходження його до органу державної реєстрації.

1. Процедура оприлюднення та набрання чинності

нормативно-правовим актом

Порядокофіційного оприлюднення нормативних актів і набрання ними чинності регламентується Указом Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» від 10.07.1997р.

Згідно з положеннями зазначеного Указу закони України, інші акти Верховної ради України, акти президента України та Кабінету Міністрів України не пізніш як у п’ятнадцятиденний строк після їх ухвалення й підписання підлягають оприлюдненню державною мовою в офіційних друкованих виданнях.

Офіційними друкованими виданнями, в яких здійснюється офіційне оприлюднення нормативних актів, є газети «Голос України», «Урядовий кур'єр», збірники «Відомості Верховної ради України» та «Офіційний вісник України», а також журнал «Офіційний вісник президента України».

Офіційне оприлюднення нормативно-правових актів здійснюється після включення їх до Єдиного державного реєстру нормативних актів із зазначенням присвоєного їм реєстраційного коду.

Нормативно-правові акти набирають чинності через десять днів із дня їх офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самими актами, але не раніше дня їх опублікування в офіційному друкованому виданні. Нормативно акти Кабінету Міністрів, які визначають права й обов’язки громадян, набирають чинності не раніше дня їх опублікування в офіційних друкованих виданнях.

1. Підстави для визнання

нормативно-правого акта протиправним

За загальним правилом нормативно-правові акти можуть бути визнані неправовими, якщо вони: порушують права, свободи й законні інтереси приватних осіб; видані некомпетентним органом; видані не відповідно до визначеної процедури; суперечать законам України та міжнародним актам ЄС.

У теорії адміністративного права нормативні акти суб'єктів публічної адміністрації, ухвалені з порушенням вимог, уважаються дефектними та поділяються на нікчемні й оспорювані.

Нікчемні (недійсні) акти - нормативні акти, юридична недійсність яких очевидна, недоліки яких скасувати не можна, і які не породжують юридичних наслідків. Вони недійсні з моменту ухвалення, за їх невиконання не настає юридична відповідальність (містять указівки щодо порушення законодавства, сприяють вчиненню злочинів тощо].

Оспорювані (заперечувані) акти - акти з помилками, дефектність яких не є очевидною, і які можна скасувати. Недоліки не позбавляють їх юридичної сили, але вони можуть бути оскаржені зацікавленими суб'єктами права. Після оскарження або опротестування акт може бути визнано або правомірним, законним (після усунення недоліків), або нікчемним. За такої ситуації оспорювані акти підлягають виконанню на відміну від нікчемних актів.

Легітимним арбітром визнання нормативно-правового акта неправовим є система адміністративних судів, які вирішують адміністративні справи щодо визнання нормативно-правових актів протиправними (протизаконними) або відмовляють у задоволенні позову згідно з адміністративно-процесуальними нормами КАСУ матеріальними нормами адміністративного права та судових прецедентів рішень Європейського суду з прав людини.

Адміністративне судочинство у справах про оскарження нормативно-правових актів в Україні - це особливий вид вирішення й розгляду адміністративних справу судовому порядку, що базується на засадах того, що нормативно-правовий акт може бути неправовим, а його виконання - карним, якщо ним порушується об'єктивне право - права, свободи та інтереси приватних осіб чи публічний інтерес суспільства[[9]](#footnote-9).

Згідно з вимогами КАСУ визначено особливості провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів суб’єктів владних повноважень, які поширюються на розгляд адміністративних справ щодо:

* законності (крім конституційності) постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України, постанов Верховної Ради Автономної Республіки Крим;
* законності та відповідності правовим актам вищої юридичної сили нормативно-правових актів центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів владних повноважень.

Право оскаржити нормативно-правовий акт мають особи, щодо яких його застосовано, а також особи, які є суб’єктом правовідносин, у яких буде застосовано цей акт. Нормативно-правові акти можуть бути оскаржені до адміністративного суду протягом всього строку їх чинності. Суд може визнати нормативно-правовий акт протиправним (незаконним чи таким, що не відповідає правовому акту вищої юридичної сили) та нечинним повністю або в окремій його частині.

Резолютивна частина рішення суду про визнання нормативно- правового акта протиправним та нечинним невідкладно публікується

відповідачем у виданні, в якому його було офіційно оприлюднено, після набрання рішенням законної сили. Нормативно-правовий акт втрачає чинність повністю або в окремій його частині з моменту набрання законної сили відповідним рішенням суду20".

Нормативно-правовий акт, виключений з державного реєстру, підлягає скасуванню органом, що його ухвалив, упродовж 5 днів із дня отримання повідомлення про виключення з державного реєстру. Копія відповідного розпорядчого документа направляється до Головного управління впродовж 2 днів від дня скасування нормативно-правового акта.

1. Зв'язок протиправності з фактом недотримання

формальних вимог під час підготовки та видання акта

Недотримання вимог правових норм, які регулюють порядок ухвалення акта, зокрема щодо його форми, строків ухвалення тощо, може бути підставою для визнання такого акта недійсним лише в тому разі, коли відповідне порушення спричинило ухвалення неправильного акта.

Якщо ж акт загалом узгоджується з вимогами чинного законодавства й ухвалений відповідно до обставин, що склалися, тобто є правильним по суті, то окремі порушення встановленої процедури ухвалення такого акта не можуть бути підставою для визнання його недійсним.

1. Індивідуальний (адміністративний) акт як інструмент публічного адміністрування2,14:21,1

Індивідуальний акт є найбільш уживаним інструментом діяльності публічної адміністрації, коли їх публічно владний сплив спрямований на конкретних суб'єктів адміністративного права. На [[10]](#footnote-10) [[11]](#footnote-11) [[12]](#footnote-12) підставі саме цих актів у переважній більшості випадків виникають, змінюються та припиняються адміністративно-правові відносини.

Індивідуальні акти треба відмежовувати від нормативно-правових. Видання індивідуальних актів є близьким до нормативного, але не тотожне йому. Відмінність між ними полягає в тому, що адміністративні акти встановлюють, змінюють або припиняють конкретні адміністративні правовідносини. Вони відрізняються від нормативно-правових тим, що звернені до конкретних суб'єктів адміністративно-правових відносин, а їх дія припиняється після здійснення встановлених у них прав і обов’язків, тобто після одноразового їх застосування.

Ознаками індивідуального акта є такі:

* є юридичним актом індивідуальної дії, адже ці акти стосуються конкретних осіб та їхніх відносин, а їх головною рисою є конкретність:
* чітке формулювання конкретних юридичних волевиявлень суб’єктами адміністративного права, які видають такі акти;
* розв’язання за їх допомогою конкретних, а саме індивідуальних справ або питань, що виникають у сфері публічного адміністрування;
* чітка визначеність адресата - конкретної особи або осіб;
* виникнення конкретних адміністративно-правових відносин, зумовлених цими актами[[13]](#footnote-13);
* можуть бути оскаржені лише особами, безпосередні права, свободи чи охоронювані законом інтереси яких такими актами порушено;
* ухвалюється суб’єктом публічної адміністрації в установленому (процедурному] порядку, порушення якого може призвести до недійсності адміністративного акта - це має бути суб’єкт, уповноважений на здійснення адміністративної влади (на відміну від влади політичної / представницької чи судової];
* спрямований на створення, зміну чи припинення прав та обов’язків фізичної або юридичної особи (осіб], тобто для адміністративного акта характерна зовнішня спрямованість його дії. Акцент на зовнішні дії адміністративного акта дозволяє відмежовувати такі акти від внутрішньо спрямованих актів - наприклад, щодо вирішення організаційних питань усередині адміністративного органу[[14]](#footnote-14).

Юридичне значення індивідуальних актів полягає в такому:

1. адміністративні акти е юридичним фактом, що безпосередньо впливає на створення, зміну чи припинення конкретних правовідносин і відповідно - на створення, зміну або припинення прав, інтересів та обов’язків конкретних осіб;
2. ухвалення адміністративного акта є завершальною та вирішальною стадією правозастосовного процесу, що дозволяє назвати ці акти одним із визначальних елементів публічного адміністрування;
3. адміністративні акти є найпоширенішою та найважливішою формою діяльності публічної адміністрації;
4. адміністративні акти можуть бути підставою для підготовки та ухвалення інших адміністративних актів;
5. адміністративні акти можуть бути підставою для укладання адміністративних договорів;
6. адміністративні акти можуть бути підставою для вчинення адміністративними органами певної адміністративної діяльності;
7. адміністративні акти можуть бути підставою для вчинення тих чи інших правочинів, зокрема цивільно-правових договорів;
8. адміністративні акти мають вагоме юридичне значення під час вирішеній публічних правових суперечок, адже крім судового вирішення таких суперечок у законодавстві України передбачено так званий адміністративний порядок їх вирішення, у результаті якого й ухвалюється адміністративний акт[[15]](#footnote-15).

Отже, індивідуальний акт як інструмент публічного адміністрування - це рішення суб’єктів публічної адміністрації щодо вирішення конкретних адміністративних справ, що зумовлює юридичні наслідки для визначених суб’єктів адміністративного права, а їх дія припиняється після одноразового застосування (здійснення встановлених у них адміністративних обов’язків і прав).

1. Класифікація індивідуальних актів

Адміністративні акти можуть бути класифіковані за такими критеріями:

За формою виявлення:

* письмові;
* усні (застосовуються в разі, коли з огляду на обставини справи права/обов’язки приватної особи можуть бути встановлені лише таким чином];
* учинені у формі дій (конклюдентні), зокрема через «мовчазну згоду»[[16]](#footnote-16).

За юридичними наслідками:

* правоуповноважувальні;
* зобов’язальні;
* заборонні;
* такі, що містять відмову.

За дією в часі:

1. разові (напр., рішення про виплату разової компенсації);
2. строкові - акти, строк дії яких установлений законодавством або в самому акті (напр., ліцензія на заняття певним видом господарської діяльності);
3. безстрокові - акти, строк дії яких не встановлений, їх можна застосовувати впродовж необмеженого строку, вони діють до того моменту, поки не будуть скасовані в законному порядку.

За характером дії виділяють:

* обтяжувальні акти (несприятливі, негативні], що не вигідні особі й означають втручання в її права чи відмову в задоволенні прохання про надання певних привілеїв (напр., відмову в наданні дозволу на будівництво чи реконструкцію);
* сприяльні (позитивні] - акти, що надають чи підтверджують право чи юридично значущу перевагу (дозвіл на будівництво чи реконструкцію, ліцензія на надання освітніх послуг;
* змішані - акти, які для особи є частково сприяльними, а частково - обтяжувальними;
* акти з подвійною дією, які стосуються третіх осіб, тобто для однієї особи є сприятливими, а для іншої - обтяжувальними[[17]](#footnote-17).

За порядком ухвалення:

* ухвалені за звичайними правилами;
* ухвалені за спрощеною процедурою.

Вагоме практичне значення має класифікація адміністративних актів за критерієм результату, який досягається внаслідок використання акта:

1. підтверджувальні [засвідчення статусу особи, що дає їй змогу вступати у відносини з отримання соціального захисту, зокрема як такої, що постраждала внаслідок Чорнобильської катастрофи; підтвердження права на отримання соціального захисту, зокрема на отримання субсидій);
2. обтяжувальні (обмеження прав, свобод і законних інтересів, покладення обтяжень і обмежень на осіб - напр., під час зменшення розміру субсидій);
3. сприяльні акти [підтвердження права, створення позитивних наслідків для особи, зокрема рішення про надання субсидії фізичній особі, фінансової допомоги юридичній особі).

Адміністративні акти можуть також бути класифіковані за функціями у правовому регулюванні на:

* регулятивні - офіційно підтверджують або визначають права та обов'язки сторін, викладені в диспозиції регулятивних норм [напр., свідоцтво про реєстрацію шлюбу);
* охоронні - установлюють міру юридичної відповідальності відповідно до санкції охоронних норм [напр., постанова про притягнення до адміністративної відповідальності).

За порядком ухвалення виділяють акти, які ухвалюються:

* одноособово;
* колегіально;
* спільно двома чи більше суб'єктами;
* за узгодженням.

За компетенцією суб'єктів публічної адміністрації, які мають право видавати чи ухвалювати індивідуальні акти, виокремлюють:

1. розпорядження Кабінету Міністрів України;
2. акти центральних органів виконавчої влади - у формі наказів, що мають індивідуальний характер;
3. акти місцевих органів виконавчої влади - розпорядження, що мають індивідуальний характер;
4. акти органів місцевого самоврядування - накази, що мають індивідуальний характер;
5. акти підприємств, установ, організацій, які мають адміністративні повноваження, - накази, що мають індивідуальний характер.

За критерієм відповідності праву адміністративні акти поділяються на:

* правомірні;
* неправомірні.

Залежно від наявності очевидних особливо значних недоліків (вад) - нікчемні (недійсні] та оспорювані (заперечувані] акти.

1. Процедура ухвалення (видання] індивідуальних актів

Процедура ухвалення адміністративних актів складається з певних стадій, які розглядаються переважно як відносно самостійна сукупність послідовно здійснюваних, узаємопов'язаних процесуальних дій, об’єднаних однією метою.

Узагальнено процедура ухвалення (видання) індивідуальних актів виглядає таким чином:

1. порушення адміністративної справи;
2. підготовка адміністративної справи до розгляду;
3. розгляд адміністративної справи та ухвалення індивідуального акта;
4. оскарження індивідуального акта.

Перші три стадії є основними, четверта - факультативною.

Стадія порушення адміністративної справи має певні особливості залежно від того, процедура ця є заявною чи втручальною. Так, порушення адміністративної справи може здійснюватися за ініціативою приватної особи, яка звертається до відповідного органу із заявою, або за ініціативою адміністративного органу, який це робить у зв’язку з виконанням своїх повноважень. Коли порушення адміністративної справи здійснюється за заявою приватної особи, адміністративний орган має перевірити правильність визначення компетентного органу, правосуб’єктність особи в цих правовідносинах, повноту поданих (наявних] документів тощо211’.

У свою чергу для порушення справи за ініціативною адміністративного органу мають бути певні юридичні та фактичні підстави.

Юридичною підставою є наявність правової норми, яка надає такі повноваження відповідному адміністративному органу. Натомість [[18]](#footnote-18)

фактичною підставою є конкретні обставини, за наявності яких орган може порушити справу. Ця стадія, як правило, завершується складанням протоколу або акта, на підставі якого в майбутньому може бути ухвалено адміністративний акт.

Другою стадією процедури ухвалення індивідуальних актів є підготовка справи до розгляду, завдання якої - створення відповідних передумов для належного розгляду справи[[19]](#footnote-19). Щодо актів колегіальних органів на цій стадії передбачено також підготовку проекту акта[[20]](#footnote-20).

Центральною стадією аналізованої процедури є стадія розгляду адміністративної справи та ухвалення адміністративного акта, у ході якої адміністративним органом досліджуються всі обставини справи, що мають значення для правильного її вирішення. Розгляд справи може відбуватися в повному (формальному] та спрощеному (неформальному] порядку. За загальним правилом, органи публічної адміністрації мають максимально спрощувати порядок розгляду адміністративних справ, щоб полегшити приватним особам реалізацію їх прав, свобод і законних інтересів. У свою чергу у випадках, передбачених правовими нормами, застосовується вже формальна процедура, основною рисою якої є проведення усних слухань.

Розгляд адміністративних справ за формальною процедурою подібний до судового процесу, адже під час такого розгляду особи, які беруть участь у розгляді справи, надають пояснення, залучаються також експерти, спеціалісти, досліджуються докази та ін. За результатами розгляду справи ухвалюється адміністративний акт.

У колегіальних органах адміністративні акти, як правило, ухвалюються через обговорення та подальше голосування й підписання. Підписання акта може здійснюватися або всіма членами колегіального органу, або лише головою засідання (слухання] та секретарем. Якщо ж акт ухвалюється одноособово, він підписується

уповноваженою на це особою. Останньою дією, що вчиняється на цій стадії, є оформлення акта через присвоєння реєстраційного (порядкового] номеру.

Стадія оскарження адміністративного акта є, як уже зазначалося, факультативною, і пов’язана вона з бажанням певного суб'єкта припинити дію адміністративного акта, скасувати чи внести в нього зміни. Оскарження може бути здійснено в адміністративному чи судовому порядку.

Отже, процедура ухвалення (видання) індивідуальних актів - це регламентовані адміністративним правом адміністративні дії, що вчиняються суб’єктом владних повноважень щодо їх розгляду.

1. Чинність індивідуального акта

Процедура ухвалення індивідуальних актів тісно пов'язана з проблематикою їх чинності. Адже саме з набуттям чинності адміністративним актом стає можливою реалізація передбачених у ньому прав, свобод і законних інтересів особи, виконання обов’язків. Саме тому є важливим чітке визначення моменту й порядку набрання чинності адміністративним актом, моменту припинення його дії, умов та порядку перегляду адміністративного акта.

Загальне правило набуття чинності адміністративних актів - «з моменту їх ухвалення», але в окремих законах закріплюються спеціальні процедури набуття чинності адміністративними актами з моменту їх оприлюднення.

Умови чинності індивідуального акта передбачають дотримання матеріальних і формальних умов щодо нього.

Формальні умови передбачають дотримання процедури його ухвалення (видання) й були розглянуті в попередньому параграфі. Матеріальні умови, що висуваються до індивідуального акта, стосуються його змісту, забезпечуючи зрештою узгодження сформульованих у ньому положень зі змістом чинних нормативних актів. Цими умовами є такі:

Припинення дії індивідуального акта - момент, з якого він перестає впливати на права, обов’язки чи законні інтереси осіб, тобто стає неможливою реалізація приписів, що в ньому містяться. Припинення дії адміністративних актів відбувається на основі певних підстав, які можуть бути розділені на фактичні та юридичні.

Фактичне припинення дії індивідуальних актів відбувається саме собою, автоматично, у зв'язку з настанням певного факту, і тому немає потреби в спеціальному волевиявленні, виданні акта, спрямованого на їх припинення.

Найпоширенішими підставами фактичного припинення дії адміністративних актів є:

* закінчення строку дії акта, виданого на певний строк;
* виконання вимоги, якщо зміст акта зводився лише до виконання цієї вимоги;
* настання певної юридичної події.

Індивідуальний акт, виданий на певний строк, зі збігом цього строку перестає діяти, а тому немає потреби спеціально його скасовувати. Так, дозвіл, виданий на певний строк, не дозволяє здійснювати передбачену ним діяльність після закінчення строку, вказаного в ньому.

Отже, під виконання індивідуального акта розуміється реалізація права або дотримання вимоги виконати певні дії, яка міститься в акті, якщо його зміст зводився лише до реалізації цього права, виконання цієї вимоги.

1. Нікчемність індивідуального акта

Нікчемність адміністративного акта - це недійсність адміністративного акта із самого моменту його ухвалення (видання], тобто відсутність будь-яких правових наслідків адміністративного акта до відносин, щодо яких його ухвалено. Нікчемний адміністративний акт не має юридичної сили з моменту свого ухвалення. Презю- мується, що такого акта не існує. З такого акта ні для кого не виникає жодних прав чи обов’язків, він також не може бути основою для жодної подальшої дії.

Індивідуальний акт є нікчемним, якщо:

* його видано в письмовій формі, але відсутні відомості про адміністративний орган, який його видав;
* відповідно до закону він може бути виданий лише у формі документа, але ця вимога не була дотримана;
* адміністративний акт виданий адміністративним органом, що не має на це відповідних повноважень;
* виконання такого адміністративного акта призведе до вчинення кримінального та (або] адміністративного

правопорушення, а також істотного порушення прав і свобод людини;

> виконання адміністративного акта об'єктивно не можливе[[21]](#footnote-21).

Існують такі підстави визнання адміністративного акта нікчемним-.

1} визнання його нікчемним адміністративним органом, яким він був виданий;

1. визнання особою, що має законний інтерес, акта нікчемним в адміністративному чи судовому порядку, що охоплюється поняттям «скасування адміністративного акта».

Скасування адміністративних актів відрізняється від відкликання передусім тим, що воно застосовується виключно до неправомірних (нікчемних) актів і, по-друге, суб'єктом такого способу може бути не лише адміністративний орган, який ухвалив акт, а й адміністративний орган вищого рівня, що володіє такою компетенцією, чи суд.

Скасування неправомірних адміністративних актів може здійснюватися у двох порядках - адміністративному та судовому. Відмінність цих порядків полягає в процедурі їх здійснення та суб'єктах. Зрозуміло, що суб'єктами адміністративного способу припинення дії адміністративних актів є сам адміністративний орган, який ухвалив рішення (за наявності таких повноважень), або орган вищого рівня, який розглядає скаргу на рішення підпорядкованого йому органу або здійснював внутрішній адміністративний контроль за цим органом.

У судовому порядку оскарження індивідуальних актів здійснюється шляхом подання адміністративного позову з відповідною вимогою, після чого виникає процесуальний взаємозв'язок між учасниками судового оскарження індивідуальних актів, який передбачає виявлення наявності підстав для його оскарження до конкретного адміністративного суду й передує подальшій деталізації процесуальної частини вирішення суперечності по суті.

Адміністративними справами, які пов’язані з оскарженням індивідуальних актів, є передані на розгляд адміністративного суду публічно-правові спори, що виникають з приводу визнання правомірності / неправомірності (часткової неправомірності) виданого суб’єктом публічної адміністрації акта індивідуальної дії, результатом якого є набуття, зміна чи припинення прав та обов'язків індивідуалізованої особи в конкретному полі правових зв'язків. Порядок здійснення судового провадження щодо оскарження індивідуальних актів - це сукупність процесуальних дій сторін, суду першої інстанцій [за потреби - апеляційної й касаційної] та інших учасників процесу, що спрямовані на реалізацію їхніх законодавчо встановлених прав та обов'язків (залежно від статусу] задля реалізації завдань адміністративного судочинства загалом та окремо захисту порушеного права, спричиненого ухваленням індивідуального акта суб'єктом владних повноважень, наявність якого підлягає виявленню та доведенню[[22]](#footnote-22).

1. Адміністративний договір як інструмент публічного адміністрування[[23]](#footnote-23)
2. Поняття, юридичне значення та ознаки адміністративного договору[[24]](#footnote-24)

Адміністративні договори є зовнішньою формою вираження публічного адміністрування, за допомогою якого впроваджується диспозитивний метод правового регулювання адміністративно- правових відносин між органами публічної адміністрації, а також між суб’єктами публічної адміністрації та приватними особами Адміністративний договір [угода] застосовується суб’єктами публічної адміністрації в тих випадках, коли застосування адміністративних актів є недоречним / неможливим або недоцільним, зокрема в регулюванні відносин надання адміністративних послуг.

Поняття «адміністративний договір» сформульовано у п.16 ст.4 КАСУ: це спільний правовий акт суб'єктів владних повноважень або правовий акт за участю суб'єкта владних повноважень

та іншої особи, що ґрунтується на їх волеузгодженні, має форму договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо, визначає взаємні права та обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері і укладається на підставі закону.

Юридичним значення адміністративного договору є те, що він ухвалюється:

* для розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень;
* для делегування публічно-владних управлінських функцій;
* для перерозподілу або об’єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом;
* замість видання індивідуального акта;
* для врегулювання питань надання адміністративних послуг.

Легальне визначення адміністративного договору (угоди)

дає підстави сформулювати такі його ознаки:

1. одним з учасників адміністративного договору обов'язково є суб’єкт владних повноважень;
2. змістом адміністративного договору є права та обов’язки його учасників у публічній правовій сфері;
3. укладається на підставі закону, тобто право суб’єкта владних повноважень укласти адміністративний договір має бути передбачене саме законом, а не підзаконними актами;
4. реалізується на нормах адміністративного права;
5. викликає безпосереднє настання юридичних наслідків у вигляді виникнення, зміни й припинення правовідносин (меморандум про співпрацю), виникнення зміни, припинення прав і обов'язків його учасників (договори про розстрочення та відстрочення грошових зобов’язань або податкового боргу платника податків) у публічній сфері;
6. метою адміністративного договору є задоволення публічних інтересів;
7. адміністративний договір оформлює ті суспільні відносини, які входять до предмета адміністративного права[[25]](#footnote-25).

Ураховуючи те, що органи публічної адміністрації можуть діяти як у публічно-правовій, так і у приватноправовій сферах, важливим

та необхідним є відмежування адміністративних договорів (угод] від приватноправового (цивільного, господарського]договору.

Негативно відмежовує адміністративний вид приватноправового договору професор Р. Мельник:

а] суб'єктний склад учасників договірних відносин не є тією ознакою, за допомогою якої можна однозначно визначитися з правовою природою договору («наявність відносин влади і підпорядкування між учасниками договору»];

б] не є визначальним для встановлення юридичної природи і те, що через договір виконується публічне завдання (задовольняється публічний інтерес], адже суб'єкт публічної адміністрації може досягати публічних цілей також через укладання приватно правового договору.

Позитивно про адміністративний договір потрібно вести мову в тих випадках, коли він спрямований на реалізацію норм адміністративного права та відповідно виникнення (зміну, припинення) адміністративно-правових відносин; закріплені в ньому зобов’язання чи розпорядження, які реалізуються в його межах, мають адміністративно-правовий характер.

Він спрямовується на реалізацію адміністративно-правової норми, що містить зобов’язання видати адміністративний акт або вчинити іншу адміністративну дію; має своєю основою закріплені нормами адміністративного права обов’язки або права приватної особи. Його укладення є не тільки (а інколи й не стільки) правом, скільки обов'язком відповідних суб’єктів адміністративного права[[26]](#footnote-26). Суб'єкт владних повноважень у договорі реалізує повноваження, надані для здійснення публічної управлінської діяльності.

1. Види адміністративних договорів

Суб'єкти публічної адміністрації у процесі свого функціонування укладають різноманітні адміністративні договори, які можуть зводитись до кількох груп. Класифікація адміністративних договорів допомагає краще зрозуміти їх сутність, а також має значення для практики оскарження договорів у судовому порядку.

Залежно від суб'єктного складу адміністративні договори доцільно поділяти на горизонтальні (укладаються між органами виконавчої влади одного рівня або між органом виконавчої влади та органом місцевого самоврядування] та вертикальні (укладаються між органами публічної адміністрації та фізичними чи юридичними особами]. За характером взаємовідносин між сторонами договору координаційні договори укладаються між суб'єктами права, які перебувають на однаковому юридичному рівні в ієрархії публічного адміністрування, або тими, що перебувають у рівному становищі, та суборди- наційні договори - укладаються між суб'єктами права, які перебувають у відносинах влади-підпорядкування, - наприклад, між органом місцевого самоврядування та приватною особою (адміністративний договір між органом місцевого самоврядування та адвокатом, який бере на себе зобов'язання надавати від імені органу місцевого самоврядування приватним особам безоплатну правову допомогу][[27]](#footnote-27).

За юридичними властивостями:

1. нормативні (правовстановлювальні). Як правило, нормативні договори є горизонтальними. Це договори для їх сторін і водночас норми права для невизначеного кола осіб; розраховані на багаторазове застосування; є нормативними джерелами адміністративного права; мають правовстановлюваль- ний характер. Вони укладаються в публічних інтересах, а їхня цільова спрямованість - це досягнення загального блага[[28]](#footnote-28);
2. індивідуальні (правозастосовні) - як правило, вертикальні адміністративні договори, що мають вирішити індивідуальну конкретну справу, мають визначеного суб'єкта дії, розраховані на одноразове застосування, мають правовстановлювальний характер.

За змістом виділяють такі адміністративні договори:

1. мирові, що укладаються між суб'єктами права з метою врегулювання суперечки на основі взаємних поступок і стосуються прав та обов'язків сторін (адміністративний договір між митним органом та порушником митних правил (ст. 521 Митного кодексу України], договір про розстрочення (відстрочення] грошових зобов’язань або податкового боргу платника податків];
2. договори обміну зобов’язаннями, відповідно до яких суб'єкти права беруть на себе зустрічні зобов'язання, які об'єднуютьсяв таких договорах із певною метою та слугують реалізації функцій суб'єкта публічної адміністрації щодо вирішення публічних завдань (Меморандум порозуміння між Кабінетом Міністрів України та суб'єктами господарювання, які здійснюють виробництво лікарських засобів, оптову та роздрібну торгівлю такими засобами, від 6.06.2012р.);
3. договори про співпрацю, що укладаються між суб’єктами права з метою участі приватних осіб у реалізації публічних функцій [завдань][[29]](#footnote-29).

227

228

1. охоронні договори, що укладаються з метою встановлення режиму використання майна публічно-правового характеру та відповідальність за порушення такого режиму (охоронний договір, укладений на підставі ст.23 Закону України «Про охорону культурної спадщини» від 8 червня 2000 р. №1805-111 визначений Постановою Верховного Суду від 23 грудня 2019 р. у справі № 806/1536/18 адміністративним договором)

Приклад: договори про співробітництво територіальних громад, процедуру укладання яких визначено Законом України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 № 1508-УІІ, окремі договори у сфері державно-приватного партнерства, процедура укладання яких визначена Законом України «Про державно-приватне партнерство» від 01.07.2010№ 2404-УІ.

1. Укладання адміністративних договорів[[30]](#footnote-30)

Сучасний розвиток суспільних відносин передбачає суттєву зміну правовідносин між публічною адміністрацією - органами виконавчої влади і місцевого самоврядування (органами і посадовими особами] - та громадянами, що покладає як забезпечення балансу публічних та приватних інтересів, так і гармонійних взаємозв’язків між вказаними суб'єктами. Цей практичний процес реалізації завдань і функцій діяльності публічної адміністрації знаходить свій юридичний вияв у відповідних формах.

Однією із правових форм діяльності публічної адміністрації є укладання адміністративних договорів, зміст яких складають права та обов'язки сторін, що випливають із владних управлінських

функцій суб'єкта публічної адміністрації. Особливістю адміністративного договору є те, що йому не властиві повною мірою засади вільного волевиявлення, свободи договору, звичаїв ділового обіїу, юридичної рівності сторін договору, що є характерними рисами для регулювання цивільних договорів.

Варто пам'ятати, що при укладанні адміністративного договору громадянин [юридична особа] обмежений самостійно обирати певний варіант договірних прав і обов’язків, на відміну від укладання цивільних договорів, що зумовлено як юридичною природою адміністративного договору, який є правовим актом застосування норм права, унаслідок чого реалізується компетенція публічної адміністрації, так й імперативним характером адміністративно- правових норм, проте й публічна адміністрація теж обмежена свободою укладання договору, однак на відміну від громадянина вона залежить від визначених нормативно-правовими актами повноважень суб'єкта публічної адміністрації.

Адміністративний договір є основною правовою формою, що опосередковує виникнення прав і обов’язків його учасників, він є домовленістю двох або більше його учасників[сторін].

Правове регламентування укладення адміністративного договору передбачено адміністративно-правовими нормами, якими визначено повноваження суб'єкта публічної адміністрації, що має право реалізувати надані йому управлінські повноваження у формі адміністративного договору.

Для укладання та виконання адміністративних договорів існує класичний порядок їх укладення, визначений їх межами, які встановлені Цивільним кодексом України, а саме: загальні положення про договір [зміст договору, строк договору, форма договору, момент укладання договору, місце укладання договору, правові наслідки невиконання умов договору].

Перелік адміністративних договорів, якими надаються адміністративні послуги, визначено суб’єктом публічної адміністрації відповідно до його повноважень та специфіки діяльності.

Приклад: згідно зі ст. 8 Закону України «Про адміністративні послуги», пункту 8 Положення про Міністерство соціальної політики України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 17.06.2015 №423, Міністерство наказом №723 від 11.05.2019 затвердило типові інформаційні картки адміністративних послуг у сфері соціального захисту населення. Інформаційні та інші реєстраційні картки є юридичною формою діяльності публічної адміністрації.

1. Чинність адміністративного договору[[31]](#footnote-31)

Чинність адміністративного договору безпосередньо пов'язана з вимогами до процедури його укладання, змісту, правосуб’єктно- сті його учасників. Так, загальними умовами чинності адміністративних договорів варто визнати такі: його укладено в межах компетенції відповідного суб'єкта публічної адміністрації; нормативний акт не вимагає від суб’єкта публічної адміністрації діяти в іншій формі - наприклад, через видання індивідуального адміністративного акта.

Підставами укладання адміністративних договорів є:

1. Наявність управлінської ситуації, що має бути (вказівка нормативного акта] або може бути (адміністративний розсуд] урегульована за допомогою договору.

Горизонтальний адміністративний договір може бути укладений органом публічної адміністрації у двох випадках:

* відповідно до вказівки в законі про можливість укладання адміністративного договору;
* відповідно до виникнення управлінської ситуації, що не може бути врегульована за допомогою іншої форми діяльності публічної адміністрації.

У першому разі укладення договору є правовим обов’язком органу, у другому - виноситься на розсуд його учасників. Укладення ж вертикальних адміністративних договорів завжди вимагає законодавчо встановленої підстави (нормативний припис про обов’язок укласти договір за умови настання певних юридичних фактів].

1. Наявність нормативно закріплених юридичних фактів,

з настанням яких пов'язується виникнення зобов’язання. Наявність волевиявлення сторін, їх бажання вступити в договірні відносини з мотивів здійснення правомірних дій. Адміністративний договір може з’явитися лише в добровільному порядку, тобто через погодження волі його сторін.

1. Наявність взаємної згоди з усіх істотних умов договору.

Вимоги до адміністративного договору поділяються на:

* вимоги законності (зокрема процедурні вимоги];
* вимоги доцільності.

Недотримання цих вимог має зумовлювати визнання адміністративних договорів нікчемними (у разі порушення вимог законності та істотного порушення процедурних вимог) або заперечними.

Вимоги законності включають в себе: відповідність адміністративного договору Конституції України, законам України та нормативно-правовим актам вищих органів публічної адміністрації; можливість укладання адміністративного договору має бути передбачена в нормах про компетенцію органу публічної адміністрації відповідного рівня; підстави укладання адміністративного договору органами публічної адміністрації мають бути також передбачені в законодавчих чи інших правових актах; умови адміністративного договору не мають бути спрямовані на протизаконні дії.

Процедурні вимоги до адміністративних договорів зумовлені потребою чіткого визначення порядку укладання адміністративних договорів. До них належить обов’язково письмова форма, а також залежно від виду адміністративного договору - реєстрація адміністративного договору, затвердження рішення про укладання адміністративного договору уповноваженою особою або органом, дотримання строків укладання адміністративних договорів.

Вимоги доцільності передбачають обов'язок органу публічної адміністрації при укладенні адміністративного договору переслідувати передусім публічні інтереси, а не відомчі, у разі якщо адміністративний договір зачіпає інтереси третіх осіб, такі особи мають погоджувати його зміст[[32]](#footnote-32).

1. Нікчемність адміністративного договору

Наслідком невиконання вимог, установлених для адміністративного договору, є визнання його судом недійсним.

Такі недійсні [нікчемні) адміністративні договори характеризуються такими ознаками: незаконність, невідповідність вимогам, що є очевидними та не потребують спеціального доказування; недійсність з моменту укладання; презумпція законності на них не розповсюджується, а посадові особи несуть відповідальність за їх виконання.

Нікчемний адміністративний договір не існує як правова форма управління з моменту його укладення, а саме: не спричинює юридичних наслідків, може передбачати негайне застосування примусових заходів, на відвернення яких розраховувала одна зі сторін (напр., застосування адміністративного арешту активів). Звісно, викриття мотивів, що порушують норми права, може супроводжуватись неправомірними діями суб'єкта (як активними, так і пасивними) й вимагати певних доказів. Так, до активних дій може бути віднесено спробу виїхати за кордон, до пасивних - несплачення платежів до бюджету після укладення договору про розстрочення (відстрочення) податкових зобов'язань.

Нікчемний адміністративний договір не зумовлює жодних юридичних наслідків. У разі якщо адміністративний договір містить лише деякі нікчемні положення, весь адміністративний договір слід визнавати нікчемним лише в тому разі, якщо без цих «дефектних» положень його виконання є неможливим. В іншому разі адміністративний договір буде чинним лише в межах його «недефектних» положень[[33]](#footnote-33).

Поряд із нікчемними визначаються заперечні адміністративні договори, що мають такі ознаки: невідповідність їх вимогам не є очевидною, а відтак може бути оскаржена в судовому порядку; діє до моменту визнання його судом недійсним; заперечний адміністративний договір підлягає виконанню до моменту визнання його недійсним. Нікчемність і заперечність адміністративних договорів установлюється в судовому порядку.

1. Підстави визнання адміністративного договору

нікчемним

Адміністративний договір має визнаватись нікчемним, якщо:

1. зміст адміністративного договору суперечить Конституції України, законам й ухваленим на їх основі нормативним актам вищих органів виконавчої влади;
2. не дотримано вимогу щодо письмової форми адміністративного договору;
3. адміністративний договір спрямовано на порушення конституційних прав і свобод людини і громадянина;
4. виконання цього адміністративного договору вимагає здійснення протиправного діяння;
5. укладено адміністративний договір особою (фізичною чи юридичною), яка не володіє адміністративно-договірною правоздатністю;
6. істотно порушено процедуру укладання адміністративних договорів;
7. укладено фіктивний адміністративний договір, тобто такий, що укладається без наміру створення правових наслідків, які зумовлювалися цим договором;
8. адміністративний договір видано не уповноваженим на це органом публічної адміністрації (посадовою особою) поза його компетенцією.

Адміністративний договір може бути визнаний судом недійсним у разі:

* установлення помилок у процедурі його укладення;
* порушення спеціального порядку укладання адміністративних договорів (напр., невчасне доведення його змісту до виконавців);
* мета укладання адміністративного договору не відповідає встановленій у законі, проте не суперечить нормам права;
* визнання його судом недійсним і таким, що порушує права громадян, правовим актом управління з того ж питання, з якого було видано адміністративний договір;
* скасовано законодавчий або інший правовий акт, що передбачав можливість укладання такого адміністративного договору;
* відсутність відповідних повноважень у представника невладної сторони, який уклав адміністративний договір;
* зобов'язання органу публічної адміністрації не відповідають предмету та меті договору та не пов’язані з виконанням органом публічної адміністрації покладених на нього завдань;
* відсутня законна підстава (заяви, подання) для укладання адміністративного договору.

Варто зазначити, що адміністративно-договірні відносини у своїй більшості характеризуються неконфліктністю, про що свідчить практика адміністративних судів, в якій зустрічаються поодинокі випадки розгляду справ щодо визнання недійсними адміністративних договорів.

Приклад: Ухвала Вищого адміністративного суду України від 12.05.2017 у справі №814/1207/15 «Про визнання недійсним договору про розстрочення податкового боргу».

1. Адміністративний розсуд у публічному адмініструванні

Надане суб'єкту публічного адміністрування право самостійного вибору варіанта поведінки, рішення чи передбачуваного наслідку застосування правової норми найбільш рельєфно виявляється через інститут адміністративного розсуду.

Адміністративний розсуд застосовується тоді, коли правовий припис, не встановлюючи конкретного варіанта дій, наділяє суб’єкта публічного адміністрування певним ступенем «свободи» у вирішенні конкретної адміністративної справи й ухваленні відповідного рішення, тобто це означає передбачену можливість вибору меж, установлених адміністративно-правовими нормами.

Адміністративно-правові норми можуть визначати цілі, завдання, компетенцію суб’єктів публічного адміністрування, які вирішують те чи інше питання, але не регламентують самого змісту рішення чи роблять це в дуже абстрактній формі, надаючи органу, посадовій, службовій особі можливість самим вирішувати, чи існують у певному конкретному випадку обставини, за наявності яких можна вчиняти передбачені правовою нормою дії.

Динамічний характер виконавчої й розпорядчої діяльності в Україні, пошук суб’єктами публічної адміністрації найбільш оптимальних рішень вимагає розширеного простору в адміністративно- правовому регулюванні, у дозволеній законодавством поведінці й можливих варіантах її наслідків. У процесі реалізації такого положення та з огляду на нього у правозастосовній діяльності суб’єктів публічного адміністрування дедалі предметніше використовуються норми-принципи та норми-цілі. У цих нормах приписи держави не конкретизовані, а мають оціночний характер.

Ступінь визначеності адміністративно-правової норми дає змогу виділити такі види адміністративного розсуду:

1. адміністративний розсуд першого виду може полягати в наданні органу публічного адміністрування, посадовій, службовій особі права на його розсуд оцінювати не тільки юридичний факт, але й видати правозастосовний акт на підставі вільного вибору одного з рівноцінних із погляду законності варіантів вирішення справи, передбаченого адміністративно-правовою нормою. У такому разі адміністративний розсуд започаткований як двоєдине дійство, що стосується як оцінки юридичного факту, так і вибору одного з видів адміністративного стягнення;

Приклад: згідно з вимогами Податкового кодексу України орган контролю має право ухвалити рішення про розстрочення та відстрочення грошових зобов'язань і податкового боргу, а також списання безнадійного податкового боргу в порядку, передбаченому законодавством.

1. адміністративний розсуд другого виду наявний тоді, коли норма права уповноважує орган публічного адміністрування або посадову чи службову особу діяти на власний розсуд під час реалізації наданих їм повноважень. Йдеться про повноваження органів із надання громадянам певних суб'єктивних прав;
2. до адміністративного розсуду третього виду можна віднести ухвалення органом публічного адміністрування, посадовою чи службовою особою рішення на підставі норм, які містять гнучкі неконкретні (оціночні] поняття, такі як «доцільність», «потреба», «з важливих підстав». Тим самим потреба застосовувати адміністративний розсуд зумовлюється самим формулюванням правила норми.

Приклад: згідно з КУпАП особа, яка вчинила адміністративне правопорушення, звільняється від адміністративної відповідальності з передан- ням матеріалів на розгляд громадської організації або трудового колективу, якщо з урахуванням характеру вчиненого й особи правопорушника до нього «доцільно» застосувати заходи громадського впливу.

Крім того в юридичній літературі виділяють й інші варіанти адміністративного розсуду.

* адміністративний розсуд імперативного типу. Він наявний, коли адміністративно-правова норма, установлюючи можливі варіанти рішень, залишає на розсуд суб’єктів адміністрації вибір одного з цих варіантів;
* адміністративний розсуд диспозитивного типу - такий стан, коли адміністративно-правова норма вповноважує суб’єктів адміністрації діяти на власний розсуд під час реалізації наданих їм повноважень;

> адміністративний розсуд інтерпретаційного типу - пов’язаний з оцінюванням публічного інтересу та суб’єктивною інтерпретацією оціночних понять, таких як «доцільність», «потреба», «з важливих підстав» тощо.

Адміністративний розсуд у діяльності суб'єктів публічної адміністрації пов'язаний із дискреційними повноваженнями. Повноваження щодо реалізації адміністративного розсуду, коли вони не передбачають обов’язків органу публічного адміністрування, посадової або службової особи узгоджувати в будь-якій формі свої рішення з будь-яким іншим суб’єктом, мають назву «дискреційні повноваження», які найчастіше виявляються як «права». Наділяючи орган публічного адміністрування, посадову або службову особу такими повноваженнями, законодавець уживає дієслово «може». Інакше, коли в правовій нормі говориться, що особа може отримати якесь благо, а суб'єкти публічного адміністрування мають право це вирішити, то таке положення вказує на можливість застосування адміністративного розсуду.

Отже, адміністративний розсуд - це визначені нормами адміністративного права межі щодо можливої адміністративної діяльності суб'єкта публічної адміністрації під час забезпечення прав, свобод і законних інтересів приватних осіб та публічного інтересу суспільства.

1. Умови застосування адміністративного розсуду

Право суб'єктів публічної адміністрації діяти на власний розсуд визначається не тільки у вітчизняному законодавстві про адміністративні процедури - воно властиве європейській спільноті.

У зв’язку з надзвичайною важливістю цього питання Комітет Міністрів Ради Європи ухвалив спеціальну Рекомендацію Я (80) «Щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами». У цьому документі «дискреційне повноваження» визначається як таке, що надає адміністративному органу певний ступінь «свободи» під час ухвалення рішення, таким чином даючи йому змогу обрати з кількох юридично передбачених рішень те, яке буде найбільш прийнятним для вирішення по суті практичної справи.

Термін «дискреційне повноваження» означає повноваження, яке адміністративний орган, ухвалюючи рішення, може здійснювати з певною свободою розсуду - тобто коли такий орган може обирати з кількох юридично припустимих рішень те, яке він уважає найбільш відповідним таким обставинам.

Рекомендація містить низку принципів, якими мають керуватись адміністративні органи держав-членів Ради Європи під час ухвалення дискреційних рішень, а також їх мають ураховувати контрольні структури. Чимало таких принципів відповідають принципам адміністративного права.

Так, документ передбачає, що адміністративний орган під час здійснення дискреційних повноважень:

* не має інших цілей ніж ті, з яких повноваження було надано;
* дотримується об’єктивності та неупередженості, беручи до уваги тільки ті чинники, які стосуються певної справи;
* дотримується принципу рівності перед законом через запобігання несправедливій дискримінації, потребу однакового ставлення до особи при дослідженні як де-факто, так і де-юре;
* підтримує відповідний баланс між будь-якими несприятливими наслідками, які можуть бути від ухваленого ним рішення для прав, свобод або інтересів осіб, і цілями, які він переслідує (принцип пропорційності);
* ухвалює рішення впродовж строку, який є розумним з огляду на питання, про яке йдеться під час вирішення справи;
* послідовно застосовує будь-які загальні адміністративні вказівки, беручи до уваги водночас конкретні обставини кожної справи;
* надає доступ до адміністративнихуказівок приватним особам. Передбачається, що недостатньо, щоб загальні адміністративні вказівки були доступні тільки органу, якого це стосується. Потрібно, щоб особа, якої це стосується, мала доступ до адміністративних вказівок і таким чином могла діяти обізнано відповідно до тих критеріїв, які стосуються справи;
* надає пояснення свого відступу від загальних адміністративних вказівок, який несприятливо впливає на права, свободи чи інтереси приватних осіб (тобто мотивує його);
* акти, ухвалені під час здійснення дискреційних повноважень, підлягають контролю щодо їх відповідності законності з боку суду або іншого незалежного органу (наприклад, омбудсману);
* бездіяльність адміністративного органу впродовж розумного строку також підлягає контролю з боку незалежних контрольних органів держави;

> суд або інший незалежний орган, який контролює здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами, має необхідні засоби, зокрема на доступ до інформації, на основі якої ухвалено рішення.

Отже, суб'єкти публічної адміністрації під час ухвалення рішень із застосуванням адміністративного розсуду згідно зі спеціальною Рекомендацією Я (80) 2 «Щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами», ухваленою Комітетом Міністрів Ради Європи, не мають діяти довільно, а мають обирати найопти- мальніший варіант рішення з погляду досягнення публічних інтересів, керуючись вищенаведеними вимогам[[34]](#footnote-34).

Виходячи з таких вивідних положень, під час застосування адміністративного розсуду суб'єкт публічної адміністрації зобов'язаний: використовувати виключно прямі чітко визначені межами закону уповноваження, і тільки після їх офіційного оприлюднення; дотримуватися мети уповноваження; ретельно з'ясовувати обставини у справі; дотримуватися принципу пропорційності; дотримуватися принципу рівності; дотримуватися критеріїв розсудливості; мотивувати свої рішення.

1. Використання електронного врядування публічному адмініструванні[[35]](#footnote-35)
2. Поняття електронного врядування

Електронне врядування [Е-врядування, е-Соуегпіпд] є важливим інструментом розвитку інформаційного суспільства в Україні, яке орієнтоване на інтереси людей, відкрите для всіх і спрямоване на формування інноваційної моделі розвитку високотехнологічного суспільства, основним предметом виробництва якого є інформація та наукомісткі технології, тобто результати інтелектуальної праці громадян. Цей термін міжнародно визнаний, широко використовується яку світі, так і в Україні (Рекомендація Комітету Міністрів

Ради Європи з питань е-урядування від 15.12.2004 р., Директива Європейського парламенту «Про систему електронних підписів, що застосовуються в межах Співтовариства» від 13.12.1999 р., Окінав- ська хартія глобального інформаційного суспільства, прийнята лідерами країн Є8 22.07.2000 р.).

Упровадження Е-врядування у сферу публічного адміністрування передбачає створення якісно нових форм організації діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування через залучення громадськості до участі в управління державними справами з використанням мережі Інтернет і забезпечення взаємодії з громадянами через надання доступу до державних інформаційних ресурсів і можливість отримувати електронні публічні послуги.

Метою такої форми організації публічного адміністрування є досягнення відкритості та прозорості діяльності органів публічної влади, стандартів якості і доступності послуг, залучення громадян та бізнесу до участі в публічному адмініструванні за допомогою інформаційно-телекомунікаційних технологій.

Пандемія СОУІБ-19 не тільки оновила, але й зміцнила роль цифровізацїї як у традиційному розумінні, так і в нових інноваційних зусиллях з управління кризою. У відповідь на надзвичайну ситуацію в галузі охорони здоров’я уряди майже всіх країн увели в дію нові інструменти електронного урядування, такі як спеціалізовані інформаційні портали про С0УШ-19, хакатони, електронні послуги для поставки медичних товарів, віртуальні медичні записи, додатки для самодіагностики й електронні дозволи на комендантську годину. Багато країн швидко розгорнули додатки для відстеження пересування, а також додатки для роботи і навчання он-лайн.

Згідно з Концепцією розвитку електронного урядування в Україні, затвердженою Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20.09.2017 р. № 649-р., електронне урядування визначається як форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян.

За роки незалежності в Україні вдалося сформувати розгалужену правову базу у сфері використання інформаційно-телекомунікаційних технологій в публічному адмініструванні. До нормативно-правових актів, що визначають загальні засади е-уряду- вання, належать закони України «Про інформацію» від 02.10.1992 р., «Про звернення громадян» від 05.10.1996 р., «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 р., «Про захист персональних даних» від 01.06.2010 р. До актів спеціального характеру можна віднести закони України «Про Концепцію національної програми інформатизації» від 05.04.1994 р., «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» від 05.04.1994 р., «Про електронні документи та електронний документообіг» від 22.05.2003 р., «Про електронні довірчі послуги» від 05.10.2017 р.

На виконання положень зазначених законів і запровадження механізмів е-урядування спрямовано окремі акти Уряду України. Серед них слід виділити такі постанови Кабінету Міністрів України, як: «Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи "Електронний Уряд"», від 24.02.2003 р., «Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг» від 03.01.2013 р. № 13, «Про схвалення Концепції створення та функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів» 05.09.2012 р., «Питання Єдиного державного вебпорталу електронних послуг та Єдиного державного порталу адміністративних послуг» від 04.12.2019 р. №1137, «Про затвердження Положення про інтегровану систему електронної ідентифікації» від 19.06.2019 р. № 546 та розпорядження: «Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації» від 08.11.2017 р. № 797-р., «Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації» від 17.01.2018 р. № 67-р., «Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні» від 20.09.2017 р.

2019 року після чергового етапу реформування системи центральних органів виконавчої влади Державне агентство з питань електронного урядування України було реорганізовано в Міністерство цифрової трансформації України. Мінцифри є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики: у сферах цифровізації, цифрового розвитку, цифрової економіки, цифрових інновацій та технологій, електронного урядування та електронної демократії, розвитку інформаційного суспільства, інформатизації; у сфері впровадження електронного документообігу; у сфері розвитку цифрових навичок та цифрових прав громадян; у сферах відкритих даних, розвитку національних електронних інформаційних ресурсів та інтероперабельності, розвитку інфраструктури широкосмугового доступу до Інтернету та телекомунікацій, електронної комерції та бізнесу; у сфері надання електронних та адміністративних послуг; у сферах електронних довірчих послуг та електронної ідентифікації; у сфері розвитку ІТ-індустрії. Саме на цей орган покладається завдання здійснювати заходи щодо створення та забезпечення функціонування: системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів; системи електронної взаємодії органів виконавчої влади; інтегрованої системи електронної ідентифікації; єдиного державного вебпорталу відкритих даних; національного реєстру електронних інформаційних ресурсів; єдиного державного вебпорталу електронних послуг; Національної вебплатформи центрів надання адміністративних послуг.

1. Елементи електронного врядування

У загальному е-врядуванні виділяють його складові - сфери або галузі, в межах яких здійснюється певна взаємодія та існують системи надання послуг. До таких елементів можна віднести: е-уряд (e-Government), е-парламент (e-Parliament), е-правосуддя (e-Justice], е-бізнес (e-Business), е-освіту (е-Learning], е-здоров’я (e-Health), е-культуру, е-торгівлю тощо.

Е-уряд є головною складовою е-врядування, що становить собою автоматизовану інформаційну взаємодію органів державної влади та органів місцевого самоврядування між собою, з громадянами і суб’єктами господарювання з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій. Центральною частиною системи е-уряду є єдиний вебпортал (<https://www.kmu.gov.ua>), призначений для інтеграції вебсайтів, електронних інформаційних систем та ресурсів системи органів виконавчої влади.

Упровадження системи е-уряду у сферу публічного адміністрування забезпечується:

* автоматизованою інформаційною взаємодією електронних інформаційних систем і баз даних державних органів;
* автоматизованою міжвідомчою електронною взаємодією державних органів у процесі роботи, що проводиться із фізичними та юридичними особами;
* електронним обслуговуванням фізичних та юридичних осіб за принципом «єдиного вікна» із застосуванням електронного цифрового підпису;
* захистом інформації та персональних даних в інформаційно-телекомунікаційних мережах.

Е-парламент - це форма участі громадян та інститутів громадянського суспільства в законотворчих процесах, а також в організації діяльності й узаємодії суб’єктів права законодавчої ініціативи та інших учасників законодавчого процесу на основі використання інформаційно-телекомунікаційних технологій на всіх етапах законотворчості.

За допомогою впровадження е-парламенту забезпечується активізація залучення населення до законотворчої діяльності, здійснення комунікацій між усіма учасниками такої діяльності - парламентарів, політичних діячів, державних та публічних службовців, виборців [громадян), представників ЗМІ тощо. Окрім іншого, е-парламент активізує розвиток е-законодавства, е-голосування, е-звер- нень та е-консультацій.

Під е-правосуддям розуміють електронне судочинство, а також усі супутні йому процеси, включаючи організацію діяльності суду, не пов’язану з відправленням правосуддя, з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій. Як правило, до елементів е-правосуддя відносять: можливість подання позову та інших документів процесуального характеру в режимі он-лайн за допомогою спеціалізованих інтернет-порталів; використання електронних доказів; проведення судового засідання в режимі відеоконферен- ції або транслювання перебігу судового засідання в мережі Інтер- нет; формування електронної справи з використання електронного документообігу і діловодства; надання доступу до матеріалів справи учасникам процесу та іншим особам засобами Інтернету; використання електронних судових повісток.

Чинним процесуальним законодавством передбачено створення єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи, яка забезпечує обмін документами [надсилання та отримання документів) в електронній формі між судами, між судом та учасниками судового процесу, а також фіксування судового процесу і участь учасників судового процесу в судовому засіданні в режимі відеоконфе- ренцїї. Крім того, з використанням цієї системи визначається суддя або колегія суддів для розгляду конкретної справи.

Е-бізнес становить собою будь-яку підприємницьку діяльність (виробництво робіт, товарів, послуг; управління фінансовими, енергетичними, матеріальними, трудовими ресурсами], що здійснюється з використанням інформаційно-комунікаційних технологій. При веденні е-бізнесу всі угоди, фінансові та торговельні тран- закцїї проводяться за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій. До основних видів такої комерційної діяльності можна віднести інтернет-біржі, аукціони, каталоги товарів і послуг, електронне управління закупівлями, інтернет-платіжні системи, інтер- нет-банкінг, інтернет-магазини, інформаційний бізнес в Інтер- неті, інтернет-франчайзинг, інтернет-лізинг тощо. Складовою е-бізнесу слід уважати електронну торгівлю як господарську діяльність у сфері електронної купівлі-продажу, реалізації товарів дистанційним способом покупцю через учинення електронних правочинів із використанням інформаційно-телекомунікаційних систем (Закон України «Про електронну комерцію» від 03.09.2015].

Е-освіта - форма отримання освіти, що здійснюється з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій. Одним зі складників е-освіти є дистанційне навчання.

Е-здоров’я - це екосистема гармонічних та взаємоприйнятних інформаційних відносин усіх учасників медичного середовища держави, які базуються на економічно ефективному та безпечному використанні інформаційно-комунікаційних технологій, спрямованих на підтримку системи охорони здоров'я, включаючи медичні послуги, профілактичний нагляд за здоров’ям, медичну літературу та медичну освіту, знання та дослідження (див. Закон України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» від 19.10.2017 р. № 2168-УІІІ, Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання електронної системи охорони здоров’я» 25.04.2018 р. №411, Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку електронної охорони здоров'я» від 28.12.2020 р. № 1671-р].

Складовою частиною е-здоров’я є електронна система охорони здоров’я - інформаційно-телекомунікаційна система, що забезпечує автоматизацію ведення обліку медичних послуг та управління медичною інформацією шляхом створення, розміщення, оприлюднення та обміну інформацією, даними і документами в електронному вигляді, до складу якої входять центральна база даних та електронні медичні інформаційні системи, між якими забезпечено автоматичний обмін інформацією, даними та документами через відкритий програмний інтерфейс (АРІ].

Е-культура - форма культури, що передбачає стимулювання та мотивування поширення здобутків у сфері культури за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій. Основним складником е-культури є е-бібліотека, яка сприяє створенню в електронній формі культурних цінностей, їх збереженню та забезпеченню широкого доступу. На сьогодні кожен із названих елементів електронного урядування отримав так чи інакше своє правове закріплення та організаційне забезпечення.

1. Співвідношення понять «електронне врядування», «електронна держава», «електронна демократія», «електронний парламент», «електронний уряд», «електронний суд»

Використання інформаційно-комунікаційних технологій в усіх сферах державного та суспільного життя є основною ознакою інформаційного суспільства. Новий тип держави, заснований на технології інформаційно-комунікаційних систем, прийнято називати «електронною державою». Е-держава підтримує діяльність законодавчої влади (е-парламент), виконавчої влади (е-уряд) та судових органів (е-суд] за допомогою інформаційно-телекомунікаційних технологій.

Поняття е-урядування та е-демократія є перехресними, але не тотожними. Для їх розмежування доречним буде виокремлення двох складових застосування інформаційно-телекомунікаційних технологій у розбудові інформаційного суспільства - «демократичну» (е-демократія] та «адміністративну» (е-урядування]. У «демократичній» складовій (е-демократія] превалюють комунікації «знизу-вгору», тобто громадяни певним чином впливають на функціонування держави, отримують інформацію від державних службовців, контролюють їх діяльність і на основі цього беруть участь в ухваленні політичних рішень. Виділяють такі складові е-де- мократії, як електронний парламент, електронне законодавство, електронне посередництво, електронні вибори, електронний референдум, електронне голосування, електронні петиції, електронні опитування тощо. Вони застосовуються з метою посилення саме демократичних процесів, що відбуваються в державі, для залучення більшого кола громадськості в ухвалення державних рішень,

Розділ 5. Інструменти публічного адміністрування 5.7. Учинення юридично значущих адміністративних дій

посилення прозорості та підзвітності в діяльності органів публічної влади.

Саме такий підхід до «електронної демократії» був покладений в її розуміння як форму суспільних відносин, за якої громадяни та організації залучаються до державотворення та державного управління, а також до місцевого самоврядування шляхом широкого застосування інформаційно-комунікаційних технологій у демократичних процесах, що дає змогу: посилити участь, ініціативність та залучення громадян на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівні до публічного життя; поліпшити прозорість процесу ухвалення рішень, а також підзвітність демократичних інститутів; поліпшити зворотну реакцію суб'єктів владних повноважень на звернення громадян; сприяти публічним дискусіям та привертати увагу громадян до процесу ухвалення рішень («Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації»: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.11.2017 № 797-р.).

І навпаки - «адміністративна» складова (е-урядування] стосується відносин «зверху-донизу», до яких належать надання адміністративних послуг в електронній формі, забезпечення електронної взаємодії між суб'єктами управління тощо.

1. Учинення юридично значущих адміністративних дій

Правовою формою публічного адміністрування є вчинення інших юридично значущих адміністративних дій суб’єктами публічної адміністрації. До них належать такі дії, які безпосередньо створюють нове юридичне положення, змінюють наявні правовідносини або стають необхідною умовою для настання зазначених правових наслідків - незалежно від того, були вони спрямовані на ці наслідки чи ні.

Такими діями є реєстрація, документування, складання присяги, примусове виконання адміністративних стягнень, застосування примусових заходів без попереднього виданій таких актів.

Реєстрація - це офіційне констатування у відповідних записах органів публічної адміністрації, що безпосередньо стосуються виконання завдань адміністративного права. За фактом реєстрації норми

адміністративного права пов’язують настання певних юридичних наслідків - наприклад, право на експлуатацію транспортних засобів на дорогах загального користування.

Документування - це офіційне посвідчення належним чином оформлених документів щодо певних фактів, подій, явищ з метою їх доказування, що мають юридичне значення[[36]](#footnote-36).

Отже, учинення інших юридично значущих адміністративних дій характеризується такими особливостями: не містить владних приписів, не вирішує питання за змістом. Аналогічні особливості притаманні і для таких юридично значущих адміністративних дій, як «складання присяги» та «примусове виконання адміністративних актів».

1. Здійснення матеріально-технічних операцій

Під здійсненням матеріально-технічних операцій мається на увазі забезпечення публічною адміністрацією збирання, зберігання й оброблення інформації, використання технічних засобів, створення матеріально-технічних умов праці тощо. Вони в системі форм адміністративного діяльності суб’єктів публічної адміністрації виконують допоміжну роль.

У спеціальній літературі залежно від призначення та засобів виконання виокремлюють такі матеріально-технічні операції-.

* діловодські (операції, пов’язані з виготовленням документів органами управління, яким притаманний технічний характер, - листування, передрук, розмноження тощо];
* безпосереднє виконання приписів правових актів, якщо воно має матеріальний (технічний] характер (операції про пере- дання засобів або майна, видання виконавчих документів, проведення конфіскації, оплатного вилучення і т. ін.);
* реєстраційні, що мають самостійне значення (реєстрація фактів і подій у сфері управління];
* статистичні (збирання та оброблення статистичної інформації відповідно до встановлених правил];
* інформаційно-довідкові [складання та опрацювання доповідних записок, довідок за результатами перевірок, підготовка довідників і довідок про роботу органів управління, надання відповідних роз’яснень і консультацій на підставі інформаційних матеріалів];
* щодо систематизації матеріалів, зокрема правових актів [створення комплексних інформаційно-аналітичних систем для державних потреб];
* інформаційно-технологічні [упровадження інформаційних технологій у різних ланках державного управління][[37]](#footnote-37).

1. План як інструмент публічного адміністрування[[38]](#footnote-38)

Україна е країною з ринковою економікою, де відсутнє централізоване планування економіки. Однак Україна є соціальною державою, в якій Уряд здійснює довгострокове й середньострокове планування соціально-економічного розвитку країни, інші суб’єкти публічної адміністрації - середньострокове та поточне планування своєї адміністративної діяльності.

За даними пошукової системи Верховної Ради України, з моменту проголошення незалежності України суб’єктами публічної адміністрації було розроблено, ухвалено й офіційно оприлюднено понад дві тисячі різноманітних планів, які за своєю юридичноюприродоюєсвоєріднимиінструментамипублічногоадмі- ністрування.

План у юридичній літературі [від лат. planum - «рівне місце, площина»], як правило, трактується як попередньо визначений порядок, послідовність здійснення певної програми, виконання роботи, проведення заходів тощо[[39]](#footnote-39).

Відповідно акт планування можна визначити як рішення владного суб'єкта, що визначає порядок, послідовність чи містить зв’язок подальших дій і проведення заходів.

Слід відмежовувати план (як акт планування] від затвердження плану (як інструменту публічного адміністрування]. Акт планування (наприклад, план зонування території] є текстово графічним матеріалом, що набирає юридичної сили, а відтак може застосовуватись на відповідній території лише після його затвердження органом місцевого самоврядування.

Тобто інструментом є затвердження плану, що створює правові наслідки у вигляді виникнення, зміни або припинення прав і породжує обов’язки для приватних осіб. Такий підхід також має значення для судової практики, оскільки судовий захист має лише та особа, яка є суб’єктом (носієм] порушених прав, свобод чи інтересів.

Та незважаючи на очевидну відмінність таких актів, постає питання про відмежування ухвалення актів планування від здійснення інших форм діяльності владних суб’єктів.

Основними ознаками планів, що відрізняють їх від адміністративних актів та адміністративних договорів, є те, що саме через них найбільш яскраво виражається цілевстановлення як елемент публічного адміністрування, що передбачає визначення напрямків спільної діяльності, її проміжних і кінцевих результатів, заради досягнення яких і здійснюється управлінський вплив. Неправильна постановка цілей (неможливих для реалізації або занадто витратних] є однією з перешкод ефективного планування.

Планування завжди виходить з узагальнення сучасного стану та спрямовано на майбутній розвиток. Тому спрямованість на майбутнє вирішення питання через установлення загальних цілей та рамок, надання рис визначеності майбутній адміністративній діяльності є ключовою ознакою планування.

Наступною характерною рисою та такою, що відрізняє акти планування від інших інструментів діяльності публічної адміністрації, є те, що вони забезпечують прозорість діяльності владних суб'єктів. Плани містять майбутні заходи та окреслюють результат цих заходів, деколи навіть містять виконавців і строки. Акт планування не є незмінним - він час від часу оновлюється, до нього вносяться зміни та уточнення у зв’язку зі зміною потреб і суспільних вимог.

Юридичне значення плану як інструмента публічного адміністрування полягає в тому, що він є додатковим спеціальним засобом досягнення бажаного в майбутньому позитивного публічного результату через затвердження відповідними адміністративними актами цілеспрямованих напрямків адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації.

План як інструмент публічного адміністрування характеризується такими ознаками:

1} це різновид адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації;

1. реалізується через затвердження суб’єктом публічної адміністрації офіційного документа, в якому сформовано уявний бажаний у майбутньому публічний результат;

3} затвердження плану здійснюється через ухвалення відповідного адміністративного акта;

4} матеріальною основою плану є документи планування в певних сферах адміністративно-правових відносин, виходячи з узагальнення сучасного стану та його спрямованості на майбутній розвиток;

1. у ньому найбільш яскраво відбивається цілевстановлення публічного адміністрування;
2. він забезпечує прозорість адміністративної діяльності публічної адміністрації;
3. у планах суб'єкти публічної адміністрації беруть на себе адміністративні зобов’язання здійснити щось користе для приватних осіб та публічного інтересу держави.

Отже, план як інструмент адміністративного права - це похідна (від адміністративного акта) форма адміністративної діяльності публічної адміністрації на основі узагальнення сучасного стану суспільних відносин, що спрямовані на розвиток, через затвердження відповідними адміністративними актами цілеспрямованих напрямків публічного адміністрування на майбутнє.

1. Сфера застосування планів

Плани в діяльності публічної адміністрації - це спеціальний інструмент її адміністративної діяльності, вони застосовуються майже у всіх сферах публічного адміністрування. їхнє значення постійно зростає надалі під європейським впливом. Сьогодні важко уявити співробітництво України з європейськими країнами без узгоджених програм і планів. У Європейському Союзі відзначаються чотири рівні планування: політико-стратегічний, стратегічний, операційний, тактичний.

Отже, сферою застосування планів є весь спектр публічного адміністрування, коли компетентний суб’єкт публічної адміністрації затверджує для себе та підпорядкованих суб’єктів

завдання, які їм потрібно виконати для забезпечення прав, свобод і законних інтересів приватних осіб та публічного інтересу держави.

1. Види планів

Плани як інструменти адміністративного права можна класифікувати на види за різними критеріями:

1. За рівнями планування:

* стратегічне планування[[40]](#footnote-40);
* довгострокове планування;
* середньострокове планування[[41]](#footnote-41);
* поточне планування.

В останньому випадку варто навести такий приклад: відповідно до положень Закону України «Про публічні закупівлі» закупівля здійснюється згідно з річним планом. Річний план, додаток до річного плану та зміни до них безоплатно оприлюднюються на вебпорталі Уповноваженого органу з питань закупівель упродовж п’яти днів з дня їх затвердження.

Цей акт-план є обов’язковим при здійсненні державних закупівель, оскільки органи Державної казначейської служби перевіряють наявність річного плану закупівель ще до здійснення оплати за відповідним договором.

1. За рівнем юридичної обов’язковості акти планування поділяються на:

* обов'язкові до ухвалення;
* факультативні.

Затвердження окремих видів планів є обов’язковим у діяльності суб'єктів публічного адміністрування, про що існують вказівки у статус- нихзаконахабо в підзаконнихнормативно-правовихактах,які визначають компетенцію відповідних суб’єктів. Такі плани відповідний суб’єкт зобов'язаний ухвалювати. Це стосується і планів проведення документальних планових перевірок платників податків органами Державної фіскальної служби України. Факультативними планами можна вважати більшість із тих, які затверджуються суб’єктом публічної адміністрації та мають внутрішньоорганізаційний зміст, - наприклад, план заходів щодо реалізації муніципального проекту тощо.

1. За суб'єктами публічної адміністрації, які здійснюють затвердження планів, виділяють плани, затверджені адміністративними актами:

* Президента України;
* Кабінету Міністрів України;
* міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;
* місцевих державних адміністрацій;
* органів місцевого самоврядування;
* інших суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюють делеговані виконавчі повноваження.

1. За спрямуванням управлінського впливу визначаються внутрішньо орієнтовані плани, якими суб'єкт адміністрування впорядковує свою внутрішню діяльність, і зовнішньо орієнтовані плани. Предметом адміністративного права насамперед є зовнішні плани суб'єктів публічної адміністрації, які спрямовані за межі певного публічного органу та зачіпають інтереси приватних осіб.
2. За формою вираження (назвою) плани поділяються на концепції, програми, плани, плани-графіки та ін.
   1. Фактична дія як інструмент публічного адміністрування240241
      1. Поняття, юридичне значення та ознаки фактичної дії

Безпосередніми формами публічного адміністрування суспільних відносин є здійснення суб'єктами публічної адміністрації фактичних [[42]](#footnote-42) [[43]](#footnote-43)

дій як інструментів публічного адміністрування. Такі дії не створюють нового юридичного положення, не змінюють наявних правовідносин, однак стають вагомими умовами для настання зазначених правових наслідків незалежно від того, були вони спрямовані на ці наслідки чи ні.

Приклад:у результаті надання адміністративної послуги особа отримує довідку «про відсутність судимості», яка сама по собі не породжує зміни правового статусу чи правовідносин цієї особи з іншими суб'єктами права, проте є необхідним документом, що дає право претендувати на вступ на державну службу.

Фактична дія як інструмент публічного адміністрування характеризується такими рисами:

1. виникає об’єктивно в тих сферах, де приватні особи забезпечити свої потреби не в змозі чи в цій сфері встановлена державна монополія;
2. є різновидом активної адміністративної діяльності публічної адміністрації;
3. із боку суб'єктів публічної адміністрації відзначається публічний свідомий вольовий характер;
4. здійснюється з метою отримання фактичного результату для приватних осіб у процесі надання адміністративних послуг і при проведенні перевірок;
5. не призводить до виникнення, зміни або припинення адміністративно-правових відносин.

Отже, фактична дія як інструмент публічного адміністрування - це різновид активної адміністративної діяльності публічної адміністрації, що має свідомий вольовий характер, з метою отримання фактичного результату для приватних осіб під час надання адміністративних послуг і проведення перевірок, що не зумовлює виникнення, зміни або припинення адміністративно-правових відносин.

* + 1. Сфера застосування фактичних дій

Сфера застосування фактичних дій відзначається фактичним і формальним (юридичним] змістом.

Фактичний зміст потреби використання фактичних дій полягає в тому, що цього об’єктивно потребує врегулювання публічних суспільних відносини з метою забезпечення прав, свобод і законних

інтересів приватних осіб чи публічного інтересу суспільства, коли це здійснити за рахунок приватної ініціативи неможливо чи недоцільно. У цьому аспекті наскільки широкі проблеми вимагають урегулювання публічною адміністрацією за допомогою фактичних дій, настільки й широкою є сфера їх застування.

Формальний (юридичний) зміст сфери застосування фактичних дій як інструментів публічного адміністрування полягає в тому, що зазначені дії зобов’язані виконувати суб'єкти публічної адміністрації відповідно до законодавчо прописаної компетенції.

Однак це не означає, що в законах і підзаконних нормативно- правових актах на суб’єктів публічної адміністрації без урахування об’єктивно наявного фактичного змісту покладаються обов’язки застосовувати фактичні дії. В ідеальному вимірі сфери фактичного та юридичного змісту застосування фактичних дій мають співпадати.

1. Основні види фактичних дій

Основними видами фактичних дій є такі: інформування населення, проведення перевірки, здійснення моніторингу, надання довідок, виплата грошових коштів, адміністрування реєстрів.

Інформування населення - вагомий чинник реалізації такого принципу адміністративного права, як забезпечення соціальної згуртованості й підзвітності. Згідно з ним через ЗМІ й Інтернет суб'єкти публічної адміністрації мають висвітлювати свою адміністративну діяльність, доводити до населення необхідну їм інформацію нормативного і правореалізаційного характеру, а посадові особи суб'єктів публічної адміністрації зобов’язані звітувати перед громадянами[[44]](#footnote-44).

Проведення перевірки. Різноманітні перевірки, що здійснюються суб'єктами публічної адміністрації, є одним із найбільш уживаних фактичних інструментів публічного адміністрування.

У процесі перевірки суб’єкти публічної адміністрації обстежують певний об'єкт з метою контролю, при цьому ВОНИ:

- з'ясовують правильність виконання законодавства особами, які перевіряються;

* переконуються у правильності ведення публічних обліків та наявності матеріальних цінностей;
* здійснюють аналіз результатів перевірки і складають про це звіт.

На сьогодні понад 600 чинних нормативно-правових актів прямо присвячено проблематиці проведення перевірки в різноманітних сферах суспільного життя. Аналізувати їх усі немає потреби, і тому звернемося до найбільш актуального з них - Постанови Кабінет Міністрів України від 24.05.2017 р. № 361 «Деякі питання проведення перевірок органів державного нагляду [контролю]», що визначає процедуру проведення Державною регуляторною службою перевірок у сфері господарської діяльності. При цьому ретельно прописуються підстави, предмет і процедурні питання здійснення планових і у виняткових випадках - позапланових перевірок, щоб не припустити з боку органів перевірювачів корупційних чи інших протиправних дій[[45]](#footnote-45).

Отже, проведення перевірки як інструмент публічного адміністрування - це засіб адміністративної діяльності публічної адміністрації щодо обстеження підконтрольного об’єкта з метою з'ясовування дотримання приватними особами диспозицій заборонних норм, правильності ведення публічних обліків та наявності матеріальних цінностей, що здійснюються відповідно до наданої компетенції, ретельно прописаних підстав, предмета і процедурних дій, за допомогою планових і у виняткових випадках - позапланових перевірок, щоб не припустити з боку орга- нів-перевірювачів корупційних чи інших протиправних дій.

Здійснення моніторингу як інструмент публічного адміністрування - це комплекс взаємопов’язаних заходів технічного, організаційного та правового характеру, що здійснюється уповноваженими на це суб’єктами публічної адміністрації для отримання, аналізу, зберігання та використання інформації про визначені об’єкти моніторингу.

В умовах сьогодення об'єктами моніторингу зокрема є такі: якість освіти; якість повітря; продукти харчування; ефективність програм

соціальної підтримки населення; реєстраційні дії в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно; результативність реалізації державної регіональної політики; риболовецькі судна та ін.

Однак переважний обсяг усіх моніторингових заходів складає фінансовий моніторинг. В Україні функціонує Державна служба фінансового моніторингу, що є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів через Міністра фінансів і який реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення.

Основними завданнями Держфінмоніторингу є:

* реалізація державної політики у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню] доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення;
* збирання, оброблення та проведення аналізу (операційного і стратегічного] інформації про фінансові операції, що підлягають фінансовому моніторингу, інші фінансові операції або інформації, що може бути пов'язана з підозрою в легалізації (відмиванні] доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванні тероризму чи фінансуванні розповсюдження зброї масового знищення;
* забезпечення функціонування та розвитку єдиної інформаційної системи у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню] доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення[[46]](#footnote-46).

Надання довідок. В епоху доінформаційного суспільства та відсутності електронного врядування довідка була основним джерелом передання інформації про приватних осіб від одних суб’єктів публічної адміністрації до інших. В умовах сьогодення існують десятки електронних реєстрів, завдяки яким використання довідок зменшується.

Проте в силу того, що наша держава перебуває ще на перехідному етапі, довідки продовжують видаватися суб’єктами публічної адміністрації. Так, різноманітні довідки є кінцевою адміністративною дією при наданні адміністративних послуг щодо видання довідки про перебування на обліку; довідки про отримання (неотримання] допомоги; видання довідки про доходи; довідки, що містить узагальнену інформацію про землі; довідки про відсутність судимості.

Видання довідок регламентується нормативними документами суб’єктів публічної адміністрації. Так, згідно з Порядком доступу до відомостей персонально-довідкового обліку єдиної інформаційної системи Міністерства внутрішніх справ України, що затверджений Наказом МВС України 29.11.2016 № 1256, «довідка - документ, який містить відомості про притягнення до кримінальної відповідальності, відсутність (наявність) судимості або обмежень, передбачених кримінально-процесуальним законодавством України, та надається фізичній особі у відповідь на ії запит». Для того щоб отримати таку довідку, заявник або уповноважена ним особа має з’явитися до Департаменту інформаційних технологій МВС або територіального сервісного центру МВС і заповнити запит. Надання такої довідки здійснюється безоплатно у строк до ЗО календарних днів з дня надходження запиту.

Отже, надання довідок - це архаїчний інструмент публічного адміністрування, що дістався нам від минулої епохи й усе рідше використовується в публічному адмініструванні з розвитком електронного врядування.

Виплата грошових коштів. Україна є соціальною країною, в якій держава турбується про соціально незахищених громадян, коли вони отримати допомогу за рахунок приватної ініціативи не мають змоги.

До такої категорії осіб належать пенсіонери, інваліди, безробітні, внутрішні переселенці, сім’ї, які не можуть оплатити комунальні послуги, особи, які постраждали від зловживань суб’єктів публічної адміністрації тощо. Такі особи на основі законів, які деталізуються в нормативно-правових актах, на основі адміністративного акта компетентного суб'єкта публічної адміністрації отримують виплати за рахунок державного чи місцевого бюджетів. Наприклад, Урядом України здійснюється система заходів щодо виділення коштів на доступні кредити для мікро- та малого бізнесу та фермерів в умовах новітньою земельної реформи за доступною ставкою.

Приклад: в умовах обмежувальних протиепідемічних заходів, запроваджених із метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби СОУЮ-19, запроваджена соціальна публічна система надання одноразової матеріальної допомоги у розмірі 8 тис. грн найманим працівникам, які втратили частину заробітної платні внаслідок запровадження карантинних обмежень, та фізичним особам-підприєм- цям (ФОП), які втратили частину доходу внаслідок карантину[[47]](#footnote-47).

Адміністрування реєстрів. Розвиток електронного врядування об’єктивно потребує від суб’єктів публічної адміністрації здійснювати адміністрування десятків різноманітних реєстрів. Наприклад згідно з Наказом Міністерство юстиції України від 13.10.2010 № 2501 «Єдиний реєстр нотаріусів - це комп’ютерна база даних, у якій містяться відомості про державні нотаріальні контори, державні нотаріальні архіви та нотаріусів України».

Держателем Єдиного реєстру нотаріусів є Міністерство юстиції України, що розробляє організаційні, методологічні принципи ведення Єдиного реєстру нотаріусів і забезпечує його функціонування. Адміністратор Єдиного реєстру нотаріусів - державне підприємство «Національні інформаційні системи», що здійснює заходи зі створення та супроводження програмного забезпечення Єдиного реєстру нотаріусів, зокрема з упровадження та підтримки вебсайту для доступу до відомостей реєстру, організацію доступу до реєстру, забезпечує збереження та захист даних, що містяться в ньому, уносить до нього отримані відомості, надає інформацію з Єдиного реєстру[[48]](#footnote-48).

1. Заходи адміністративного примусу[[49]](#footnote-49)
2. Поняття адміністративного примусу

Останніми роками в теорії адміністративного права адміністративному примусу приділялось невиправдано небагато уваги, хоча застосування суб'єктами публічної адміністрації його заходів є об'єктивною реальністю, що пов’язано з потребою здійснення охорони та захисту прав і свобод людини та громадянина, тобто реалізацією основного завдання сучасної держави, а відтак і її органів. Застосування цих заходів зумовлено потребою забезпечення публічних інтересів, якими, безумовно, є підтримання належного публічного порядку і безпеки, посягання на які є досить поширеними і завдають суттєвої шкоди зазначеним інтересам[[50]](#footnote-50).

Тому, визнаючи людиноцентризм визначальною засадою здійснення державної влади, підкреслюючи її публічно-сервісний характер, водночас не можна захоплюватися лише цим аспектом реалізації владних функцій. Не менш важливою є також потреба протидії різним проявам неправомірної поведінки, здійснювати яку без використання примусових заходів неможливо.

З іншого боку, при застосуванні заходів адміністративного примусу має бути забезпечено права осіб, до яких застосовуються ці заходи, адже вони здатні досить суттєво обмежити права та свободи громадян, права та законні інтереси юридичних осіб, покласти на них додаткові обов'язки. Саме цим зумовлена потреба в чіткому законодавчому визначенні підстав та порядку застосування суб’єктами владних повноважень зазначених заходів, а також у розробленні та вивченні в юридичних навчальних закладах відповідних теоретичних положень щодо адміністративного примусу.

Найпершим вихідним положенням у розумінні адміністративного примусу є те, що це різновид державного примусу. Державний примус застосовується переважно до осіб, які вчинили правопорушення. З точки зору філософії, він виявлений у тому, що цим примусом знімається інший примус (тобто правопорушення]; тому він не тільки зумовлений правом, а й є необхідним, а саме - як другий

примус, який є зняттям першого примусу, примус або насильство, взяте абстрактно, неправомірне[[51]](#footnote-51). Існують також випадки, коли загроза суспільним відносинам виникає об’єктивно - наприклад, унаслідок дії сил природи, тобто за відсутності протиправної поведінки, проте потреба її усунення є не менш актуальною.

Державний примус і його складову - примус адміністративний - слід розглядати як один із невід’ємних атрибутів здійснення державної влади, як її метод. З іншого боку, цей примус - не самоціль, він є наслідком певної поведінки різних соціальних суб’єктів, поведінки, яка відхиляється від вимог правових норм, становить загрозу відносинам, що цими нормами регулюються й охороняються, і застосовується з метою усунення [«зняття»} такої поведінки.

Державний примус - єдиний, який може застосовуватися від імені всього суспільства до будь-яких осіб, що перебувають на території держави, а також включає заходи, які не можуть використовувати інші соціальні суб'єкти (напр., громадські об'єднання]. Такі заходи є саме примусовими, тобто реалізуються незалежно від волі та бажання відповідних осіб.

Державний примус постає у двох формах - як судовий та поза- судовий (адміністративний) примус. Крім того державний примус врегульовано нормами різних галузей права, тому він одночасно є правовим примусом (цивільно-правовим, дисциплінарним, адміністративним, кримінально-правовим]. Кожен із них має специфічні властивості, що визначають його сутність і особливості, відносну самостійність у системі державного примусу.

Адміністративний примус характеризується такими рисами:

* застосовується, як правило, суб’єктами публічної адміністрації невідкладно без звертання до суду;
* застосовується лише спеціально уповноваженими на те суб'єктами публічної адміністрації;
* може застосовуватися не тільки у зв’язку з учиненням правопорушень, але і за їх відсутності;
* за змістом значно ширший від адміністративної відповідальності, на відміну від інших видів державного примусу, які за своєю сутністю, як правило, рівнозначні відповідному виду юридичної відповідальності;
* застосовується як до фізичних, так і до юридичних осіб;
* застосовується до суб’єктів, які не підпорядковані органам і посадовим особам, які застосовують заходи впливу;
* регулюється нормами адміністративного права - як законодавчими, так і підзаконними;
* його заходи мають різноманітний характер - моральні, майнові, особистісні та ін., допускається застосування безпосереднього впливу - фізичної сили і вогнепальної зброї;
* його заходи реалізуються саме примусово, тобто незалежно від волі та бажання відповідних осіб;
* застосовується з метою запобігання правопорушенням та їх припинення, покарання винниху їх вчиненні.

Отже, адміністративний примус - це застосування суб’єктами публічної адміністрації, а у випадках, прямо визначених у законі, - також іншими особами, до осіб, які не перебувають у їх підпорядкуванні, незалежно від волі і бажання останніх передбачених адміністративно-правовими нормами заходів впливу морального, майнового, особистісного (фізичного) та іншого характеру з метою запобігання правопорушенням та їх припинення, притягнення винних до відповідальності.

Правові засади застосування заходів адміністративного примусу встановлено багатьма законодавчими актами - законами «Про Національну поліцію», «Про Службу безпеки України», «Про Державну прикордонну службу України», «Про Національну гвардію України», «Про Державну кримінально-виконавчу службу України», «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб», «Основи законодавства України про охорону здоров’я», «Про запобігання та протидію домашньому насильству», «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі», КУпАП України, Митним кодексом України та ін.

У чинному законодавстві термін «адміністративний примус» не використовується, водночас зустрічаються терміни «заходи впливу», «поліцейські заходи», «превентивні поліцейські заходи», «поліцейські заходи примусу» тощо. Такі назви дають уявлення лише про суб’єктів застосування цих заходів, не розкриваючи їх сутності та змісту. У теорії адміністративного права напрацьовано класифікацію заходів адміністративного примусу залежно від мети їх застосування. Заходи адміністративного примусу застосовується з потрійною метою.

Відповідно до цього вони поділяються на три види:

* адміністративно-запобіжні;
* заходи адміністративного припинення;
* адміністративні стягнення.

1. Адміністративно-запобіжні заходи

в діяльності публічної адміністрації

Назва цих заходів зумовлена їх профілактичною спрямованістю. Ці заходи конкретної фактичної підстави застосування не мають - вони використовуються для запобігання правопорушенням, їх виявлення, а також для підтримання правопорядку за надзвичайних обставин, оскільки загроза суспільним і особистим інтересам, заподіяння їм шкоди можуть виникнути не тільки внаслідок вчинення правопорушення, а й у результаті стихійного лиха, дій душевнохворих чи малолітніх тощо. Держава змушена тоді вдаватися до обмеження прав, застосування примусових заходів до осіб, невинуватих у порушенні норм права. Такими є дії органів охорони здоров'я, які примусово лікують інфекційних хворих, ветеринарної медицини, що здійснюють карантинні заходи, тощо.

Основною метою застосування адміністративно-запобіжних заходів є:

а) недопущення, відвернення правопорушень;

б) забезпечення громадського порядку і громадської безпеки в різних надзвичайних ситуаціях;

в) запобігання настанню шкідливих наслідків у зазначених ситуаціях.

Отже, адміністративно-запобіжні заходи становлять комплекс заходів впливу морального, фізичного, організаційного та іншого характеру, які дозволяють виявляти й не допускати правопорушення, забезпечувати публічний порядок і безпеку за різних надзвичайних обставин.

Ці заходи застосовуються багатьма органами та їх посадовими особами - Національною поліцією, органами і закладами охорони здоров’я, митними органами, іншими контрольно-наглядовими органами (напр., державними інспекціями] тощо.

Перелік адміністративно-запобіжних заходів ні в законодавстві, ні в спеціальній літературі не визначено. У зв'язку з цим у нормативних актах досить часто зустрічається термінологічна плутанина, а в літературі як запобіжні необгрунтовано аналізуються деякі заходи припинення. Зокрема в Законі України «Про Національну поліцію» вживається термін «превентивні поліцейські заходи», хоча до них включено не тільки профілактичні заходи, але й заходи, що застосовуються як реакція на вже вчинене правопорушення, тобто заходи припинення.

Адміністративно-запобіжними можна назвати такі заходи:

* перевірка документів. Наприклад, поліцейський має право вимагати в особи документи, що посвідчують особу, та/ або документи, що підтверджують відповідне право особи у визначених ст. 32 Закону України «Про Національну поліцію» випадках, зокрема якщо особа схожа на іншу, яка перебуває в розшуку, або безвісно зниклу особу; якщо існує достатньо підстав вважати, що особа вчинила або має намір вчинити правопорушення та ін. Із подібною метою перевіряти документи мають право також посадові особи інших державних органів, які здійснюють контроль і нагляд за додержанням відповідних загальнообов’язкових правил;
* огляд (обстеження, поверхнева перевірка), що з урахуванням цільового призначення і способу правоохоронного впливу найчастіше застосовується як захід адміністративного запобігання.

Приклад: поліцейським надано право здійснювати поверхневу перевірку як превентивний поліцейський захід - здійснення візуального огляду особи проведенням по поверхні вбрання особи рукою, спеціальним приладом або засобом, візуальним оглядом речі або транспортного засобу (ст. 34 Закону України «Про Національну поліцію»), митними органами здійснюється митний огляд і переогляд, органами Державної прикордонної служби - огляд морських і річкових суден та документів тощо. В усіх цих випадках головною метою застосування зазначеного заходу є запобігання правопорушенням та їх виявлення, забезпечення громадської безпеки, тобто він має чітко виражений профілактичний характер.

* проникнення до житла чи іншого володіння особи, входження до приміщень підприємств, установ та організацій, що можливе тільки в чітко визначених випадках.

Приклад: відповідно до ст. 38 Закону України «Про Національну поліцію» поліція може проникнути до житла чи іншого володіння особи без умотивованого рішення суду лише в невідкладних випадках, пов'язаних із: 1) рятуванням життя людей та цінного майна під час надзвичайних ситуацій; 2) безпосереднім переслідуванням осіб, підозрюваних у вчиненні злочину.

* припинення злочину, що загрожує життю осіб, які перебувають у житлі або іншому володінні. Стаття 25 Закону України «Про Службу безпеки України» надає працівникам СБУ право: при безпосередньому припиненні злочинів, переслідуванні осіб, що підозрюються у їх вчиненні, заходити до житлових, службових, виробничих та інших приміщень, на території й земельні ділянки; у разі проведення заходів щодо боротьби з тероризмом входити за письмовим розпорядженням керівника органу або оперативного підрозділу СБУ за службовими посвідченнями на територію, до приміщень, складів і сховищ підприємств, організацій і установ незалежно від форми власності. Відвідувати ці місця для виконання контрольних і профілактичних функцій можуть також посадові особи й інших органів контролю;
* вимогу залишити місце і обмеження доступу на визначену територію (блокування районів місцевості, окремих споруд та об'єктів), яку можуть застосовувати поліцейські та військовослужбовці Національної гвардії. Так, відповідно до ст. 36 Закону України «Про Національну поліцію» поліцейський уповноважений вимагати від особи (осіб) залишити визначене місце на певний строк або заборонити чи обмежити особам доступ до визначеної території або об’єктів, якщо це необхідно для забезпечення публічної безпеки й порядку, охорони життя і здоров’я людей, для збереження та фіксації слідів правопорушення;
* із метою забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони життя і здоров'я людей поліцейський може також обмежувати або забороняти рух транспорту і пішоходів на окремих ділянках вулиць і автомобільних доріг у разі затримання осіб відповідно до закону під час аварій, інших надзвичайних ситуацій (ст. 36 Закону України «Про Національну поліцію»);
* адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі, що становить систему тимчасових примусових профілактичних заходів спостереження і контролю за поведінкою окремих осіб, звільнених з місць позбавлення волі, що здійснюються органами Національної поліції відповідно до Закону України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі». Рішення про його застосування ухвалюється одноосібно суддею районного

(міського] суду за поданням начальника установи виконання покарань або органу Національної поліції на строк від одного до двох років і не може перевищувати термінів, передбачених законом для погашення або зняття судимості. Осіб, щодо яких встановлено адміністративний нагляд, беруть на облік, фотографують, а в разі потреби в них беруть відбитки пальців. Працівники поліції зобов'язані систематично контролювати поведінку цих осіб, запобігати порушенням ними громадського порядку та прав інших громадян і припиняти їх, проводити розшук осіб, які уникають адміністративного нагляду. До обмежень, яких піднаглядний мусить дотримуватися, віднесено: заборону виходу з будинку, квартири в установлений час, яка не може перевищувати 8 годин на добу; заборону перебування у визначених місцях району (міста];

* обмеження прав громадян, пов'язаних зі станом здоров'я. Відповідно до ст. 53 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров’я» з метою охорони здоров’я населення органи і заклади охорони здоров’я зобов’язані здійснювати спеціальні заходи профілактики та лікування соціально небезпечних захворювань (туберкульоз, психічні, венеричні захворювання, СНІД, лепра, хронічний алкоголізм, наркоманія], а також карантинних захворювань, зокрема щодо коро- новірусу СОУШ-19[[52]](#footnote-52).
* заходи щодо запобігання домашньому насильству. Стаття 27 Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» з метою запобігання домашньому насильству передбачав право Національної поліції України брати на профілактичний облік кривдника (особу, яка вчинила домашнє насильство у будь-якій формі] та проводити з ним профілактичну роботу, а ст. 28 - направляти кривдника за рішенням суду на проходження програми для кривдників (від трьох місяців до одного року]. Відповідальними за виконання програм для кривдників є місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування.

На завершення варто підкреслити, що розглянуте коло адміністративних запобіжних заходів не можна назвати вичерпним. Це найпоширеніші заходи, запобіжний характер яких сумнівів практично не викликає. Законами України може бути передбачена можливість застосування й інших заходів адміністративно-запобіжних заходів.

1. Заходи адміністративного припинення

Заходи адміністративного припинення є найчисленнішими та найрізноманітнішими з усіх адміністративно-примусових заходів і характеризуються насамперед тим, що їх застосування спричиняється реальною протиправною (зокрема об'єктивно протиправною) ситуацією і починається в момент, коли вона досягла певного розвитку, тобто коли використання запобіжних заходів стає вже неефективним або й зовсім марним. Заходи адміністративного припинення не відвертають, а безпосередньо припиняють наявні правопорушення або об'єктивно протиправні діяння, створюють умови для встановлення особи порушника, з'ясування обставин справи й реальної можливості для подальшого застосування до порушника заходів адміністративного або іншого впливу.

На відміну від адміністративних стягнень, заходи адміністративного припинення не містять елемента покарання особи, до якої вони застосовуються. Виконуючи поряд із виховною каральну функцію, адміністративне стягнення за своєю дією в часі звернене в минуле, є ретроспективним. Заходи ж адміністративного припинення, як правило, спрямовані в сьогодення і тому здатні самостійно й оперативно вирішувати конфліктну ситуацію, зокрема примусово припиняти правопорушення. Вони можуть також забезпечувати умови для подальшого застосування заходів відповідальності до винних. Часто заходи припинення використовуються й для протидії об'єктивно протиправним діянням душевнохворих і малолітніх, тобто осіб, які не підлягають юридичній відповідальності. Заходи адміністративного припинення не потребують установлення вини порушника як обов’язкової умови застосування.

Отже, заходи адміністративного припинення - це засновані на законі засоби примусового переривання [припинення] діянь, які мають ознаки адміністративного правопорушення, а в окремих випадках - кримінально-правовий характер, спрямовані на недопущення шкідливих наслідків протиправної поведінки, забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення і притягнення винних до адміністративної, а у виняткових випадках - до кримінальної відповідальності.

Заходи адміністративного припинення застосовуються з метою:

а] припинення порушень правових норм (адміністративних проступків, злочинів і об’єктивно протиправних діянь];

б] запобігання вчиненню нових правопорушень;

в] створення умов для подальшого притягнення винних до відповідальності;

г] усунення шкідливих наслідків правопорушення;

д] відновлення попереднього, правомірного стану.

Заходи адміністративного припинення дуже неоднорідні, відрізняються один від одного за багатьма ознаками. Проте основну їх класифікацію доцільно провести відповідно до призначення цих заходів. За цим критерієм заходи адміністративного припинення поділяються на дві групи - заходи загального і спеціального призначення.

Заходи адміністративного припинення загального призначення, які застосовуються в повсякденній практиці багатьма суб'єктами владних повноважень, насамперед Національною поліцією, виходячи з мети їх застосування, поділяються своєю чергою на самостійні (або оперативні) й допоміжні (забезпечувальні).

1. Самостійні (оперативні) заходи адміністративного припинення характеризуються тим, що оперативно вирішують конфліктну ситуацію, тобто конфлікт найчастіше вичерпується остаточно. Певною мірою можна стверджувати, що ці заходи (принаймні більшість із них] стоять на межі власне заходів припинення і адміністративних стягнень. Наприклад, заборона певнихробітза своїм характером дуже схожа на таке адміністративне стягнення, як позбавлення спеціального права.

Вимога припинити протиправну поведінку. Таку вимогу мають право (і зобов’язані] ставити працівники правоохоронних органів, різні державні інспектори в разі виявлення такої поведінки. Наприклад, ст. 25 Закону України «Про Службу безпеки України» надає її працівникам право вимагати від громадян та посадових осіб припинення правопорушень і дій, що перешкоджають здійсненню повноважень СБУ Підставу застосування зазначеного заходу припинення може становити будь-яке правопорушення, зокрема злочин. Вимога може бути висловлена усно, а також оформлена у вигляді письмового припису [розпорядження]. Вона юридично обов’язкова, непокора цій вимозі є підставою для застосування інших заходів примусу.

Привід осіб, які ухиляються від явки на виклик у певні державні органи. Так, відповідно до ч. 2 ст. 268 КУпАП України в разі ухилення особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, від явки на виклик органу внутрішніх справ або судді районного, районного в місті, міського чи міськрайонного суду у випадках, коли її присутність при розгляді справи є обов'язковою, цю особу може бути Національною поліцією піддано приводу. Привід полягає у примусовій доставці особи до відповідного органу. Тобто це вилучення її з місця перебування й супроводження до місця призначення, поєднані із застосуванням психічного чи фізичного спонукання.

Заборонний припис. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» терміновий заборонний припис стосовно кривдника - це спеціальний захід протидії домашньому насильству, що вживається уповноваженими підрозділами органів Національної поліції України як реагування на факт домашнього насильства та спрямований на негайне припинення домашнього насильства, усунення небезпеки для життя і здоров’я постраждалих осіб та недопущення продовження чи повторного вчинення такого насильства.

Зупинка транспортних засобів. Відповідно до ст. 35 Закону України «Про Національну поліцію» поліцейський може зупиняти транспортні засоби в разі, якщо водій порушив Правила дорожнього руху, а такожу інших випадках, установлених законом. Крім того поліцейський зобов'язаний зупиняти транспортні засоби в разі, якщо є інформація, що свідчить про порушення власником транспортного засобу митних правил. Поліцейський зобов'язаний поінформувати водія про конкретну причину зупинення ним транспортного засобу з детальним описом підстави зупинки. Невиконання водієм вимоги поліцейського про зупинку транспортного засобу становить склад адміністративного проступку, передбаченого частиною першою ст. 122-2 КпАП України.

Заборона чи зупинення певних робіт або експлуатації різних об'єктів (зокрема експлуатації різних машин і механізмів - самохідних сільськогосподарських машин, річкових або маломірних суден тощо]. Цей захід належить до компетенції низки правоохоронних та контрольно-наглядових органів. Зокрема поліції надано право опечатувати й закривати об'єкти, де зберігаються чи використовуються зброя, інші предмети, на які поширюється дозвільна система органів внутрішніх справ, у разі виявлення порушення правил поводження з ними та правил їх використання, що загрожують громадській безпеці, до усунення таких порушень (ст. 39 Закону України «Про Національну поліцію»].

Посадові особи Державної прикордонної служби України мають право зупиняти або припиняти рибний промисел, морські наукові дослідження, інші роботи в територіальному морі, прилеглій зоні, виключній (морській] економічній зоні та внутрішніх водах України в разі відсутності відповідного дозволу (погодження] або порушення встановлених правил їх проведення (ст. 20 Закону України «Про Державну прикордонну службу України»].

Відповідно до п. 4 ст. 10 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» органи державного фінансового контролю мають право вимагати від керівників підконтрольних установ проведення інвентаризацій, у разі відмови - звернутися до суду щодо спонукання до проведення таких інвентаризацій, а до ухвалення відповідного рішення судом - опечатувати каси, касові приміщення, склади та архіви на термін не більше 24 годин з моменту такого опечатування.

Органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування можуть обмежувати, тимчасово забороняти (зупиняти] або припиняти відповідно до законодавства господарську чи інші види діяльності, пов’язані з порушенням умов і вимог до викидів забруднювальних речовин в атмосферне повітря і рівнів впливу фізичних та біологічних факторів на його стан, передбачених дозволами (ст. 12 Закону України «Про охорону атмосферного повітря»].

Подібні повноваження має також багато інших державних органів - державної санітарно-епідеміологічної служби, ветеринарної медицини, природоохорони тощо.

1. Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення становлять особливу групу заходів адміністративного припинення, специфіка яких полягає в тому, що:
2. вони застосовуються з метою припинення адміністративних проступків, коли вичерпано інші заходи впливу, встановлення

особи, складення протоколу про адміністративне правопорушення, забезпечення розгляду справи;

1. вони застосовуються тільки в рамках провадження, що ведеться у зв’язку з правопорушенням, тобто лише з моменту порушення справи і до її припинення і лише до особи, яка вчинила правопорушення;
2. е додаткові підстави застосування цих заходів - неможливість припинення правопорушення іншими засобами, виконання інших процедурних дій (складення протоколу, встановлення особи тощо], можливе вчинення особою нових проступків;
3. це несамостійні, допоміжні заходи впливу, вони не вважаються санкціями, не тягнуть додаткових обмежень для порушника;
4. установлено спеціальний порядок їх застосування: перелік уповноважених органів і посадових осіб, які мають право їх застосовувати, строки (в необхідних випадках], документальне оформлення (складення протоколу), порядок оскарження.

До цих заходів відповідно до КУпАП України належать-.

1. доставлення порушника (ст. 259);
2. адміністративне затримання (ст. ст. 261-263);
3. особистий огляд і огляд речей (ст. 264);
4. вилучення речей і документів, що е знаряддям або безпосереднім об’єктом правопорушення, зокрема посвідчення водія, тимчасове затримання транспортних засобів (ст. 265-265-2,265-4);
5. відсторонення осіб від керування транспортними засобами, річковими і маломірними суднами та огляд на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп’яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції (ст. 266).

Заходи адміністративного припинення спеціального призначення є комплексом виняткових екстраординарних засобів адміністративного впливу. Спеціальний характер таких заходів визначає специфіку підстав їх застосування. Це, як правило, невідкладні випадки, коли потрібно припинити протиправні дії, небезпечні для життя і здоров'я людей. Крім того заходи спеціального призначення застосовуються тоді, коли були використані й не дали бажаних результатів усі інші форми попереднього впливу на правопорушників. Тому застосуванню сили, спеціальних засобів і зброї має передувати попередження про намір їх застосувати. Зокрема поліцейський

зобов'язаний заздалегідь попередити особу про застосування фізичної сили, спеціальних засобів і вогнепальної зброї і надати їй достатньо часу для виконання законної вимоги поліцейського, крім випадку, коли зволікання може спричинити посягання на життя і здоров'я особи чи та/або поліцейського або інші тяжкі наслідки, або в ситуації, що склалася, таке попередження е невиправданим або неможливим.

Спеціальними ці заходи називаються ще й тому, що вони спрямовані безпосередньо на особу порушника, здатні завдати йому певної фізичної шкоди і навіть позбавити його життя. У зв’язку з цим закон вимагає від працівників правоохоронних органів застосовувати силу в межах потреби й тільки тоді, коли уникнути її застосування неможливо. При цьому можливість заподіяння шкоди здоров’ю порушника має бути мінімальною.

Застосування фізичної сили, спеціальних засобів і вогнепальної зброї до жінок з явними ознаками вагітності, малолітніх осіб, осіб з явними ознаками обмежених можливостей або старості заборонено, крім випадків учинення ними збройного чи групового нападу, учинення збройного опору, що загрожує життю і здоров’ю інших осіб, якщо відбити такий напад або опір іншими способами і засобами неможливо.

Поліцейські та працівники інших правоохоронних органів можуть застосовувати фізичну силу, зокрема спеціальні прийоми боротьби (рукопашного бою], для забезпеченій особистої безпеки або/та безпеки інших осіб, припинення правопорушення, затримання особи, яка вчинила правопорушення, якщо застосування інших заходів не забезпечує виконання повноважень, покладених на них законом.

Застосування спеціальних засобів (пристроїв, приладів і предметів, спеціально виготовлених, конструктивно призначених і технічно придатних для захисту людей від ураження різними предметами, тимчасового (відворотного] ураження людини (правопорушника, супротивника], пригнічення чи обмеження волі людини (психологічної чи фізичної] шляхом здійснення впливу на неї чи предмети, що її оточують (гумові та пластикові кийки, електрошокові пристрої, засоби обмеження рухомості (кайданки, сітки для зв’язування тощо], засоби примусової зупинки транспорту, засоби акустичного та мікрохвильового впливу, пристрої, гранати та боєприпаси світлозвукової дії, засоби, споряджені гумовими або аналогічними снарядами несмертельної дії, засоби, споряджені речовинами сльозогінної та дратівної дії та ін.) (ст. 42 Закону України «Про Національну поліцію»). Підстави, порядок застосування, а також види спеціальних засобів встановлено, крім Закону України «Про Національну поліцію», постановою КМУ від 20 грудня 2017 р. № 1024 «Про затвердження переліку та Правил застосування спеціальних засобів військовослужбовцями Національної гвардії під час виконання службових завдань» та постановою КМУ від 18 січня 2003 р. №83 «Про затвердження Правил застосування спеціальних засобів військовослужбовцями Військової служби правопорядку у Збройних Силах України під час здійснення службових обов'язків».

Застосування вогнепальної зброї здійснюють поліцейські та працівники інших правоохоронних органів як крайній захід у чітко визначених законом випадках. Так, Закон України «Про Національну поліцію» (ст. 46) встановив сім таких підстав-.

1. для відбиття нападу на поліцейського або членів його сім’ї, у випадку загрози їхньому життю чи здоров’ю;
2. для захисту осіб від нападу, що загрожує їхньому життю чи здоров’ю;
3. для звільнення заручників або осіб, яких незаконно позбавлено волі;
4. для відбиття нападу на об’єкти, що перебувають під охороною, конвої, житлові та нежитлові приміщення, а також звільнення таких об’єктів у разі їх захоплення;
5. для затримання особи, яку застали під час вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину і яка намагається втекти;
6. для затримання особи, яка чинить збройний опір, намагається втекти з-під варти, а також озброєної особи, яка погрожує застосуванням зброї та інших предметів, що загрожують життю і здоров'ю людей та/або поліцейського;
7. для зупинки транспортного засобу через його пошкодження, якщо водій своїми діями створює загрозу життю чи здоров’ю людей та/або поліцейського.

На цих же підставах можуть застосовувати вогнепальну зброю і працівники інших правоохоронних органів. Розглянуті заходи адміністративного припинення повністю їх перелік не вичерпують, оскільки ні на законодавчому, ні на доктринальному рівні цей перелік не визначено.

1. Адміністративні стягнення

Відповідно до ст. 23 КпАП України адміністративне стягнення є мірою відповідальності і застосовується з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі додержання законів України, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами.

Тобто завдяки застосуванню адміністративних стягнень суб’єкти публічної адміністрації досягають потрійної мети - 1) покарання особи (це «міра відповідальності»), яка вчинила адміністративне правопорушення, 2) виховання її в дусі додержання законів України, поваги до правил співжиття, а також 3) запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником (приватна превенція), такі іншими особами (загальна превенція).

Види цих стягнень, підстави та порядок їх застосування головним чином визначено Кодексом України про адміністративні правопорушення.

КУпАП України встановив такі види адміністративних стягнень:

1. попередження;
2. штраф;
3. штрафні бали;
4. оплатне вилучення предмета, який став знаряддям учинення або безпосереднім об’єктом адміністративного правопорушення;
5. конфіскація предмета, який став знаряддям учинення або безпосереднім об’єктом адміністративного правопорушення, або грошей, одержаних в результаті вчинення такого правопорушення;
6. позбавлення спеціального права, наданого громадянинові, позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю;
7. громадські роботи;
8. виправні роботи;
9. суспільно корисні роботи;
10. адміністративний арешт;
11. арешт з утриманням на гауптвахті.

Наведений перелік не є вичерпним, законами України може бути встановлено й інші види адміністративних стягнень (напр., ст. 24

Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» передбачає можливість адміністративного видворення за межі України іноземців і осіб без громадянства за вчинення адміністративних правопорушень, які грубо порушують правопорядок).

С. 109-112.

1. Адміністративно-правові режими[[53]](#footnote-53)

Публічне адміністрування в сучасний період широкомасштабних змін у політичному, соціально-економічному, культурному житті суспільства простежується в сукупності спеціальних управлінських регламентів, які передбачають створення певних форм адміністративно-правових режимів, що мають закріплюватись комплексом різноманітних норм адміністративного права та забезпечувати здійснення спеціальних адміністративних процедур публічно- управлінської організації.

Приклад: дії публічного апарату при загрозах пожежній безпеці, організації евакуації громадян, установлення (відповідно від обставин) спеціального внутрішнього розпорядку, створення окремих умов ліцензування.

Отже, адміністративно-правові режими стають необхідним елементом публічно-управлінської організації та ефективним інструментом публічного адміністрування.

1. Поняття та класифікація

адміністративно-правових режимів[[54]](#footnote-54)

Термін «режим» походить від французького régime - «порядок, упорядкувати» та латинського regimem - «держава, уряд». У тлумачних словниках термін «режим» має декілька основних значень: державний устрій, спосіб правління, точно встановлений розпорядок життя, праці, відпочинку тощо, певні умови, необхідні для забезпечення роботи, функціонування, існування чого-небудь, система правил, заходів, методів для досягнення будь-якої мети.

У теорії наукового пізнання термін «правовий режим» розглядається за такими аспектами:

1} за загальною функціональною ознакою, що зумовлюється поділом права на «приватне» та «публічне», режим правового регулювання може визначатись як загальнодозвільний або загальнозаборо нений;

2} з позиції універсальності застосування

Приклад: правоохоронна діяльність за галузевою ознакою передбачає спорідніть правових приписів для процесуальної діяльності державних структур системи МВС України: «режим таємності», «митний режим», «режим охорони державного кордону» тощо;

3) з огляду можливості утворення похідних вторинних режимів на основі галузевих правових режимів.

Приклад: створення режиму соціальних процесів; утворення спеціального режиму роботи для окремих видів діяльності; визначення правового адміністративного статусу певних територій (введення надзвичайного режиму).

Слід наголосити, що поняття «об'єкт адміністративно-правового режиму» не збігається з поняттям «предмет адміністративно-правового регулювання». До останнього належать суспільні відносини, піддані галузевій правовій регламентації, що об'єктивно припускає використання галузевих норм, але не урегульовані в силу визначених причин. До об'єкта режиму включаються тільки ті відносини, що фактично потрапили під дію адміністративно-правових норм, тому що режим - не завжди результат впливу, стан упорядкованості соціальних зв'язків.

Спеціальні адміністративно-правові режими встановлюються у сфері державного управління, постаючи в ролі особливої правової форми виконавчо-розпорядницької діяльності. Її потреба виникає в тому разі, коли інші організаційно-управлінські способи й форми впливу, окремі або розрізнені міри не можуть підтримати упорядкований характер цієї групи суспільних відносин. Спеціальний режим установлюється там, де не ефективний звичайний порядок реалізації юридичних форм, де потрібно зібрати правовий інструментарій у єдиний комплекс процедурно-процесуальних форм, контрольно-наглядових функцій, примусових заходів, що діють у визначеному напрямку попередження, охорони й захисту.

Адміністративно-правові відносини, що стають об'єктом спеціального адміністративно-правового режиму, мають відрізнятися соціальною однорідністю, відособленістю, конкретною цільовою настановою та детермінувати наявність в учасників правовідносин спеціальної сукупності прав і обов'язків. Говорити про спеціальний адміністративно-правовий режим можна лише тоді, коли він одержав своє законодавче закріплення. Як правило, у законі (або іншому нормативно-правовому акті] визначаються вид рішення і його носій, умови введення, суб'єкт, що здійснює режимне керування, запроваджує спеціальні заходи. Оскільки спеціальні адміністративно-правові режими, як правило, пов'язані з обмеженням, примусом, відповідальністю, то в ідеалі вони мають одержувати юридичне оформлення у вигляді закону, а не урядового чи відомчого нормативно-правового акта.

Спеціальні адміністративно-правові режими класифікуються за:

* юридичною силою акта, що закріплює режим (установлені законами України і підзаконними нормативно-правовими актами];
* територією дії режиму (що діє на території всієї держави, її окремої частини];
* часом дії (постійні та тимчасові];
* об'єктом-носієм (територій, окремих об'єктів і документів, режими видів діяльності];
* масштабом свободи громадян та організацій у використанні своїх можливостей для реалізації суб’єктивних прав (пільгові й обмежувальні];
* глибиною змін у конституційному статусі громадян і організацій (звичайні та надзвичайні][[55]](#footnote-55).

В адміністративному праві держав закріплено розгляд спеціальних адміністративно-правових режимів на двох рівнях: інституціо- нальному, як особливе сполучення юридичних засобів та прийомів регулювання, і державно-управлінському, як особливий порядок діяльності державних органів, що має забезпечити дотримання встановлених правил.

Елементами спеціального адміністративно-правового режиму є також організаційна і матеріально-технічна підсистеми.

Організаційна забезпечує діяльність органів виконавчої влади й виражається у створенні особливих правозастосовних структур і механізмів їхньої координації, у збиранні й обробленні інформаційних даних про функціонування об’єкта, розробленні комплексних програм взаємодії всіх суб’єктів, що забезпечують підтримку режиму. Дія спеціального адміністративно-правового режиму пов’язана також із вирішенням економічних, матеріально-технічних питань - підготовкою сил і засобів, створенням спеціальних фондів і джерел фінансування, наданням допомоги потерпілим, проведенням аварійно-відновлювальних робіт.

Отже, адміністративно-правовий режим це - правовий режим зі спеціальною метою, зумовлений імперативним методом правового регулювання, з особливими засобами встановлення і формами виникнення прав та обов'язків, способами юридичного впливу та захисту прав і свобод, який має чітко визначені просторово-часові рамки та спеціальні органи управління.

1. Надзвичайні адміністративно-правові режими[[56]](#footnote-56)

Різноманітні небезпечні явища вимагають нормативного впливу, що відрізняється від чинного в нормальних умовах. З усієї сукупності спеціальних адміністративно-правових режимів виділяються як окремий клас надзвичайні адміністративно-правові режими.

Надзвичайні правові режими - це спеціальні правові режими життєдіяльності населення, здійснення господарчої діяльності та функціонування органів влади на території, де виникла надзвичайна ситуація.

У разі виникнення надзвичайної ситуації як різновиду небезпечного соціального явища соціальне середовище виходить і з-під впливу права. Багато правових механізмів перестають працювати, і тому звичайне законодавство не може регулювати відносини, які складаються в таких умовах. Слід сказати, що екстремальні адміністративно-правові режими - це спеціальні правові режими діяльності органів влади й управління, що передбачають обмеження правосуб’єктності фізичних і юридичних осіб, запроваджувані як

тимчасовий соціально об’єктивний і правовий захід для забезпечення безпеки особи, суспільства і держави, який визначається конкретними обставинами.

Використовувані правові засоби містять додаткові адміністративно-правові заборони, обмеження та зобов'язання для громадян, організацій і нижчих державних органів, додаткові владні повноваження, зокрема дискреційного характеру, для органів державної влади, що здійснюють «режимне регулювання».

Оскільки екстремальні умови диктують безперешкодне виконання індивідуальних і нормативних розпоряджень, максимальне підпорядкування волі суб’єктів загальній меті, режими «вижимають» з галузевого режиму все, що стосується обмежувально- заборонного впливу: зменшується кількість прийомів узгодження й горизонтальної координації, скорочується загальнодозвільна реалізація конституційних прав громадян у сфері управління та збільшуються дозвільні розпорядження й координаційні зобов’язання. Екстремальний режим є завжди тимчасовим заходом і має працювати тільки в період існування надзвичайних ситуацій[[57]](#footnote-57).

Нині дійсно існує потреба в розподілі надзвичайних та екстремальних режимів. Уважаємо, що «екстремальні режими» - ширше поняття, яке включає в себе й надзвичайні режими. Якщо екстремальні режими - це режими діяльності в умовах виникнення чи високої ймовірності виникнення надзвичайних ситуацій різної ґенези, які вводяться з метою локалізації та ліквідації впливу негативного чинника на суспільство, то надзвичайні режими - це певний клас екстремальних режимів, але основною ознакою їх виділення є пряме посилання Конституції на ці режими та обов'язкове вирішення певних питань щодо цих режимів на рівні міжнародного права. Надзвичайних режимів в Україні три - воєнний стан, надзвичайний стан і режим зони надзвичайної екологічної ситуації[[58]](#footnote-58).

При введенні екстремального режиму важливо дотримуватися принципу адекватного реагування, що має запобігти надмірному втручанню державних органів у конституційний статус особи. Носієм екстремального режиму є територія, на якій виникли небезпечні чинники. Об'єктом екстремального режиму є суспільні відносини, що впливають на ступінь і характер загрози безпеки, на стан громадського порядку й життєдіяльності. Вибір конкретного виду режиму залежить від параметрів ситуації. Можна виокремити такі критерії: тимчасовий аспект ситуації; масштаби впливу негативного чинника; комплексність впливу негативних чинників різного роду; негативні наслідки, що настали, і їх тяжкість; прогнозовані негативні наслідки, їх тяжкість і приблизний час настання.

Конкретні параметри правових режимів істотно відрізняються-. кожний режим закріплює визначену кількість заборон і позитивних зобов’язань. Вони різні за глибиною змін у конституційному статусі громадян, а також за територією, на якій вводиться режим, та за терміном дії режиму.

Існують дві підстави для введення таких режимів: фактична (явище, що включене у відповідний перелік] та юридична (відповідний акт державної влади]. У разі виникнення фактичних підстав, особливо при складному комплексному характері їх походження, перестають працювати звичайні повсякденні соціальні й правові механізми держави. Для виконання визначених завдань влада змінює своє правове забезпечення і вводить надзвичайні режими та організаційне забезпечення: створюється спеціальна система управління, визначені органи державної виконавчої влади наділяються надзвичайними повноваженнями, створюються надзвичайні органи управління (комісії, штаби, комендатури]. Усе це запроваджується з метою нормалізації обстановки в найкоротший термін, усунення загрози небезпеки, повернення до повсякденної системи управління, надання допомоги постраждалим, ліквідує та локалізує негативні чинники.

До складу екстремальних режимів, крім надзвичайних, входять екстраординарні режими, передбачені законодавством України для реагування на надзвичайні ситуації різного походження. Це й режим проведення антитерористичної операції, режим проведення операції об'єднаних сил, режим надзвичайної ситуації, режим карантину тощо.

На відміну від надзвичайних режимів, які можуть не вводитися за політичними обставинами, екстраординарні режими вводяться завжди та майже не мають політичного забарвлення.

За жорсткістю та інтенсивністю правообмежень один надзвичайний режим ніби поглинає інший. Так, при введенні режиму зони надзвичайної екологічної ситуації скасовується режим «надзвичайної ситуації» на території впливу негативного чинника, тобто режим зони надзвичайної екологічної ситуації ніби поглинає право- обмеження, які були до цього закріплені режимом «надзвичайної ситуації», і запроваджує додаткові. Те ж саме відбувається в разі введення режиму надзвичайної ситуації після режиму зони надзвичайної екологічної ситуації та при введенні режиму воєнного стану після режиму надзвичайної ситуації.

1. Контроль та нагляд[[59]](#footnote-59) [[60]](#footnote-60)
2. Адміністративний (публічний) контроль

Комплексним самостійним інструментів публічного адміністрування є контроль - вид діяльності, що полягає в тому, що суб'єкт публічної адміністрації здійснює перевірку й облік того, як контрольований об’єкт виконує покладені на нього завдання та реалізує свої функції23”.

Основне призначення контролю полягає у виявленні невідповідності його об’єкта певним правомірним оціночним критеріям для подальшого застосування адекватних заходів реагування[[61]](#footnote-61).

Відповідно до Закону України від 5 квітня 2007 р. № 877-У «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» під державним контролем розуміється діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, органів місцевого самоврядування, інших органів у межах повноважень, передбачених законом, щодо запобігання та виявлення порушень вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема якості продукції, робіт і послуг, прийнятного рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища.

Метою контролю є встановлення результатів діяльності певних суб'єктів, допущених відхилень від прийнятих вимог, принципів організації, виявлення причин цих відхилень від прийнятих вимог, а також визначення шляхів подолання перешкод для ефективного функціонування всієї системи. У сучасному розумінні контроль розглядається не тільки як засіб покарання, а й як інформаційно-аналітичний засіб.

Сутність публічного контролю полягає у спостереженні за функціонуванням відповідного підконтрольного об’єкта; в одержанні об’єктивної та достовірної інформації; у вживанні заходів із запобігання й усунення порушень; у виявленні причин і умов, що сприяють правопорушенню; у вживанні заходів щодо залучення до відповідальності осіб, винних у порушенні[[62]](#footnote-62).

Ознаками контролю як інструмента публічного адміністрування є таке:

* мета полягає у здійсненні перевірки суб'єктами публічного адміністрування щодо виконання об’єктами публічного адміністрування визначених законодавством положень адміністративно-правових режимів;
* органи публічного контролю здійснюють заходи виключно на основі та у випадках, передбачених законами України;
* у ході перевірки публічна адміністрація виявляє недоліки в адміністративно-правовому регулюванні суспільних відносин, вимагає від об’єктів публічного управління усунення виявлених порушень, надає їм приписи; виявляє осіб та усуває обставини, які можуть негативно вплинути на забезпечення прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб.

Найбільш наочно сутність публічного контролю розкривається в діяльності спеціалізованих державних інспекцій і служб та представницьких органів місцевого самоврядування, основними завданнями яких є здійснення державного контролю і нагляду в певній досить вузькій, але важливій сфері діяльності.

Найбільш вагомими з них є інспекції - пожежна, охорони праці, податкова, контролю за цінами, захисту рослин. Серед служб - санітарна, митна, контрольно-ревізійна та ін. - органи публічного адміністрування або їх самостійні структурні підрозділи, що мають юрисдикційні повноваження. Будучи органами публічного контролю іншої відомчої належності відносно підконтрольних їм структур, вони здійснюють незалежний контроль.

Отже, контроль як інструмент публічного адміністрування - це вид діяльності публічної адміністрації, що полягає в активних діях щодо перевірки й обліку того, як контрольований об’єкт публічного управління виконує покладені на нього завдання та реалізує свої функції, визначені нормами адміністративного права.

1. Адміністративний нагляд

Адміністративний нагляд порівняно з контролем є більш вузьким видом публічного адміністрування. Особливість нагляду полягає в тому, що він має за мету не тільки попередити правопорушення, а й застосувати заходи адміністративного примусу, зокрема адміністративної відповідальності, у разі виявлення порушень адміністративно-правових правил у визначеній сфері відповідними інспекціями чи службами.

Адміністративний нагляд - це особливий вид публічної діяльності, здійснюваної спеціальними органами виконавчої влади щодо організаційно не підпорядкованих підприємств, установ, організацій, посадових осіб і громадян у зв'язку з виконанням ними спеціальних міжгалузевих норм, правил, вимог, з використанням комплексу адміністративних засобів впливу для попередження, виявлення і припинення правопорушень, відновлення встановлених правовідносин і притягнення винних до відповідальності.

Приклад: адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі, - це система тимчасових примусових профілактичних заходів спостереження і контролю за поведінкою таких осіб, що здійснюються органами Національної поліціїї[[63]](#footnote-63).

Отже, адміністративний нагляд - це здійснення спеціальними державними органами цільового спостереження виключно у сферах значної суспільної небезпеки за дотриманням підприємствами, установами, організаціями та громадянами правил, передбачених нормативно-правовими актами.

Запитання і завдання

1. Які ознаки притаманні інструменту публічного адміністрування?
2. Які існують інструменти публічного адміністрування?
3. За якими правилами суб'єкти публічної адміністрації підбирають інструменти публічного адміністрування?
4. Яке юридичне значення має нормативно-правовий акт суб’єкта публічного адміністрування?
5. Здійсніть класифікацію нормативно-правових актів.
6. Які вимоги висуваються до нормативних актів?
7. Які існують підстави для визнання нормативно-правового акта протиправним?
8. За якими критеріями може бути здійснено класифікаційний розподіл адміністративних актів?
9. Чим відкликання індивідуального акта відрізняється від його скасування?
10. Схарактеризуйте стадії процедури ухвалення (видання) індивідуального акта.
11. Назвіть підстави визнання адміністративно-правового акта не дійсним. Які наслідки такого рішення?
12. Які підстави розмежування адміністративних і приватноправових договорів?
13. Які вимоги висуваються до адміністративних договорів? Які наслідки їх недотримання?
14. Які підстави визнання адміністративного договору нікчемним?
15. Що розуміється під актом планування, і чим він відрізняється від адміністративних актів, нормативних актів та адміністративних договорів?

16.3а якими критеріями можна класифікувати плани в діяльності суб'єктів публічного адміністрування?

1. Назвіть зміст методів публічного адміністрування.
2. У чому полягає особливість контролю як інструменту публічного адміністрування?
3. У чому полягає зміст електронного урядування як форми організації державного управління?
4. Визначте та схарактеризуйте основні складові елементи е-уряду- вання.
5. У чому полягає зміст електронного урядування як форми організації державного управління?
6. Визначте та схарактеризуйте основні складові елементи е-уряду- вання.
7. Як співвідносяться між собою е-урядування та е-демократія?

Література для поглибленого вивчення

1. Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. Т. Коломо- єць. Київ : Істина, 2012. 528 с.
2. Афанасьев К. Адміністративний договір як форма державного управління (теоретико-правовий аспект) : дис.... канд. юрид. наук: 12.00.07. Луганськ, 2002.191 с.
3. Барікова А. Електронна держава: нова ефективність урядування: монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2016. 224 с.
4. Біла В. Адміністративний договір в діяльності органів державної податкової служби України : дис.... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2011.192 с.
5. Галунько В., Курило В., Короєд С. та ін. Адміністративне право України. Т.1. Загальне адміністративне право: навчальний посібник Херсон : Грінь Д.С., 2015. 272 с.
6. Горбулін В., Грицяк Н., Семенченко А. та ін. Електронне урядування: підручник / за заг. ред. проф. Ю. Ковбасюка. Київ : НАДУ, 2014. 352 с.
7. Дубов Д. Основи електронного урядування: навчальний посібник. Київ : Центр навчальної літератури, 2006.176 с.
8. Завальна Ж. Адміністративний договір: теоретичні засади та застосування: автореф. дис.... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2010. 29 с.
9. Колпаков В., Кузьменко О., Пастух І. та ін. Курс адміністративного права України: підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 808 с.
10. Мандюк О. Індивідуальні адміністративні акти: теорія і практика застосування: дис.... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2017.214 с.
11. Мельник Р. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях : навчальний посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2018. 308 с.
12. Патерило І. Сутність та особливості адміністративних актів як основних інструментів діяльності суб'єктів публічної адміністрації. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2015. Випуск 31. Том 3. С. 10-14.
13. Скворцов С. Адміністративний договір як засіб управлінської діяльності : дис.... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2005. 229 с.
14. Тимощук В. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії: монографія. Київ: Конус-Ю, 2010. 296 с.
15. Грицяк Н.В. Електронна демократія як механізм політичної взаємодії : навч.-метод. рек. / Н.В. Грицяк, С.Г. Соловйов. Київ : НАДУ
16. с.
17. Електронне урядування: підручник / за заг. ред. проф. Ю.В. Ко в ба- сюка; наук. ред. проф. Н.В. Грицяк, проф. А.І. Семенченка. Київ: НАДО 2014.352 с.
18. Битяк Ю., Гаращук В., Богуцький В. та ін. Адміністративне право України : підручник. Харків : Право, 2010. 624 с.
19. Грицяк Н.В. Електронна демократія як механізм політичної взаємодії : навч.-метод. рек. / Н.В. Грицяк, С.Г. Соловйов. Київ : НАДУ,
20. с.
21. Електронне урядування : підручник / авт. кол. : В.П. Горбулін, Н.В. Грицяк, А.І. Семенченко, О.В. Карпенко та ін. ; за заг. ред. проф. Ю.В. Ковбасюка ; наук. ред. проф. Н.В. Грицяк, проф. А.І. Семенченка. К.: НАДУ 2014. 352 с.

РОЗДІЛ 6

АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА[[64]](#footnote-64)

1. Розуміння адміністративної процедури
2. Поняття адміністративної процедури

Визначальною ознакою розвитку законодавства, зокрема адміністративного, у демократичних країнах є його спрямованість на забезпечення прав і законних інтересів осіб у відносинах із державою та її органами. Однією з найважливіших гарантій цього є чітка регламентація процедурного аспекту відносин особи і влади. За таких умов державний службовець чи службовець органу місцевого самоврядування діє не свавільно, а керуючись чітко встановленим порядком. Це, по-перше, забезпечує рівність осіб перед законом, адже до всіх однопорядкових справ застосовується однакова процедура, а, по-друге, існування законодавчо встановленої процедури є вихідною точкою для здійснення контролю, зокрема судового, за законністю діяльності органів влади.

У законодавстві України поняття «адміністративна процедура» не визначено, проте фактично застосовується у юридичній теорії та практиці. Термін «процедура» походить від французького слова procedure та латинського procedo, українською мовою означає «просуватись», тобто встановлений порядок ведення, розгляд яких-небудь справ. У правовій сфері зазначений термін розуміється як нормативно визначена сукупність взаємопов'язаних, об’єднаних між собою дій, направлених на досягнення певного результату та реалізацію прав.

Поняття «адміністративна процедура» застосовується у сфері публічного адміністрування та адміністративного права. Його зміст полягає у здійсненні владних повноважень відповідно до законодавчо встановленого порядку діяльності органів публічної адміністрації. Адже стосовно органів публічної адміністрації діє застереження, визначене у частині 2 ст. 19 Конституції України: «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов’язані діяти лише... у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України».

Правове закріплення демократичних засад публічного адміністрування у відносинах органів публічної адміністрації і приватних осіб має виходити зі становища приватної особи як такого суб’єкта, перед яким держава відповідальна за свою діяльність. Саме тому адміністративно-управлінський процес реалізується через адміністративні процедури, які впорядковують діяльність органів публічної адміністрації з вирішення конкретних адміністративних справ.

Розуміння адміністративної процедури як законодавчо встановленого порядку діяльності органів публічної адміністрації зумовлено значним впливом німецької доктрини адміністративного права, де поняття «адміністративна процедура» й «адміністративний процес» чітко розділені. Так, адміністративно-процедурні норми регулюють переважно порядок ухвалення адміністративних актів та укладення публічно-правових договорів публічною адміністрацією. Своєю чергою адміністративно-процесуальні норми - вирішення публічно-правових спорів адміністративними судами[[65]](#footnote-65).

Ознаками адміністративної процедури є такі:

* має правовий характер, оскільки реалізація адміністративної процедури зумовлюється дотриманням норм права;
* спрямована на ухвалення та виконання [реалізацію] адміністративних актів;
* регламентує діяльність як суб’єктів публічного адміністрування, такі поведінку приватних осіб;
* направлена на вирішення конкретної адміністративної справи, що стосується публічно-правових відносин щодо забезпечення реалізації прав і законних інтересів особи та виконання нею визначених законом обов’язків, захисту її прав, свобод і законних інтересів;
* породжує настання сукупності прав та обов’язків яку суб’єктів публічного адміністрування, такі приватних осіб;
* здійснюється суб’єктом публічного адміністрування відповідно до врегульованого адміністративною процедурою

порядку розгляду й вирішення конкретної адміністративної справи, ухвалення та виконання адміністративного акта.

Отже, адміністративна процедура - це визначений законодавством порядок розгляду та вирішення суб'єктами публічного адміністрування конкретної адміністративної справи, а також порядок ухвалення та виконання адміністративного акта з метою забезпечення реалізації прав і законних інтересів особи та виконання нею визначених законом обов'язків, захисту її прав, свобод і законних інтересів.

В Україні відсутній єдиний нормативно-правовий акт, який би регламентував порядок ухвалення адміністративних актів. Більшість процедурних елементів відносин органів публічного адміністрування, їх посадових осіб та інших суб’єктів, які законом уповноважені здійснювати владні управлінські функції, із громадянами або не регулюються законодавством взагалі або ж регулюються підза- конними нормативно-правовими актами. Нині Верховною Радою України ухвалено в першому читанні проект Закону України про адміністративну процедуру (реєстр. № 3475). Законопроект спрямований на реалізацію положень Конституції України та має стати «загальним» рамковим нормативно-правовим актом, що запровадить якісно новий рівень законодавчої регламентації процедур публічно-владної управлінської діяльності суб'єктів публічного адміністрування та захисту прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у відносинах із державою.

На сьогодні загальні питання адміністративної процедури, зокрема принципи її реалізації, регламентуються багатьма нормативно-правовими актами. Основним нормативно-правовим актом, що визначає засади реалізації адміністративної процедури в Україні, є Конституція. Зокрема стаття 19 визначає обов’язок органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб діяти на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Це положення на найвищому рівні закріплює потребу дотримання суб’єктами адміністративного права законодавчо закріплених процедур і їх порядку. Законодавство України також містить інші нормативно правові акти, які певним чином регулюють вищезазначене питання (закони України «Про звернення громадян», «Про адміністративні послуги», «Про соціальні послуги», «Про ліцензування видів господарської

діяльності» тощо]. Крім того адміністративна процедура регулюється міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

1. Види адміністративних процедур

Комплексний характер та широкий спектр адміністративних процедур, що реалізуються, породжує їх поділ за різними критеріями.

1. Залежно від суб'єкта ініціювання адміністративної процедури:

* адміністративна процедура ініційована особою (фізичною чи юридичною];
* адміністративна процедура ініційована суб’єктом публічного адміністрування.

Адміністративна процедура, яка ініціюється фізичною чи юридичною особою, направлена на задоволення приватних інтересів та полягає у зверненні до суб’єкта публічного адміністрування із заявою з метою реалізації належного цій особі права (наприклад, отримання паспорта для виїзду за кордон, звернення з метою реєстрації транспортного засобу тощо] або зі скаргою про порушення права особи рішеннями, діями чи бездіяльністю суб’єкта публічного адміністрування.

Адміністративна процедура, що ініціюється суб’єктом публічного адміністрування, завжди має імперативний характер. На відміну від процедури, яка ініціюється особою, початок провадження такої процедури не залежить від волевиявлення інших осіб і відбувається за наявності підстав, визначених законодавством. Як правило, така процедура включає в себе дії контрольно-наглядового або правооб- межувального характеру (наприклад, притягнення особи до адміністративної відповідальності, рішення уповноваженого органу про проведення перевірки тощо].

1. Залежно від залучення до адміністративної процедури третіх осіб виділяють прості та складні процедури.

Простою є така адміністративна процедура, яка дозволяє суб'єкту публічного адміністрування шляхом учинення певних одноразових дій самостійно завершити адміністративну процедуру та ухвалити адміністративний акт без залучення додаткових суб’єктів (наприклад, державна реєстрація юридичних осіб, реєстрація особи за місцем проживання].

Складна адміністративна процедура вимагає залучення додаткових суб’єктів, які мають спеціальні знання (спеціалістів, експертів, перекладачів, тощо]. Прикладом складної адміністративної процедури є призначення органом контролю експертизи та залучення експерта, порядок вибору особою лікаря, який надає первинну медичну допомогу, через подання декларації в електронній системі охорони здоров’я тощо.

1. Залежно від кількості адміністративних органів, що залучаються до проведення адміністративної процедури: індивідуальні (здійснюються одним суб'єктом] та колективні (здійснюються із залученням декількох суб'єктів публічної адміністрації].
2. Залежно від правових наслідків, що настають внаслідок застосування адміністративної процедури, бувають: правонадавальні (наприклад, реєстрація речових прав на нерухоме майно], правооб- межувальні (наприклад, викуп земельної ділянки чи інших об’єктів нерухомого майна для суспільних потреб], зобов’язальні (наприклад, проведення перевірок контролюючими органами].
3. Залежно від сутності адміністративні процедури бувають: реєстраційні, дозвільні, інспекційні, екзаменаційні, акредитаційні, ліцензійні тощо.
4. Реєстраційні процедури

Реєстраційна процедура- це регламентований адміністративно- процесуальними нормами порядок дій органів публічної адміністрації з метою визнання законності правових актів, дій фізичних та юридичних осіб, підтвердження з боку держави правового статусу суб’єктів, установлення певних прав та обов'язків, а також фіксації юридичних фактів.

Реєстраційна процедура характеризується такими ознаками:

1. належить до окремого виду адміністративних процедур, що полягає у вчиненні суб’єктами публічної адміністрації певних дій, що полягають у внесенні відомостей до електронних чи паперових книг або інших електронно-адміністративних систем.
2. є формою вираження процедури, тобто порядку діяльності публічної адміністрації, спрямованої на реалізацію норм матеріального права.
3. спрямована на проведення реєстрації певного статусу, законного права, що має нормативно-правову основу.
4. є заявною процедурою, оскільки розпочинається виключно на основі заяви поданої фізичними чи юридичними особами.

Отже, реєстраційна процедура полягає в діяльності суб’єкта публічного адміністрування, результатом якого є документальне підтвердження правового статусу суб'єкта чи наділення новими правовими ознаками об'єкта.

Об'єктами реєстраційних процедур можуть бути речові права, місце проживання чи перебування, цивільні стани, тощо (наприклад, реєстрація юридичної особи, реєстрація нерухомого майна тощо). Здійснення реєстраційних процедур в Україні регулюється законами України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань», «Про державну реєстрацію актів цивільного стану», «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень»,тощо.

До реєстраційних процедур належать такі адміністративні процедури:

а) державна реєстрація юридичних осіб, громадських об'єднань, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб-під- приємців,

б) державна реєстрація речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень,

в) державна реєстрація лікарських засобів,

г) державна реєстрація транспортних засобів,

д) державна реєстрація місця проживання (або перебування) тощо.

1. Дозвільні процедури

Попри відому теоретико-правову конструкцію, відповідно до якої громадянам, на відміну від суб’єктів публічного адміністрування, дозволено все, що прямо не заборонено законом, щодо низки варіантів діяльності потрібно отримати дозвіл. Такого роду ситуація зумовлена передусім особливим характером здійснюваної діяльності, що потенційно може завдати шкоди безпеці громадян та інтересам держави.

Під дозвільними процедурами слід розуміти встановлений чинним законодавством порядок діяльності суб’єктів публічного адміністрування, за результатами якої надаються дозволи на провадження певних видів діяльності та здійснення юридично значущих дій.

Ключовими цілями дозвільних процедур є: забезпечення безпеки громадян та інтересів держави; надання можливостей для реалізації певних прав особи, передусім у сфері економічної діяльності; унормування контролю за діяльністю, щодо якої суб'єктом публічного адміністрування надано дозвіл.

Дозвільні процедури мають такі ознаки:

* являють собою послідовні дії суб’єктів публічного адміністрування;
* направлені на вирішення питання про безпечність для громадян та інтересів держави виконання приватною особою певних дій або зайняття певною діяльністю;
* наявність чималої кількості суб’єктів, правомочних надавати дозволи;
* наявність множинності видів дозволів (ліцензія, сертифікат, спеціальний дозвіл, рішення, погодження тощо);
* завершується виданням документа дозвільного, яким приватна особа наділяється певним правом щодо здійснення певних дій або зайняття діяльністю;
* підстави для відмови у виданні дозволу визначені законом і пов’язані з небезпечністю дій або діяльності приватної особи.

Дозвільна процедура охоплює порядок видання таких дозвільних документів, як дозвіл на розміщення зовнішньої реклами; дозвіл на проведення будівельних робіт; спеціальний дозвіл на користування надрами в межах території України, її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони; дозволи на придбання, зберігання, перевезення і використання вогнепальної зброї, бойових припасів до неї, основних частин зброї, холодної зброї, пристроїв, патронів до них, пневматичної зброї, вибухових матеріалів і речовин, відкриття і функціонування об'єктів дозвільної системи тощо.

Базовими нормативно-правовими актами, положення яких урегульовують здійснення дозвільних процедур у різних сферах суспільного життя, є закони України від 6.09.2005 р. № 2806-ІУ «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», від 11.01.2000 р. №1370-ХІУ «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії», від 2.03.2015 р. №222-УТІІ «Про ліцензування видів господарської діяльності». Постанова Кабінету Міністрів України від 12.10.1992 р. № 576 «Про затвердження Положення про дозвільну систему».

Наостанок у цьому підрозділі зазначимо про важливий нормативно-правовий елемент запобігання негативним проявам у діяльності суб’єктів публічного адміністрування, який стосується надання дозволів (корупційні дії, порушення термінів надання дозволу тощо]. Мова йде про принцип мовчазної згоди, згідно з яким суб’єкт господарювання набуває право на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності без отримання відповідного документа дозвільного характеру, за умови якщо суб’єктом господарювання або уповноваженою ним особою подано в установленому порядку заяву та документи в повному обсязі, але в установлений законом строк документ дозвільного характеру або рішення про відмову в його виданні не видано або не направлено[[66]](#footnote-66).

Цей крок став більш ніж важливим елементом взаємодії та врівноваження держави й суспільства.

6.І.2.З. Інспекційні процедури

Під інспекційними процедурами слід розуміти встановлений чинним законодавством порядок втручальної контрольно-наглядової діяльності суб’єктів публічного адміністрування, яка полягає у здійсненні перевірки дотримання законів та інших нормативно- правових актів.

Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-УІ «Про центральні органи виконавчої влади» у ст. 17, відмежовуючи служби, агентства та інспекції як варіанти центральних органів виконавчої влади, зазначає, що в разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають контрольно-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства, центральний орган виконавчої влади утворюється як інспекція.

В Україні існує п'ять центральних органи виконавчої влади - інспекцій:

* Державна інспекція культурної спадщини України;
* Державна інспекція архітектури та містобудування;
* Державна екологічна інспекція України;
* Державна інспекція ядерного регулювання України;
* Державна інспекція енергетичного нагляду України.

Ключовими цілями інспекційних процедур е: запобігання

вчиненню правопорушень з боку об’єкта перевірки; належне реагування на звернення фізичних та юридичних осіб з приводу ймовірних порушень чинного законодавства в діяльності об’єкта перевірки; самостійне виявлення порушень чинного законодавства в діяльності об'єкта перевірки.

Ознаками інспекційних процедур є такі: послідовні дії суб'єктів публічного адміністрування; ініціюються самими суб’єктами публічного адміністрування чи є реакцією на звернення фізичних або юридичних осіб; передусім реалізуються за допомогою перевірок, обстежень, ревізій; можуть реалізовуватись у плановому чи позаплановому порядку; наявна можливість втручатись в оперативно-господарську діяльність об’єкта перевірки.

1. Процедури притягнення до адміністративної відповідальності

Процедури притягнення до адміністративної відповідальності - це встановлений чинним законодавством порядок втручаль- ної діяльності суб’єктів публічного адміністрування, що полягає в точному неухильному дотриманні порядку розгляду справ щодо притягнення до відповідальності осіб, які вчинили адміністративні правопорушення.

Процедура притягнення до адміністративної відповідальності є наслідком вчинення адміністративного правопорушення (проступку]. Відповідно до ст. 9 КУпАП адміністративним правопорушенням визнається протиправна, винна (умисна або необережна] дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність.

Виділяють такі підстави адміністративної відповідальності:

1. фактичні - вчинення особою діяння (дії чи бездіяльності], що містить ознаки адміністративного правопорушення;
2. юридичні - наявність в такому діянні складу адміністративного правопорушення;
3. процесуальні - наявність законодавчої норми, яка встановлює відповідальність за вчинення адміністративного правопорушення.

Метою такого впливу є захист правопорядку, виховання особи, яка вчинила правопорушення, відновлення соціальної справедливості та запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так й іншими особами. Адміністративна відповідальність є одним із найбільш застосовуваних видів юридичної відповідальності. У відсотковому вимірі, порівняно з кримінальною та цивільно-правовою відповідальністю, адміністративна застосовується в державі найчастіше. Щороку в державі фіксується декілька мільйонів випадків притягнення до адміністративної відповідальності. Це пов’язано як із широтою регулювального спектру норм адміністративного права, такі з відносною простотою притягнення до відповідальності та накладення адміністративних стягнень.

1. Процедури за заявою особи

Заява особи - це встановлений чинним законодавством різновид звернень громадян. Загалом звернення громадян мають сприйматись як: а] засіб захисту від порушень своїх прав, свобод і законних інтересів з боку суб’єктів публічного адміністрування; б] можливість реального впливу на діяльність держави загалом і суб’єктів публічного адміністрування зокрема; в] можливість отримати позитивний для громадянина результат без застосування спеціальних юридичних знань для оформлення певних документів; г) показник становлення громадянського суспільства.

Ст. 40 Конституції України засвідчує, що всі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов’язані розглянути звернення й дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк. Своєю чергою Закон України від 2.10.1996 р. № 393 «Про звернення громадян» дає визначення, згідно з яким під зверненнями громадян слід розуміти викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги.

Заява - це звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їхніх 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 їхньої діяльності.

Керуючись цим, варто зазначити, що процедури за заявою особи - це встановлений чинним законодавством порядок діяльності суб’єктів публічного адміністрування, яка полягає в розгляді заяви особи та наданні компетентної відповіді впродовж визначеного терміну.

1. Процедури за службовим обов’язком

Основною метою діяльності публічних службовців є служіння народу України та територіальній громаді, охорона та сприяння реалізації прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина. Відповідно до цієї мети публічні службовці зобов'язані своєчасно й точно виконувати рішення органів публічного адміністрування, накази (розпорядження], доручення керівників, надані на підставі та в межах повноважень, передбачених Конституцією та законами України.

У разі виникнення в публічного службовця сумнівів щодо законності отриманого для виконання наказу (розпорядження], доручення керівника він має вимагати його письмового підтвердження, після отримання якого зобов'язаний виконати такий наказ (розпорядження], доручення (крім явно злочинного наказу/розпорядження, доручення]. Одночасно з виконанням такого наказу (розпорядження], доручення публічний службовець зобов'язаний у письмовій формі повідомити про нього керівника вищого рівня або орган вищого рівня.

У разі отримання для виконання наказу (розпорядження], доручення, які публічний службовець вважає незаконними або такими, що становлять загрозу охоронюваним законом правам, свободам чи інтересам окремих громадян, юридичних осіб, державним або суспільним інтересам, він мусить негайно в письмовій формі повідомити про це керівника органу, в якому він працює.

Керівники органів публічного адміністрування чи їх структурних підрозділів у разі виявлення чи отримання повідомлення про порушення службової дисципліни в межах своєї компетенції відповідно до законодавства зобов’язані вжити заходів щодо припиненій виявленого порушення, усунення його наслідків та притягнення винних осіб до дисциплінарної відповідальності, а у випадках виявлення ознак кримінального або адміністративного правопорушення також поінформувати спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції.

Отже, виходячи з вищезазначеного варто зазначити, що процедури за службовим обов'язком - це встановлений чинним

законодавством порядок виконання службових завдань і обов'язків та проходження публічної служби.

До процедур за службовим обов'язком належать:

* процедури виконання наказу (розпорядження], доручення керівника публічного службовця;
* процедури вступу на публічну службу (процедури конкурсу та зарахування на посаду, призначення на посаду, виборів на посаду, обрання на посаду];
* процедури оцінювання діяльності публічних службовців (процедури щорічної оцінки й атестаційної процедури];
* процедури щодо просування по публічній службі (процедури стажування, процедури кадрового резерву, процедури присвоєння раніу, чину, звання];
* процедури застосування заходів примусу у службовій діяльності (процедури службового розслідування щодо публічних службовців, процедура притягнення до дисциплінарної відповідальності загального характеру, процедура притягнення до дисциплінарної відповідальності спеціального характеру; процедура із застосування заходів матеріального впливу);
* процедури застосування заходів заохочення і стимулювання у службовій діяльності (процедури у справах про нагородження державними нагородами, відзнаками Президента, грамотами тощо; процедури у справах про присвоєння почесних та інших звань; процедури в справах про преміювання; процедури у справах про зняття стягнення тощо).

1. Принципи адміністративної процедури
2. Система принципів адміністративної процедури

Термін «принцип» походить від лат. ргіпсірішп - «основа, начало». Під принципами адміністративних процедур слід розуміти ключові базові ідеї, загальні вимоги, що ставляться законодавством до адміністративної процедури та її учасників, а також основоположні засади, що виражають її сутність та загальну спрямованість. Дотримання принципів адміністративної процедури є обов’язковим при здійсненні органом публічного адміністрування адміністративного провадження.

На сьогодні загальні питання адміністративної процедури, зокрема принципи її реалізації, регламентуються в багатьох нормативно-правових актах різної спрямованості та юридичної сили. Положеннями Конституції України визначено, що всі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, які зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк (стаття 40]. 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 (частина друга статті 19]. Держава має гарантувати кожній особі право на неупере- джене, чесне вирішення її справи за обґрунтований проміжок часу. Це право має включати: право особи бути вислуханою до ухвалення будь-якого індивідуального рішення, що може на неї негативно вплинути; право кожної особи на доступ до матеріалів справи, які її стосуються; зобов'язання адміністративних органів обґрунтовувати свої рішення тощо.

Принципи адміністративної процедури формуються з метою забезпечення прав і свобод людини та громадянина під час здійснення адміністративного провадження; установлюють керівні засади-настанови, що визначають найважливіші правила, за якими здійснюється та організується діяльність суб’єктів публічного адміністрування під час розгляду адміністративних справ, ухвалення та виконання адміністративних актів.

Серед принципів адміністративної процедури можна виділити загальні та спеціальні. Загальні принципи відбивають теорети- ко-методологічну належність адміністративних процедур до адміністративного права, натомість спеціальні - акцентують увагу на загальних закономірностях самих адміністративних процедур, їх особливостях і характерних рисах.

До загальних принципів адміністративних процедур потрібно віднести такі:

- верховенства права - основоположний принцип здійснення адміністративних процедур, закріплений у ст. 8 Конституції України, відповідно до якого людина, її права і свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави;

* законності - формування та здійснення адміністративних процедур мають будуватись на суворій відповідності вимогам чинного законодавства. Орган публічного адміністрування здійснює адміністративне провадження виключно на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України й іншими законами України, а також на підставі міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України;
* безсторонності (неупередженості) адміністративного органу - при вирішенні адміністративної справи не припускається будь-яка неправомірна заінтересованість суб’єкта публічного адміністрування в результатах такого розгляду. Це означає, що посадова особа, уповноважена розглядати індивідуальну справу, має однаково ставитися до всіх учасників адміністративного провадження, не має виявляти будь-яку неправомірну заінтересованість в результатах розгляду та вирішення справи. Гарантією реалізації цього принципу може бути обов’язок посадової чи службової особи заявити самовідвід, якщо вона має або може мати особисту, пряму чи опосередковану (непряму) заінтересованість у результатах розгляду та/або вирішення адміністративної справи або за наявності інших обставин, які викликають або можуть викликати сумнів у неупередженості адміністративного органу;
* ефективності адміністративних процедур - передбачає розгляд та вирішення органом публічного адміністрування справ, що належать до його компетенції, з найменшими витратами коштів та інших ресурсів у простий та ефективний спосіб. Разом із тим орган публічного адміністрування має забезпечити розгляд і вирішення справи з учиненням процедурних дій, які є достатніми для належного вирішення справи;
* презумпції правомірності дій та вимог особи - дії та вимоги особи вважаються правомірними, поки інше не буде доведено під час розгляду та/або вирішення справи. Відповідно всі сумніви щодо правомірності дій та вимог особи, що виникають унаслідок неоднозначного (множинного) трактування прав та обов'язків такої особи, мають тлумачитися на її користь.

1. Зміст спеціальних принципів

адміністративної процедури

Виокремлення спеціальних принципів адміністративної процедури передусім базується на Резолюції Ради Європи [77] 31 «Про захист особи відносно актів адміністративних органів» (ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи від 28.09.1977 р.]. Саме тому більша частина сформульованих нижче принципів як першоджерело базується на сутності й коментуванні принципів, зазначених у Резолюції[[67]](#footnote-67).

Україна є членом Ради Європи з 1995 р. У преамбулі Резолюції зазначено: ураховуючи, що незалежно від відмінностей в адміністративних! правових системах держав-членів переважно було досягнуто згоди щодо фундаментальних принципів, на яких мають базуватися адміністративні процедури, і особливо це стосується потреби забезпечення справедливості у відносинах між особою та адміністративними органами.

Пояснювальна ж записка Резолюції містить положення, відповідно до яких однією з характерних рис розвитку сучасної держави є постійне зростання важливості діяльності публічної адміністрації. З самого початку цього століття органи публічної влади додатково до свого традиційного завдання гарантувати законність і порядок додали ще широке коло різних дій, спрямованих на забезпечення добробуту громадян і сприяння розвитку соціальних і матеріальних умов життя суспільства. Результатом такого розвитку є те, що адміністративні процедури частіше впливають на особу.

Отже, у різних державах було докладено зусилля для вдосконалення процедурних відносин між громадянином і адміністрацією з метою ухвалення правил, які забезпечать справедливість у стосунках між громадянами й адміністративними органами.

Принцип рівності перед законом. Цей принцип випливає з положень ст. 24 Конституції України, де зазначено, що громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Принцип рівності перед законом має створювати для суб'єктів публічного адміністрування рівні умови для реалізації прав заявників. Тому будь-яке адміністративне провадження здійснюється на засадах рівності перед законом всіх фізичних осіб незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, тендерної ідентичності, віку, інвалідності, етнічного та соціального походження, громадянства, сімейного та майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак; рівності перед законом всіх юридичних осіб незалежно від організаційно-правової форми, форми власності, підпорядкування, місцезнаходження, місця створення та реєстрації, законодавства, відповідно до якого створена юридична особа, та інших обставин; рівності перед законом фізичних та юридичних осіб незалежно від будь-яких ознак чи обставин.

Водночас закріплення дії цього принципу передбачає формування спеціальних процедурних правил. Наприклад, у випадках та в порядку, визначених законом, певні категорії осіб (малолітні та неповнолітні особи, особи з інвалідністю, іноземці, особи без громадянства тощо) під час здійснення адміністративного провадження користуються додатковими гарантіями.

Обґрунтованість і визначеність. Якщо адміністративний акт за своїм характером негативно впливає на права, свободи чи інтереси відповідних осіб, уважається необхідним (особливо через можливу апеляцію), щоб такий акт був обґрунтованим. Інакше відповідна особа не матиме змоги вирішувати, чи доцільно оскаржувати такий акт. Для того що адміністративний акт вважався обґрунтованим, орган публічного адміністрування має забезпечити належність та повноту з’ясування всіх обставин справи, безпосередньо дослідити докази та інші матеріали справи, а також врахувати обставини, що мають значення для вирішення справи.

При цьому за змістом адміністративний акт має бути належно визначеним та зрозумілим для відповідних осіб. Визначеність прийнятого органом публічного адміністрування адміністративного акта зводиться до його ясності та зрозумілості для осіб, до яких він адресований. Зрозумілість акта передбачає уникнення двозначності в розумінні щодо його виконання та забезпечує його однакове застосування.

Цей принцип адміністративної процедури набуває особливого значення у випадках, коли орган публічного адміністрування змінює оцінку й висновки в однакових чи подібних справах. У таких випадках орган публічного адміністрування зобов'язаний навести належне обґрунтування такої зміни.

Добросовісність і розсудливість. Цей принцип адміністративної процедури зобов’язує суб'єкта публічного адміністрування діяти добросовісно для досягнення мети, визначеної законом. При цьому при здійсненні адміністративного провадження він має діяти, керуючись здоровим глуздом, логікою та загальноприйнятими нормами моралі.

Пропорційність. Цей принцип визначає сумірність між здійсненням основного права особи та необхідністю його обмежень з боку держави. Саме критерій пропорційності забезпечує обґрунтований і легітимний характер обмежень основних прав людини. Принцип пропорційності включає в себе адекватність засобів поставленій меті, неприпустимість надмірних обмежень, неприпустимість сваволі, заборону формалізму з боку суб’єкта публічного адміністрування. Тому орган публічного адміністрування зобов’язаний використовувати свої повноваження лише з метою, з якою такі повноваження йому були надані.

Відповідно до цього принципу адміністративний акт має відповідати меті, з якою він приймається. Негативні наслідки для особи та публічних інтересів мають бути найменшими.

Принцип відкритості. Цей принцип полягає в можливості особи ефективно використовувати своє право на доступ до інформації, що пов’язана із ухваленням та виконанням адміністративного акта. Тому суб’єкт публічного адміністрування зобов’язаний у порядку, встановленому законом, забезпечувати реалізацію такого права. Реалізація права на доступ до інформації також включає й право учасника адміністративного провадження на ознайомлення з матеріалами справи.

Інформація має надаватися, якщо відповідна особа спеціально вимагає її. Але це не перешкоджає надавати інформацію в усіх випадках. Разом із тим усім учасникам адміністративного провадження забороняється розголошення наявних у справі відомостей, що становлять інформацію з обмеженим доступом, крім випадків, установлених законом.

Своєчасність і розумний строк. Відповідно до цього принципу адміністративної процедури орган публічного адміністрування розглядає та вирішує справу, а також вчиняє процедурні дії та ухвалює процедурні рішення впродовж розумного строку, тобто в найкоротший строк, достатній для здійснення адміністративного провадження без невиправданих зволікань. Ключова ідея полягає в тому, що адміністративний акт як результативний документ має бути отримано до того часу, поки не настали обставини (факти], за яких втрачається сенс у зверненні особи, здійсненні адміністративної процедури, отриманні адміністративного акта.

Що стосується розумного строку, то йдеться про термін, мінімально необхідний для вирішення індивідуальної справи, з приводу якої здійснюється адміністративна процедура. При цьому визначення законодавством строків для розгляду та вирішення справи, учинення процедурних дій і ухвалення процедурних рішень не може бути підставою для звільнення органу публічного адміністрування від обов'язку вчиняти дії та ухвалювати рішення впродовж розумних строків, не перевищуючи при цьому строків, визначених законодавством. Тобто орган публічного адміністрування має вирішувати справу своєчасно, до настання обставин, за яких ухвалення адміністративного акта може втратити актуальність.

Гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні. Згідно з основною ідеєю резолюції Ради Європи (77) 31 «Про захист особи відносно актів адміністративних органів» - досягнути найвищого можливого ступеня справедливості у відносинах між адміністрацією та особою - такий принцип передбачає, що відповідній особі надається можливість бути вислуханою суб’єктом публічного адміністрування, надавши пояснення та/або заперечення у будь-якій формі до ухвалення адміністративного акта, який за своїм характером може негативно вплинути на права, свободи або інтереси особи. Відповідна особа може надати факти та аргументи і там, де це прийнятно, висунути докази. Також особа матиме змогу взяти участь у процедурі щодо адміністративного акта й захистити свої права, свободи та законні інтереси. При цьому орган публічного адміністрування зобов'язаний здійснювати інформування та консультування учасників адміністративного провадження з питань, що стосуються адміністративного провадження.

Цей принцип застосовується тільки щодо адміністративних актів, які за своїм характером несприятливо впливають на права, свободи або інтереси відповідної особи. Якщо рішення має бути ухвалено за отриманою заявою особи й передбачається її повне задоволення, то немає потреби в наданні права бути вислуханим.

Гарантування ефективних засобів правового захисту. Цей принцип полягає в можливості особи ефективно використовувати своє право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності

адміністративного органу в порядку адміністративного оскарження та/або до суду. Для забезпечення ефективного захисту прав відповідних осіб адміністративний акт, який несприятливо впливає на їхні права, свободи або інтереси, має супроводжуватися інформацією про чинні засоби правового захисту від нього. Тому орган публічного адміністрування зобов’язаний повідомляти способи, порядок і строки оскарження адміністративного акта, який негативно впливає на права, свободи або інтереси особи.

Цей принцип не охоплює особливих засобів правового захисту проти адміністративних актів, які можуть існувати, як-от: апеляція до конституційного суду або звернення до таких органів, як парламентський омбудсмен, до компетенції яких не входить зміна рішення.

1. Учасники адміністративної процедури

Адміністративна процедура як визначений законодавством порядок здійснення адміністративного провадження складається з низки процесуальних дій органів та осіб, які беруть безпосередню участь у ньому та мають статус учасників адміністративної процедури.

Незважаючи на наявність у сучасному законодавстві України відмінності термінологічного визначення осіб, які беруть участь у здійсненні адміністративної процедури, доцільно учасників адміністративної процедури класифікувати за ознаками їх повноважень та функціонального призначення на такі групи:

* компетентні органи [особи], які наділені владними повноваженнями щодо інших осіб, які беруть участь у провадженні [адміністративні органи];
* особи, які мають особисту зацікавленість у справі [учасники адміністративного провадження],
* особи, які сприяють розгляду справи.

Учасники адміністративної процедури мають певні права та обов'язки, сформульовані в нормах адміністративного права та беруть участь у розгляді конкретної адміністративної справи з метою реалізації власних інтересів.

Для того щоб бути учасником адміністративної процедури, особа (в ш ироко му розумінні - і фізична, і юридична, і сам адмі ністративний орган] повинна мати адміністративну правосуб’єктність, що складається з адміністративної правоздатності та адміністративної дієздатності.

Адміністративна правосуб'єктність учасника адміністративної процедури - це здатність учасника мати й реалізовувати права та виконувати обов’язки, що містяться в нормах адміністративного права. Поряд із тим правоздатність учасника адміністративної процедури - це його здатність мати права та обов'язки. Говорячи про громадян, зазначимо, що вона виникає з народженням громадянина та припиняється з його смертю. Своєю чергою в більшості юридичних осіб адміністративна правоздатність виникає від моменту державної реєстрації, а припиняється - від моменту ліквідації.

Адміністративна дієздатність учасника адміністративної процедури - це його здатність своїми діями реалізовувати надані права й виконувати покладені на нього обов’язки. Важливо зазначити, що на відміну від правоздатності [яка виникає відразу і в повному обсязі], набуття й обсяг адміністративної дієздатності у громадян залежать від низки об'єктивних і суб’єктивних чинників. Така дієздатність юридичних осіб виникає одночасно з правоздатністю, тобто в момент державної реєстрації як суб'єкта права.

1. Адміністративні органи

Адміністративний орган - це учасник адміністративної процедури, яким є суб'єкт публічного адміністрування, уповноважений здійснювати публічні владні [виконавчі та розпорядчі) функції щодо розгляду й вирішення адміністративних справ і видання адміністративного акта.

Адміністративні органи як компетентні органи [особи], які наділені публічними владними повноваженнями щодо інших учасників адміністративної процедури, досить чітко визначені в законодавстві. До цієї групи належать:

* органи виконавчої влади, їхні посадові особи;
* органи влади Автономної Республіки Крим, їхні посадові особи;
* органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи;
* інші суб'єкти, який відповідно до закону уповноважені здійснювати публічно-владні управлінські функції.

Відповідно до адміністративного права важливо орієнтуватись у правовому статусі адміністративного органу, основу якого складають його адміністративні обов’язки і права.

Основні адміністративні обов'язки адміністративного органу як обов'язкового учасника адміністративної процедури:

* забезпечення надання в приміщеннях, призначених для особистого прийому, інформації, потрібної для звернення особи до адміністративного органу без сторонньої допомоги (інформаційні буклети, зразки документів, відомості про місце розташування структурних підрозділів тощо];
* своєчасне залучення до адміністративної процедури адресата (адресатів];
* роз’яснення учасникам адміністративної процедури їх прав і обов’язків, сприяння реалізації таких прав і обов’язків;
* забезпечення доступу учасникам адміністративної процедури до матеріалів адміністративної справи, надання їм інформації про стан розгляду адміністративної справи, зокрема за їх зверненням;
* захист інформації про особисте та сімейне життя учасників адміністративної процедури;
* забезпечення збереження охоронюваної законом інформації, зокрема такої, що становить державну або іншу таємницю;
* підготовка та видання адміністративного акта за результатами розгляду адміністративної справи;
* повідомлення суб’єктом звернення заінтересованій особі результатів розгляду адміністративної справи;
* роз’яснення порядку і строків оскарження адміністративного акта, ухваленого за результатами розгляду адміністративної справи.

Права адміністративного органу з питань адміністративних процедур:

* отримувати від органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, юридичних і фізичних осіб документи та відомості, необхідні для розгляду й вирішення адміністративної справи;
* самостійно визначати безпосередніх виконавців адміністративної процедури та осіб, що готуватимуть проєкт адміністративного акта;
* залучати до участі в адміністративному провадженні інших учасників, які можуть дати пояснення по суті адміністративної справи;
* ініціювати призначення та проведення експертизи, якщо це потрібно для вирішення адміністративної справи;
* використовувати технічні засоби для фіксації окремих процедурних дій.

1. Учасники адміністративного провадження

Учасниками адміністративного провадження є адресат та заінтересована особа. Спільною ознакою цих осіб є те, що вони мають особисту зацікавленість у справі.

Адресатом є особа, питання про права, законні інтереси та обов’язки якої вирішується в адміністративному акті.

Адресатами адміністративних процедур можуть бути як фізичні, так і юридичні особи. Фізичні особи можуть бути: а) громадянами України; б) іноземцями; в) особами без громадянства.

До адресата в адміністративному провадженні відносять особу:

* яка з метою забезпечення реалізації її прав і законних інтересів та виконання нею визначених законом обов’язків звертається до адміністративного органу із заявою про ухвалення адміністративного акта (заявник);
* проти якої або стосовно якої адміністративним органом ініційовано адміністративне провадження;
* яка з метою захисту своїх прав, свобод і законних інтересів звертається до суб'єкта розгляду скарги зі скаргою (оскаржувач).

Заявник є найбільш зацікавленим адресатом, оскільки в межах адміністративної процедури реалізує свій приватний інтерес. У процесі реалізації свого суб’єктивного права заявник стає ініціатором адміністративної процедури. Він звертається із заявою до адміністративного органу, ініціюючи заявну адміністративну процедуру. Саме через заяву такий адресат реалізує своє суб’єктивне право, передбачене положеннями чинного законодавства (наприклад, подання заяви про отримання паспорта громадянина України].

Отже, заявником є адресат, який вступає в адміністративну процедуру за власною ініціативою через звернення до адміністративного органу із заявою про ухвалення адміністративного акта з метою забезпечення реалізації своїх прав і законних інтересів та виконання нею визначених законом обов'язків.

Особа, проти якої або стосовно якої адміністративним органом ініційовано адміністративне провадження, є учасником адміністративної процедури, на набуття, зміну чи припинення прав та обов’язків якого спрямовано адміністративний акт. Сам адресат не є ініціатором адміністративної процедури. Стосовно такого адресата ухвалюється адміністративний акт за ініціативою адміністративного органу. Фактично на набуття, зміну чи припинення прав та обов’язків саме адресата спрямовано адміністративний акт (наприклад, ухвалення постанови про притягнення особи до адміністративної відповідальності].

Таким чином, особа, проти якої або стосовно якої адміністративним органом ініційовано адміністративне провадження, - це адресат, який вступає в адміністративну процедуру за ініціативою адміністративного органу через ухвалення адміністративного акта, який спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та обов’язків адресата.

Оскаржувач - це особа, яка вважає, що її права, свободи і законні інтереси у сфері публічних відносин порушені рішеннями, діями чи бездіяльністю адміністративних органів. Такий адресат ініціює адміністративну процедуру через подання скарги до адміністративного органу з метою захисту своїх прав, свобод і законних інтересів. Скарга подається до відповідних органів або їх посадових осіб, уповноважених законодавством розглядати і вирішувати порушені у скарзі питання. Підставами для подання скарги є будь-які рішення, дії чи бездіяльність органа публічного адміністрування, внаслідок яких: порушені або можуть бути порушеними права і законні інтереси чи свободи громадянина, права та інтереси юридичної особи ухваленням адміністративного акта та його виконанням, процедурним рішенням, дією або бездіяльністю органа публічного адміністрування; створені перешкоди для здійснення громадянином чи юридичною особою їх прав та законних інтересів; незаконно покладено на громадянина чи юридичну особу які-небудь обов’язки або їх незаконно притягнуто до відповідальності.

Отже, оскаржувачем є адресат, який вступає в адміністративну процедуру за власною ініціативою через звернення до адміністративного органу зі скаргою про порушення його прав, свобод і законних інтересів рішеннями, діями чи бездіяльністю адміністративних органів з метою їх захисту.

Правовий статус адресата свідчить про такі основні належні йому права:

* отримувати від адміністративного органу роз’яснення щодо порядку здійснення адміністративного провадження, реалізації та захисту своїх прав і обов'язків в адміністративному провадженні;
* брати участь в адміністративному провадженні особисто або через своїх представників;
* ознайомлюватися з матеріалами справи (крім відомостей, які відповідно до закону віднесені до інформації з обмеженим доступом), робити з них витяги, копії тощо, зокрема з використанням технічних засобів, під час здійснення та після завершення адміністративного провадження, отримувати інформацію про процедурні дії та процедурні рішеній, вчинені (ухвалені) під час здійснення адміністративного провадження;
* бути вислуханими адміністративним органом із питань, які є предметом адміністративного провадження, до ухвалення адміністративного акта, який за своїм характером може негативно вплинути на їх права, свободи або інтереси;
* бути поінформованими про дату, час і місце слухання у справі в разі його проведення;
* подавати клопотання;
* бути поінформованими про результати вирішення справи та отримувати примірник адміністративного акта;
* оскаржувати адміністративний акт, процедурні рішення, дії чи бездіяльність адміністративного органу;
* користуватися іншими визначеними законом правами в адміністративному провадженні.

Також адресат як учасник адміністративної процедури зобов'язаний:

* подавати у випадках, установлених законодавством, наявні у них документи та інші докази, необхідні для здійснення адміністративного провадження;
* вказати свої контактні дані (номер телефону, адресу електронної пошти, адресу місця проживання (перебування], місцезнаходження або іншу адресу для зв’язку з ними];
* своєчасно повідомляти адміністративний орган про зміну своїх контактних даних;
* своєчасно повідомляти адміністративний орган про неможливість прибуття на запрошення адміністративного органу із зазначенням причини;
* добросовісно виконувати вимоги, встановлені законом та іншими актами законодавства, та не зловживати своїми правами.

Заінтересована особа - це будь-яка інша особа, крім адресата, права, свободи та законні інтереси якої зачіпає або може зачіпати адміністративний акт.

У ході здійснення адміністративної процедури потенційно може існувати ситуація, за якої очікуваний адміністративний акт як результат розгляду адміністративної справи може вплинути не тільки на адресата, але й на інших осіб. У таких випадках доцільно говорити про так званих заінтересованих осіб. Фактично адміністративний акт може зачіпати законні інтереси таких осіб. Звідси й сама назва цієї категорії учасників адміністративної процедури.

Заінтересовані особи, на відміну від інших учасників адміністративної процедури, не є автоматичними учасниками такої процедури, вони або виявляють для цього своє бажання, або долучаються до адміністративної процедури через ініціативу адміністративного органу чи заявника. Будь-яка фізична та/або юридична особа може клопотати про отримання статусу заінтересованої особи за власною ініціативою. Факт надання фізичній або юридичній особі статусу заінтересованої зазначається в матеріалах адміністративної справи. На заінтересовану особу поширюються права і обов’язки, передбачені для адресата.

Отже, заінтересовані особи - це учасники адміністративної процедури, які вступають в адміністративну процедуру за власною ініціативою чи ініціативою адміністративного органу через потенційно можливий вплив адміністративного акта на їх правовий статус.

1. Представництво в адміністративній процедурі

Адресат і зацікавлена особа можуть брати участь в адміністративній процедурі не лише особисто, але і (або] через представника. Представник - це особа, яка здійснює процедурні дії від імені та в інтересах іншої особи. При цьому особиста участь у справі особи не позбавляє її права мати в цій же справі і представника. Разом із тим участь особи в адміністративному провадженні або в учиненні окремих процедурних дій через її представника виключається в разі, якщо законодавством передбачена особиста участь такої особи.

Основними причинами того, що учасник адміністративної процедури використовує представника, є такі: недієздатність особи, а відтак неможливість самостійно вчиняти юридично значущі дії; хвороба чи відрядження, що роблять неможливою самостійну присутність учасника адміністративної процедури під час розгляду адміністративної справи; пряма вимога чинного законодавства (батьки неповнолітніх дітей, опікуни, піклувальники тощо].

Представництво вадміністративнійпроцедурівиникаєнапідставі довіреності, договору, закону, акта органу управління юридичної особи та на інших підставах. Представництво - це правовідношення, відповідно до якого одна особа (представник] на підставі набутих нею повноважень виступає і діє від імені іншої особи, яку представляє, створюючи, змінюючи чи припиняючи безпосередньо для неї права та обов’язки.

Представником особи може бути адвокат, законний представник або будь-яка інша дієздатна особа, повноваження якої на участь в адміністративній процедурі посвідчено відповідними документами.

Повноваження адвоката відповідно до Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» посвідчуються ордером, дорученням органів чиу станов,уповноважених законом на надання безоплатної правової допомоги, або договором про надання правової допомоги. До ордера обов’язково додається витяг із договору, у якому зазначаються повноваження адвоката як представника або обмеження його прав на вчинення окремих процесуальних дій. Витяг засвідчується підписом сторін[[68]](#footnote-68).

Законний представник діє на підставі закону, адміністративного чи судового акта за наявності таких юридичних фактів, як спорідненість, усиновлення, встановлення опіки чи піклування тощо. Таке представництво особи в адміністративній процедурі здійснюється батьками, опікунами, піклувальниками. Так, права, свободи й інтереси малолітніх та неповнолітніх осіб, які не досягли віку, з якого настає адміністративна дієздатність, а також недієздатних фізичних осіб захищають під час адміністративної процедури їхні законні представники - батьки, усиновлювачі, опікуни чи інші особи, визначені законом. Права, свободи та інтереси неповнолітніх осіб, які досягли віку, з якого настає адміністративна дієздатність, непрацездатних фізичних осіб і фізичних осіб, цивільна дієздатність яких обмежена, можуть захищати їхні законні представники - батьки, усиновлювачі, піклувальники чи інші особи, визначені законом. На представництва в адміністративній процедурі виникнення згоди цих осіб не потрібно.

Законне представництво юридичної особи здійснює її керівник чи уповноважена установчими документами особа на основі довіреності, яка видається за підписом керівника або іншої уповноваженої на те особи. Представник юридичної діє у межах наданих йому повноважень.

Уповноваження на представництво за клопотанням особи (довірителя] може здійснюватися також через внесення адміністративним органом відповідного запису в матеріали справи. Та сама особа не може бути представником адресата й заінтересованої особи та виступати одночасно в адміністративному провадженні як особа, яка сприяє розгляду справи, тобто бути свідком, експертом, спеціалістом чи перекладачем у провадженні.

Представник адресата або заінтересованої особи є активним учасником адміністративної процедури та спрямовує свою діяльність на досягнення найкращого правового результату для особи, яку він представляє. Разом із тим під час адміністративної процедури представник має право вчиняти лише ті процедурні дії, право на вчинення яких має адресат або заінтересована особа, яку він представляє, та здійснювати відповідно до законодавства інші повноваження, зумовлені у виданій йому довіреності або визначені договором чи законом.

Представник зобов'язаний діяти в інтересах адресата або заінтересованої особи добросовісно й розумно, не перевищуючи своїх повноважень. Якщо представник вчинив певні дії, що створюють, змінюють, припиняють права та обов’язки особи, яку він представляє з перевищенням повноважень, то такі дії потребують схвалення особи, яку представляють.

Повноваження представника адресата або заінтересованої особи чинні впродовж строку, зазначеного в довіреності або угоді. До закінчення цього строку повноваження представника можуть бути припинені в порядку та випадках, установлених цивільним законодавством.

1. Особи, які сприяють розгляду справи

Крім адміністративних органів та учасників адміністративного провадження до учасників адміністративної процедури відносять осіб, які сприяють розгляду справи. Такі особи залучаються адміністративним органом за власною ініціативою, за клопотанням учасника адміністративного провадження, а також у випадках, передбачених законодавством. Такі особи залучаються до адміністративної процедури для надання пояснень і для участі у процедурних діях.

Особами, які сприяють розгляду справи, є учасники адміністративної процедури, які залучаються до участі в адміністративній процедурі для надання допомоги у розгляді справи і не мають особистої заінтересованості у результатах її вирішення.

До осіб, які сприяють розгляду справи відносять свідків, експертів, спеціалістів, перекладачів та інших осіб, участь яких необхідна для розгляду справи.

1. Стадії адміністративної процедури

Адміністративна процедура є системою відносно самостійних етапів, кожен з яких містить сукупність певних дій, направлених на досягнення проміжної мети, які в сукупності спрямовані на вирішення конкретних справ у сфері публічного адміністрування з метою забезпечення реалізації прав і законних інтересів суб'єктів адміністративного права та виконання визначених законом обов'язків.

Складовими елементами адміністративної процедури є стадії, що визначаються як послідовно здійснювані, взаємопов’язані процесуальні дії, об'єднані найближчою метою щодо отримання певного юридичного результату.

Стадіям адміністративної процедури властиві такі ознаки:

* це сукупність логічно пов’язаних дій органу, які завершуються досягненням певної поточної мети;
* є неоднаковими за кількістю та переліком учасників адміністративної процедури;
* складаються з певних етапів та безпосередніх дій.

Отже, стадії адміністративної процедури - це послідовно взаємозамінні операції, що логічно пов'язані між собою та спрямовані на забезпечення здійснення адміністративної процедури.

Кожному виду адміністративних проваджень притаманні свої стадії, які не повторюються в інших видах. Проте найчастіше в сучасному адміністративному праві виділяють такі основні такі стадії адміністративної процедури:

1. ініціювання та початок провадження
2. підготовка справи до розгляду;
3. розгляд і вирішення справи;
4. оформлення адміністративного акта, його доведення до відома адресатів та заінтересованих осіб;
5. перегляд адміністративного акта.
6. Ініціювання та початок провадження

Адміністративна процедура може бути розпочата за ініціативою особи (фізичної чи юридичної] або за ініціативою суб’єкта публічного адміністрування.

За ініціативою особи адміністративна процедура розпочинається за її заявою, яка подається до адміністративного органу з метою забезпечення реалізації її прав і законних інтересів та виконання нею визначених законом обов’язків, зокрема щодо отримання адміністративних послуг. На підставі скарги особи розпочинається адміністративне оскарження, що становить собою продовження адміністративного провадження. У межах тієї самої адміністративної процедури особа може подати скаріу до адміністративного органу задля захисту прав і законних інтересів особи від неправомірно прийнятих адміністративних актів, процедурних рішень, дій чи бездіяльності адміністративного органу.

Заява подається в усній чи письмовій формі. Письмова заява подається адміністративному органу особисто заявником або через представника, повноваження якого оформлені відповідно до законодавства, або надсилається поштою, зокрема електронною, чи з використанням інших засобів телекомунікаційного зв’язку. Заява, що подається у формі електронного документа, має відповідати вимогам законодавства про електронні документи та електронний документообіг. Форма заяви має бути максимально спрощеною, і вона, як правило, викладається на бланку (в анкеті, формулярі]. Усна заява подається при особистому зверненні або за допомогою засобів телефонного зв’язку. Під час особистого прийому усна заява фіксується в матеріалах справи шляхом переведення її посадовою особою адміністративного органу в письмову форму в момент подання заяви. Оформлена в такий спосіб письмова заява підписується заявником (його представником] у разі, якщо законодавством передбачене ЇЇ підписання.

Заява подається адміністративному органу, до повноважень якого належить вирішення порушених у ній питань. У випадках, передбачених законодавством, заява може бути також подана адміністративному органу через:

1. центри надання адміністративних послуг;
2. особу, уповноважену відповідно до законодавства органом виконавчої влади, іншим державним органом або органом місцевого самоврядування на забезпечення належного права на звернення до адміністративного органу осіб, які проживають у сільській місцевості, в об’єднаній територіальній громаді, перебувають на лікуванні або з інших причин обмежені в реалізації зазначеного права.

Заява подається разом із документами, необхідними для її розгляду, або їх копіями. Після вирішення адміністративної справи, що розглядається за заявою, оригінали документів повертаються заявникові, якщо інше не передбачено законом. Якщо заява подається представником особи, до неї додаються документи, які підтверджують його повноваження.

Не підлягають розгляду:

1. анонімна заява, тобто така, з якої неможливо встановити особу заявника;
2. повторні заяви, подані до такого самого адміністративного органу таким самим заявником із такого самого питання, за умови, що попередня заява була вирішена по суті, крім випадків зміни суттєвих для вирішення справи обставин [умов];
3. заяви, в яких порушено питання, що станом на день подання заяви до адміністративного органу розглядаються судом або щодо яких було ухвалено судове рішення про відмову в задоволенні вимог заявника, крім випадків зміни суттєвих для вирішення справи обставин (умов].

Заява вважається не прийнятною, якщо в ній не викладено змісту вимоги заявника або вимоги заявника є очевидно безпідставними, у заяві застосовується ненормативна лексика, заявник вдається до образ, а також якщо його заява містить заклики до розпалювання національної, расової, релігійної ворожнечі.

Заява підлягає реєстрації відповідно до правил діловодства в день її надходження до адміністративного органу. Реєстрація заяви, переданої у формі електронного документа, здійснюється з дотриманням вимог законодавства про електронні документи та електронний документообіг. Особі не може бути відмовлено в прийнятті та реєстрації заяви. Адміністративний орган у день надходження усної або письмової заяви на вимогу заявника або його представника видає (надсилає] йому письмове підтвердження реєстрації заяви із зазначенням дати та номера її реєстрації, крім випадків, коли справа вирішується в момент подання заяви. Реєстрація заяви, поданої в електронній формі, підтверджується автоматично надісланим електронним повідомленням.

У разі коли заяву подано з порушенням установлених вимог або до неї не додано необхідні для її розгляду документи, адміністративний орган залишає заяву без руху та впродовж трьох робочих днів з дня її отримання, а під час особистого прийому - за наявності можливості - негайно вручає або надсилає заявникові письмове повідомлення про потребу усунення недоліків із зазначенням способу їх усунення, правових підстав для залишення заяви без руху та роз’ясненням порядку оскарження такого рішення.

У разі ініціювання адміністративних процедур органами публічного адміністрування справа порушується компетентним органом (посадовою особою] через видання відповідного індивідуального правового акта, що містить або вимогу до громадянина чи організації виконати певний обов’язок, або передбачає підстави для контрольно-наглядових функцій тощо.

Підставами для початку адміністративного провадження за ініціативою адміністративного органу є:

1} виконання адміністративним органом його функцій і повноважень відповідно до закону (наприклад, виконання органами державного нагляду повноважень щодо здійснення планових або позапланових заходів відповідно до Закону України «Про основи державного контролю (нагляду) у сфері господарської діяльності»);

1. настання подій, які є визначеними законодавством підставами для ухвалення адміністративних актів (наприклад, здійснення перерахунку пенсій, відповідно до статті 42 Закону України «Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування»);
2. порушення прав, свобод і законних інтересів осіб чи публічних інтересів, виявлене адміністративним органом (наприклад, головний державний інспектор виносить постанову про тимчасове припинення дії експлуатаційного дозволу відповідно до норм Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів»),

У цих випадках адміністративне провадження починається незалежно від волевиявлення особи. Моментом початку провадження є ухвалення компетентним адміністративним органом рішення про початок адміністративного провадження за власною ініціативою (наприклад, орган державного нагляду (контролю) видає наказ (рішення, розпорядження) для здійснення планового або позапланового заходу) або вчинення першої процедурної дії у справі (наприклад, зупинення транспортного засобу поліцейським у випадках порушення водієм Правил дорожнього руху).

1. Підготовка справи до розгляду

Належна підготовка справи до розгляду має важливе значення для якісного її вирішення з метою захисту прав та охоронюваних законом інтересів особи - учасника адміністративної процедури.

Завданнями цієї стадії є; 1) оцінювання достатності поданих матеріалів для наступного об'єктивного розгляду і вирішення справи;

1. установлення кола доказів, необхідних для вирішення справи

і забезпечення їх своєчасного одержання; 3} залучення до адміністративного провадження інших можливих учасників та осіб, які сприяють розгляду адміністративної справи; 4} визначення доцільності способу розгляду й вирішення адміністративної справи (невідкладно, із заслуховуванням, у письмовому провадженні чи з проведенням слухання)[[69]](#footnote-69).

Під час стадії підготовки до розгляду адміністративний орган:

1. витребує додатково документи та відомості, що перебувають у володінні державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери їх управління;
2. залучає до участі в адміністративному провадженні адресата, повідомляє його про правові підстави початку адміністративного провадження та можливі наслідки ухвалення адміністративного акта;
3. повідомляє заінтересованих осіб про початок адміністративного провадження та про їх право на участь в адміністративному провадженні;
4. повідомляє учасників адміністративного провадження про порядок ознайомлення з матеріалами справи, їх права і обов’язки;
5. надає учасникам адміністративного провадження можливість подати документи, клопотання, пояснення та зауваження, довести обставини, що мають значення для вирішення справи;
6. вирішує питання про потребу залучення до участі в адміністративному провадженні осіб, які сприяють розгляду справи, призначення експертизи, проведення огляду на місці або огляду речей, проведення слухання у справі;
7. виконує інші обов’язки, передбачені актами законодавства.
8. Розгляд і вирішення справи

За своєю сутністю означена стадія може вважатись основною в межах адміністративної процедури, оскільки саме в ній здійснюється безпосереднє дослідження матеріалів адміністративної справи та ухвалення рішення. Це свого роду осердя всієї

адміністративної процедури. Під час цієї стадії адміністративної процедури адміністративний орган дає юридичну оцінку зібраній інформації, усебічно досліджує всі матеріали справи з метою встановлення об’єктивної істини, в результаті чого ухвалює рішення по справі.

Розгляд справи може здійснюватися адміністративним органом-.

* невідкладно;
* у письмовому провадженні без заслуховування учасників адміністративного провадження;
* у письмовому провадженні із заслуховуванням учасників адміністративного провадження.

Справа вирішується невідкладно, якщо задоволення заяви не потребує додаткових документів і відомостей, залучення учасників адміністративного провадження чи осіб, які сприяють розгляду справи, проведення експертизи чи вчинення інших підготовчих дій.

У випадку, коли невідкладне вирішення справи впливає на об’єктивність і законність рішення або потребує невиправданих витрат часу та інших ресурсів, розгляд справи проводиться в письмовому провадженні. Як правило, якщо справа розглядається в письмовому адміністративному провадженні, то усне заслуховування учасників такого провадження та осіб, які сприяють розгляду справи не проводиться.

Учасник адміністративного провадження має право бути вислуха- ним адміністративним органом до ухвалення рішення у справі, якщо таке рішення за своїм характером може негативно вплинути на права, свободи або інтереси учасника. В усному заслуховуванні може бути відмовлено у разі необхідності вжиття негайних заходів для запобігання заподіянню шкоди чи для захисту публічних інтересів, а також якщо відповідно до законодавства вимагається негайне ухвалення рішення або адміністративний орган ухвалює адміністративні акти однакового виду чи адміністративні акти в автоматичному режимі, а також у разі якщо прохання заявника є очевидно безпідставним.

Адміністративний орган може тимчасово зупинити адміністративне провадження. Як правило, адміністративне провадження зупиняють за клопотанням особи в разі виникнення обставин, що перешкоджають належному вирішенню справи, зокрема в разі хвороби учасника адміністративного провадження. Таке провадження поновлюється за ініціативою адміністративного органу або за клопотанням особи після припинення обставин, що спричинили тимчасове зупинення адміністративного провадження. Від дня припинення обставин, що були підставою для тимчасового зупинення адміністративного провадження, перебіг строку продовжується з урахуванням часу, що минув до тимчасового зупинення.

Адміністративне провадження закривається в разі:

1. відмови учасника, за ініціативою якого розпочато адміністративне провадження, від розгляду його заяви (скарги), або якщо заяву подано неналежною особою;
2. досягнення згоди учасниками на будь-якій стадії провадження (якщо дії учасників не суперечать закону та не порушують прав і законних інтересів інших осіб);
3. якщо розгляд і вирішення питань, викладених у заяві або скарзі, не належить до компетенції адміністративного органу, що отримав заяву або скаргу;
4. у разі наявності адміністративного акта після вирішення справи за участю того самого учасника про той самий предмет і з тих самих підстав та фактичних обставин;
5. якщо стосовно цієї справи є судове рішення, що набрало законної сили;
6. у разі смерті фізичної особи, припинення юридичної особи (за умови відсутності правонаступництва), припинення діяльності громадського формування, що не має статусу юридичної особи, а також припинення підприємницької діяльності фізичної особи - підприємця;
7. якщо адміністративний орган вважає, що питання, з якого було відкрито провадження, або його мета стали неможливими;
8. в інших випадках, передбачених законом.

Стадія вирішення адміністративної справи фактично завершується, коли адміністративний орган, який розглядає заяву, доходить висновку, що всі матеріали, потрібні для об'єктивного, повного та всебічного аналізу обставин справи, у нього є, та відсутні перешкоди для підготовки підсумкового документа у справі, яким є адміністративний акт.

1. Оформлення адміністративного акта, його доведення

до відома адресатів та заінтересованих осіб

Завершальною стадією адміністративної процедури є оформлення адміністративного акта й доведення його до відома адресатів та заінтересованих осіб. За своєю правовою сутністю адміністративний акт є рішенням індивідуальної дії, ухваленим адміністративним органом, спрямованим на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав або обов'язків особи (осіб].

Адміністративний акт є формальним результатом вирішення адміністративної справи. Адміністративний орган ухвалює адміністративний акт у межах своїх повноважень. Якщо рішення у справі може бути ухвалено на підставі електронних документів у машинозчитувальному форматі та/або даних національних електронних інформаційних ресурсів, адміністративний акт може бути ухвалений в автоматичному режимі. У справах, пов’язаних із наданням адміністративних послуг, та в інших випадках, передбачених законодавством, адміністративне провадження може бути завершене юридично значимою дією (наприклад, реєстрація прав на нерухоме майно здійснюється шляхом внесення відповідної інформації до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно).

Адміністративний акт оформлюється в письмовій (електронній або паперовій) формі. У невідкладних випадках з метою запобігання явній загрозі життю, здоров’ю громадян, цінному майну або громадській безпеці адміністративний акт може бути ухвалений в усній формі. Письмовий адміністративний акт або усний адміністративний акт, підтверджений у письмовій формі, складається зі вступної, мотивувальної, резолютивної та заключної частин.

Адміністративний акт набирає чинності з моменту доведення його до відома особи (осіб). Доведення такого акта до відома особи (осіб) здійснюється через його оголошення, вручення або надсилання акта поштою, зокрема електронною, чи передання з використанням інших засобів зв’язку.

Адміністративний акт може набувати чинності в інший момент, аніж момент доведення його до відома особи (осіб), проте не раніше такого моменту, якщо це передбачено законодавством та/або якщо це передбачено самим адміністративним актом.

Адміністративний акт, який стосується великої кількості осіб, може доводитися до їх відома через офіційні друковані засоби масової інформації із зазначенням сутності рішення, порядку ознайомлення та порядку оскарження.

1. Перегляд адміністративного акта

Із метою реального забезпечення прав, свобод і законних інтересів заявників та інших учасників адміністративної процедури передбачено можливість перегляду адміністративного акта як підсумкового документа, що видається на підставі рішення в адміністративній справі. Найбільш показовими підставами для цього є нововиявлені обставини та оскарження адміністративного акта.

Особа має право подати заяву про перегляд адміністративного акта за нововиявленими обставинами, якщо:

* стали відомі нові істотні докази у справі, що не були й не могли бути відомі особі під час здійснення адміністративної процедури;
* рішенням суду, яке набрало законної сили, установлено, що адміністративний акт ухвалено внаслідок обману, погрози чи іншого протиправного впливу на адміністративний орган.

Заява про перегляд адміністративного акта за нововиявленими обставинами подається адміністративному органу, який видав такий акт, або адміністративному органу, до компетенції якого належало б видання такого акта на момент його перегляду. Заява про перегляд адміністративного акта подається впродовж одного місяця з моменту, коли стало відомо про вищевказані обставини.

Будь-яка особа, яка вважає, що дія або бездіяльність адміністративного органу порушує її права, свободи чи законні інтереси, а також у зв’язку з ухваленням адміністративного акта чи його виконанням порушено або може бути порушено її права, свободи чи законні інтереси має право на оскарження адміністративного акта.

Особа, реалізуючи своє право на адміністративне оскарження відповідно до закону, може залежно від обставин справи вимагати:

1} припинення вчинення адміністративним органом певної дії

(Дій};

2} визнання незаконності дії (дій] адміністративного органу та усунення її (їх) наслідків, відшкодування матеріальної шкоди;

1. виконання адміністративним органом іншої дії, на яку особа має право і яка не була виконана на її вимогу;
2. скасування адміністративного акта чи окремих його положень;
3. визнання адміністративного акта чи його окремих положень

неправомірними.

Скаргу може бути подано окремою особою (індивідуальна) або групою осіб (колективна) лише один раз, крім випадків, установлених законом. Учасник не має права на повторне оскарження в одній і тій же справі, якщо інше не передбачено законом.

Скарга на адміністративний акт може бути подана впродовж ЗО календарних днів після набрання ним чинності або впродовж ЗО календарних днів із моменту, коли особа, права й законні інтереси якої зачіпає адміністративний акт, але яка не була залучена до адміністративного провадження, дізналася або мала була дізнатися про видання такого акта.

Пропущений у зв’язку із хворобою, відрядженням чи з інших поважних причин строк подання скарги може бути продовжено суб’єктом розгляду скарги за зверненням оскаржувана. Адміністративне провадження за скаргою відкривається адміністративним органом із дня надходження скарги до суб’єкта розгляду скарги.

Скарга подається, як правило, в письмовій (електронній або паперовій) формі та має містити: найменування адміністративного органу, до якого подається скарга; дані, достатні для встановлення особи оскаржувана, а також його контактні дані; вимоги оскаржувана та їх обґрунтування та дату складення скарги.

Суб’єкт розгляду скарги відповідно до своєї компетенції за результатами перегляду справи може ухвалювати одне з таких рішень:

1. залишити адміністративний акт, процедурне рішення без змін, а скаргу - без задоволення;
2. скасувати повністю або частково ухвалений адміністративний акт, скасувати повністю або частково процедурне рішення, задовольнити скаргу повністю або частково, а у передбачених законодавством випадках - також змінити процедурне рішення або ухвалити адміністративний акт;
3. зобов’язати адміністративний орган видати відповідний адміністративний акт або повторно розглянути справу;
4. визнати повністю або частково виконаний адміністративний акт неправомірним.

РОЗДІЛ 7

ЗАХИСТ ПРИВАТНОЇ ОСОБИ  
У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ[[70]](#footnote-70)

1. Поняття інструментів захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб у сфері публічного адміністрування

Установлення норм права, які регулюють адміністративно- правові відносини, ще не виключає випадків їх порушення з боку публічної адміністрації та інших осіб, які такого статусу не мають. Щоб не припустити таких порушень, потрібно вживати певних адміністративно-правових заходів для захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб. Такий захист прав особи є надійною гарантією ефективного та об’єктивного перетворення загального поняття «захист прав людини» з риторичного в реальне. За визначенням професора В. Авер’янова, «адміністративне право має визначатися як «право забезпечення і захисту прав людини».

Фізичні та юридичні невладні особи потребують захисту від двох основних джерел небезпеки - суб'єктів владних повноважень та інших осіб, які владних повноважень не мають.

Публічна адміністрація є унікальним публічним правовим утворенням, коли вона своїм основним завданням має захист прав, свобод і законних інтересів приватних осіб, однак у силу різних обставин одночасно є вагомим суб’єктом їх порушення. На жаль, це є об’єктивною істиною: публічна влада як публічний суб’єкт, наділений владною компетенцією, схильна до зловживань.

Причини цього різні: низька правова культура і правосвідомість посадових осіб суб'єктів публічної адміністрації; відстоювання ними корпоративного [а не публічного) інтересу; корупційні прояви; помилки в тлумаченні й застосуванні норм матеріального і процесуального права через недостатність правових знань, недостатність досвіду, перевантаження робочим навантаженням тощо.

У такому разі до предмета адміністративного права належить адміністративна діяльність щодо забезпечення захисту від свавілля органів виконавчої влади та інших суб'єктів публічної адміністрації. Обов'язковою передумовою забезпечення прав і свобод людини та громадянина є законність і принцип зв'язаності публічної адміністрації правом.

Отже, інструменти захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб у сфері публічного адміністрування - це адміністративні (квазісудові) засоби правового захисту приватних осіб в адміністративно-правових відносинах із суб’єктами публічної адміністрації через звернення до відповідного компетентного позасудового арбітра щодо незаконності рішень, дій чи бездіяльності суб’єктів публічної адміністрації.

1. Види інструментів захисту особи

та їх співвідношення між собою

Універсальним винаходом для відновлення порушених прав, свобод і законних інтересів осіб від порушення з боку суб’єктів владних повноважень є адміністративне судочинство. Проте ще до широкого його використання та в умовах сьогодення вагоме місце щодо такого забезпечення займають адміністративні інструменти захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб у сфері публічного адміністрування, що забезпечують відновлення порушених прав, свобод і законних інтересів приватних осіб без звернення з позовом до адміністративного суду.

Інструменти захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб у сфері публічного адміністрування дають можливість оперативно в короткі строки відновити порушені цінності приватних осіб, притягнути винних у їх порушенні посадових осіб публічної адміністрації до дисциплінарної відповідальності, що є вагомим профілактичним засобом попередження таких порушень у майбутньому.

Суб’єкти інструментарного захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб у сфері публічного адміністрування використовують такі види інструментів:

* адміністративна медіація;
* адміністративне оскарження;
* притягнення винних посадових осіб публічної адміністрації до спеціальної дисциплінарної відповідальності;
* відшкодування шкоди, завданої незаконними діями (бездіяльністю] суб'єктів публічної адміністрації;
* засоби самозахисту.

Спільним для всіх видів інструментарного захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб у сфері публічного адміністрування є те, що вони-.

* мають спільну мету - відновити порушене право, тим попередивши такі правопорушення в подальшому;
* здійснюються в позасудовий (адміністративний] спосіб.

Проте між ними існують й деякі відмінності, адже вони мають

різну юридичну природу:

* адміністративна медіація є інститутом юридичного примирення;
* адміністративне оскарження є різновидом адміністративного провадження за скаргами, заявами та пропозиціями осіб;
* притягнення винних посадових осіб публічної адміністрації до спеціальної дисциплінарної відповідальності характеризує інститут юридичної відповідальності;
* засоби самозахисту - це різновид правових засобів громадського опору від свавілля суб’єктів владних повноважень[[71]](#footnote-71).

Отже, видами інструментів захисту приватних осіб у сфері публічного адміністрування є адміністративна медіація, адміністративне оскарження, притягнення винних посадових осіб публічної адміністрації до спеціальної дисциплінарної відповідальності, відшкодування шкоди, завданої незаконними діями (бездіяльністю] суб'єктів публічної адміністрації, та засоби самозахисту, які мають різну юридичну природу й доповнюють одне одного з найменш болючими для суб’єктів публічної влади наслідками (добровільне примирення у процесі адміністративної медіації] - до майже повної заміни публічної влади у процесі позачергових виборів, що здійснюються під тиском громадянського суспільства.

1. Медіація як альтернативний спосіб вирішення адміністративних спорів[[72]](#footnote-72)

Останнім часом дедалі частіше можна зустріти практику альтернативного вирішення правових спорів без звернення до класичних судових процедур. Широкого застосування в європейських країнах набула медіація як альтернатива вирішення спору в суді.

Медіація розглядається як один з альтернативних способів вирішення спору який дедалі більше привертає до себе увагу в Україні, адже це особлива форма посередництва при врегулюванні спорів, що виникають між учасниками правовідносин. Проблемою запровадження інституту медіації в Україні є відсутність нормативно- правової бази щодо її регулювання та низький рівень обізнаності населення щодо можливості позасудового порядку вирішення адміністративних, цивільних, сімейних та інших спорів.

Медіація[[73]](#footnote-73) є комплексним соціальним інститутом, до вивчення якого слід підходити з міждисциплінарних позицій. Основні ідеї медіації, її принципи та механізми впливу на поведінку людини розкриваються у працях представників таких наукових напрямків, як юридична конфліктологія, соціологія, психологія, соціальна антропологія. Правова наука почала займатися вивченням медіації насамперед із привнесенням елемента правового регулювання в цю сферу суспільного життя[[74]](#footnote-74).

Чинне процесуальне законодавство України відносить медіацію до альтернативних способів вирішення спорів і передбачає можливість застосування процедури примирення до, під час або замість звернення до суду. Відповідно до ст. 124 Конституції України судочинство в Україні здійснюється виключно судами. Згідно зі ст. 55 Конституції України гарантується судовий захист та забезпечується право кожного будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань. Це конституційне право не може бути скасоване або обмежене (ст.ст. 22, 64 Конституції України]. Не існує виключного переліку можливих і допустимих засобів захисту прав та інтересів осіб, вони лише не мають суперечити закону. Тим самим право на звернення до альтернативних методів вирішення спорів забезпечується законом.

Альтернативне вирішення спорів[[75]](#footnote-75) (далі - АВС) має основною метою подолання конфлікту між сторонами зі збереженням їх подальшого співробітництва. Основою всіх методів АВС є з'ясування та задоволення інтересів конфліктуючих сторін на основі компромісу. Інша позиція виходить із вузького тлумачення АВС. Наприклад, на думку М. Хантера, Дж. Паулсона, АВС базується на тому, що всі методи вирішення спорів поділяються на чотири категорії: прямі перемови між сторонами, перемовини за участю нейтральної особи (медіатора], арбітраж, судочинство. При цьому до АВС, на думку авторів, належить лише друга категорія[[76]](#footnote-76). У цьому разі альтернативні методи вирішення спору протиставляються не тільки судовому розгляду, але й арбітражному, а також безпосередньому врегулюванню розбіжностей самими сторонами.

У зарубіжній літературі такі вчені, як Л. Боуль та М. Несик[[77]](#footnote-77) виокремлюють два підходи до визначення поняття «медіація» - концептуальний та описовий. Відповідно до концептуального підходу медіація - це добровільна конфіденційна процедура врегулювання спору, в ходіякої нейтральна особа (медіатор]сприяє сторонам в проведенні переговорів з метою укладення взаємоприйнятної угоди. Відповідно до описового підходу медіація - це процедура врегулювання конфлікту, під час якої спірні сторони зустрічаються з медіатором і проводять бесіду, після чого роблять спробу вирішити суперечку.

Отже, концептуальний підхід передбачає визначення поняття через основні принципи, цілі та завдання примирної процедури за участю посередника.

Вихідні й визначальні правової ідеї, положення та засади, які становлять процедурне та організаційне підґрунтя здійснення процедури медіації та спрямовані на ефективне, взаємоприйнятне, законне розв’язання конфлікту між учасниками спору, іменуються в юридичній літературі принципами медіації[[78]](#footnote-78).

До найбільш розповсюджених принципів медіації в законодавстві зарубіжних країн про медіацію і визначених в основних рамкових міжнародних документах належать:

* добровільність, тобто ухвалення усвідомленого рішення сторонами процесу про застосування альтернативної процедури розв'язання спору;
* рівність сторін - сторони мають рівні права під час медіації;
* нейтральність медіатора - медіатор мусить виконувати свої обов'язки неупереджено, ґрунтуючись на обставинах справи, беручи до уваги думку сторін та не нав'язуючи сторонам певного рішення, яке ухвалюється винятково за взаємною згодою сторін;
* конфіденційність - інформація, отримана медіатором під час проведення медіації, є конфіденційною і не може бути розголошена ним без попередньої згоди сторін.

Медіація, як техніка ведення переговорів між сторонами правового конфлікту, популярна в СІЛА, Канаді та країнах ЄС, оскільки має багато переваг порівняно із судовим вирішенням спорів[[79]](#footnote-79).

Поняття медіації в законодавствах зарубіжних країн визначається по-різному. Наприклад, у ст. 2 акта медіації Республіки Мальта зазначено, що медіація - це процес, у якому медіатор сприяє переговорам між сторонами, щоб допомогти їм достигнути мирової угоди щодо спору. Ст. 1 Закону Румунії «Про медіацію та організацію професії медіатора» встановлено, що медіація є додатковим способом урегулювання конфліктів через примирення за допомогою третьої особи, яка має спеціалізацію медіатора, в умовах нейтральності, справедливості та конфіденційності. Відповідно до розділу 2(1) Єдиного закону про медіацію США медіація - це процес, у якому посередник полегшує спілкування та переговори між сторонами, щоб допомогти досягти добровільної згоди щодо їх спору.

Медіація- альтернативний (позасудовий) метод вирішення суперечок, за допомогою якого дві чи більше сторони спору намагаються в межах структурованого процесу за участю медіатора досягти згоди

для вирішення їхнього конфлікту. Тобто медіація є альтернативним способом урегулювання спорів (англ. Alternative Dispute Resolution) із залученням медіатора. Її завданням є встановлення та сприяння веденню конструктивного діалогу між сторонами конфлікту (спору) з метою знайти взаємовигідне рішення для сторін конфлікту. На відміну від формального юридичного процесу сторони медіації самостійно ухвалюють рішення щодо спору (конфлікту)[[80]](#footnote-80).

В умовах чіткого законодавчого закріплення позиції вчених стосовно медіації різняться. Її розглядають як форму примирення сторін, спосіб врегулювання конфліктів, діяльність фахівця, процедуру. На етапі становлення медіації як інституту різноманітність підходів та наукових поглядів є цілком справедливою. За умов формування меж інституту медіації, випрацьовується єдиний підхід до цього правового явища, його елементів (суб'єкта, об'єкта), методу впровадження в реальне правове життя.

Варто зазначити, що в державах ЄС медіація розглядається не тільки як спосіб альтернативного вирішення спорів, де вже виник конфлікт, але й як спосіб, який використовується для запобігання спору (конфлікту) в майбутньому, що безумовно розширює межі застосування медіації.

На міжнародному рівні спеціалізовані напрямки медіації відображені в таких документах:

* Директива 2008/52 ЄС щодо деяких аспектів медіації в цивільних та комерційних справах;
* Рекомендація, присвячена медіації в кримінальних справах;
* Рекомендація щодо медіації в сімейних питаннях;
* Рекомендація про альтернативи судового розгляду між адміністративними органами і приватними особами;
* Директива 2013/11 ЄС про позасудове врегулювання споживчих спорів;
* Хартія про міжнародну сімейну медіацію.

Завдяки світовій практиці та науковим дослідженням національне законодавство України зможе віднайти баланс, який буде найкращим чином сприяти розвитку медіації в межах правового поля, визначить способи організації роботи медіатора, систему побудови комунікації, види та технологічні моделі медіації.

На сучасному етапі розвитку української держави та права запровадження альтернативних позасудових методів вирішення юридичних спорів сприятиме зменшенню навантаження на судову систему, значній економії коштів на веденні судового процесу, позитивно вплине на правову культуру та свідомість, пришвидшить вирішення суперечок, надасть можливість вимірювати справедливість самостійно, створить можливість зберегти позитивні відносини з контрагентом в майбутньому. Для легалізації медіації потрібно ухвалити нормативно-правовий акт, який забезпечить належне врегулювання її процедури, дієвість, права та відповідальність учасників, способи захисту прав та інтересів у разі невиконання досягнутих домовленостей, неналежного виконання або відсутності таких домовленостей взагалі, вимоги до знань та вмінь медіаторів, умови сертифікації їх діяльності, а також правовий статус медіаторів.

Необхідним і доречним є закріплення на державному рівні Кодексу етики медіатора, дія якого своєю чергою зняла б низку етичних питання, пов'язаних із діяльністю медіаторів під час укладення угод. Кодекс має містити положення, які б були основою діяльності медіатора для визначення поведінки у будь-якій сфері. Чітке встановлення загальних стандартів поведінки медіатора та визначення етичних норм, яким має відповідати останній, є запорукою здійснення процесу медіації належним чином і підвищення публічної довіри до медіації як альтернативного способу вирішення спорів.

Кінцевим результатом здійснення процедури медіації є укладення угоди між сторонами та її реальне, добровільне виконання. Отже, укладення сторонами угоди вже певною мірою є свідченням того, що процес медіації відбувся і сторони конфлікту дійшли згоди. Укладення та виконання угоди між сторонами щодо вирішення конфлікту (спору] є метою медіації.

Підсумовуючи викладене, можна дійти висновку, що медіація є альтернативним методом розв’язання конфліктних ситуацій (спорів], який дає змогу двом чи більше конфліктним сторонам самостійно на добровільних засадах за допомогою медіатора досягти порозуміння у розв’язанні такої суперечки. Ця процедура як один з альтернативних способів вирішення конфліктів усе більше набирає популярності. Це є очевидним, оскільки такий метод дає можливість сторонам самостійно врегулювати конфлікт без залучення державних органів і досягти бажаного результату, який влаштував би кожну зі сторін.

1. Поняття адміністративного оскарження

Особливе місце в системі адміністративно-правового захисту приватних осіб посідає інститут адміністративного оскарження, який можна схарактеризувати якоскарження в межах органів публічної влади адміністративних актів, а також процедурних рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень безпосередньо до них самих або до адміністративних органів, які є вищими в системі ієрархічного підпорядкування, чи до спеціально створених апеляційних підрозділів[[81]](#footnote-81).

Зміст інституту адміністративного оскарження характеризується двома основними складовими:

* по-перше, це наявність правовідносин між приватною особою та органом публічної влади, що виникають у зв’язку з реалізацією управлінських функцій органами, наділеними владними повноваженнями;
* по-друге, предметом і підставою оскарження є рішення, дії чи бездіяльність органів публічної влади[[82]](#footnote-82).

Отже, адміністративне оскарження - це:

1. один із видів правового захисту особи в адміністративно- правових відносинах із суб’єктами публічної адміністрації, який становить собою звернення до вищого органу або посадової особи щодо незаконності рішень, дій чи бездіяльності підпорядкованого суб’єкта;
2. свідома вольова, цілеспрямована поведінка фізичної чи юридичної особи, що полягає у зверненні до суб’єкта публічної адміністрації з вимогою захистити її публічні права, свободи, інтереси від незаконної діяльності (бездіяльності) підпорядкованого суб’єкта.
3. Підстави та порядок подання скарги

Право на загальне адміністративне оскарження є необмеженим, невідчужуваним правом громадян. Кожна приватна особа може

подати скаргу, коли вважає, що рішення чи дії органів публічної влади (посадових осіб) є неправомірними й порушують її права, свободи чи законні інтереси. Загальні засади інституту адміністративного оскарження визначено Законом України від 2.10.1996 р. № 393 «Про звернення громадян».

Виходячи з аналізованого Закону, оскарження в адміністративному порядку слід розуміти як установлений законами України та підзаконними актами порядок захисту порушених рішеннями, діями або бездіяльністю органів публічної влади прав, свобод і законних інтересів громадян, що здійснюється через подання скарг - письмових або усних на особистому прийомі - і передбачає обов’язок визначених посадових осіб реагувати й ухвалювати рішення по суті поставлених питань у встановлені строки[[83]](#footnote-83).

Фізичні та юридичні особи мають право на оскарження дій (бездіяльності) суб’єктів (посадових осіб органів) надання адміністративних послуг, правозастосування та правоохоронної діяльності.

Рішення, дії (бездіяльність) можуть бути оскаржені, якщо:

* порушено права й свободи чи законні інтереси фізичної або юридичної особи (осіб);
* створено перешкоди для здійснення фізичною або юридичною особою (особами) її прав, свобод чи законних інтересів;
* незаконно покладено на фізичну чи юридичну особу (осіб) будь-які обов’язки або її незаконно притягнуто до відповідальності. Способом адміністративного оскарження є скарга, викладена в письмовій чи усній формі. Згідно із Законом України від 2.10.1996 р. «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».

Звернення адресуються органам державної влади й органам місцевого самоврядування, підприємствам, установам, організаціям незалежно від форми власності, об’єднанням громадян або посадовим особам, до повноважень яких належить вирішення порушених у зверненнях питань. Звернення може бути подано окремою особою (індивідуальне) або групою осіб (колективне).

Усне звернення викладається громадянином на особистому прийомі або за допомогою засобів телефонного зв’язку через визначені контактні центри, телефонні «гарячі лінії» та записується посадовою особою. Письмове звернення надсилається поштою або передається громадянином до відповідного органу, установи особисто чи через уповноважену ним особу. Письмове звернення також може бути надіслане з використанням мережі Інтернет, засобів електронного зв’язку.

У зверненні 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 підписане заявником (заявниками) із зазначенням дати. В електронному зверненні також має бути зазначено електронну поштову адресу, на яку заявнику може бути надіслано відповідь[[84]](#footnote-84).

1. Предмет адміністративного оскарження

Предметне коло адміністративного оскарження обіймає рішення, процедурні рішення, дії чи бездіяльність суб’єктів надання адміністративних послуг, здійснення публічного управління та правоохоронної діяльності (або їх посадових осіб чи адміністраторів), які, на думку зацікавленої фізичної чи юридичної особи (осіб), призвели до порушення її прав і свобод чи законних інтересів. Рішення може оскаржуватися через його незаконність, нікчемність або недоцільність.

Розгляд скарги зазвичай відбувається в більш спрощеному порядку порівняно з розглядом позовної заяви, оскільки після адміністративного оскарження (чи навіть замість нього) фізична чи юридична особа може використати механізм судового оскарження, об'єднання громадян, засобів масової інформації, посадової особи подається в порядку підлеглості вищому органу або посадовій особі, що не позбавляє громадянина права звернутися до суду відповідно до чинного законодавства, а в разі відсутності такого органу чи незгоди громадянина з ухваленим за скаргою рішенням - безпосередньо до суду.

Усні скарги заявників безпосередньо розглядаються, а порушені в них питання за можливістю вирішуються посадовими особами відповідного суб'єкта розгляду справи за скаргою під час особистого прийому громадян, який проводиться згідно із затвердженим графіком.

Особистий прийом громадян здійснюється в усіх органах державної влади, а також за місцем роботи та проживання населення тими керівниками й посадовими особами зазначених органів, які мають право ухвалювати рішення з питань, що входять до їх компетенції.

Письмові скарги, оформлені належним чином і подані в установленому порядку, підлягають обов’язковому ухваленню, реєстрації та первинному розгляду з метою визначення їх належності до компетенції органів державної влади та закріплення за ними конкретного виконавця. Такі скарги не пізніше робочого дня, наступного після дня їх надходження, направляються відповідальним працівником підрозділу документального забезпечення органу державної влади - суб'єкту розгляду справи за скаргою - до керівника цього органу.

Нагляд за дотриманням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України і в межах її юрисдикції на постійній основі від імені Верховної Ради України здійснює Уповноважений Верховної Ради з прав людини, який відповідно до Закону від 23.12.1997 № 776 «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» захищає права та свободи фізичних осіб у відносинах, що виникають при реалізації їхніх конституційних прав і свобод незалежно від місця перебування. Уповноважений приймає та розглядає звернення громадян України, іноземців, осіб без громадянства або осіб, які діють в їхніх інтересах, відповідно до Закону України «Про звернення громадян».

Первинний розгляд скарг здійснюється керівниками суб’єктів розгляду справи за скаргою або їх заступниками згідно з їх повноваженнями. За результатами цього розгляду, не пізніше робочого дня, наступного після дня надходження скарги, призначається відповідальний виконавець для її розгляду.

За кожною поданою скаргою має проводитися перевірка викладених фактів відповідним органом державної влади, до якого звернувся заявник. Для розгляду скарг юридичних і фізичних осіб та урегулювання конфліктів відповідними органами державної влади можуть утворюватися комісії з вирішення скарг. Для цього затверджуються положення та персональний склад цих комісій, а також порядок вирішення ними суперечок і розгляду скарг відповідно до законодавства України. Таку комісію очолює керівник суб'єкта розгляду справи за скаргою, який підписує відповідне рішення цього колегіального органу[[85]](#footnote-85).

1. Можливі наслідки розгляду скарги

Особа, яка подала скаргу, має право одержати письмову відповідь про результати розгляду заяви чи скарги та вимагати відшкодування збитків, якщо вони стали результатом порушень установленого порядку розгляду звернень.

Органи державної влади й місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, об’єднання громадян, посадові особи зобов’язані розглянути пропозиції (зауваженій) та повідомити громадянина про результати розгляду. Відповідь дається тим органом, який отримав ці заяви і до компетенції якого входить вирішення порушених у заявах (клопотаннях) питань, за підписом керівника або особи, яка виконує його обов’язки. Рішення про відмову в задоволенні вимог, викладених у заяві (клопотанні), доводиться до відома громадянина в письмовій формі з посиланням на Закон і викладенням мотивів відмови, а також із роз'ясненням порядку оскарження ухваленого рішення. За загальним правилом, звернення розглядаються безоплатно і вирішуються в термін не більше одного місяця від дня їх надходження, а ті, які не потребують додаткового вивчення, - невідкладно, але не пізніше 15 днів від дня їх отримання.

Якщо в місячний термін вирішити порушені у зверненні питання неможливо, керівник відповідного органу, підприємства, установи, організації або його заступник установлюють необхідний термін для його розгляду, про що повідомляється особі, яка подала звернення. При цьому загальний термін вирішення питань, порушених у зверненні, не може перевищувати сорока п’яти днів[[86]](#footnote-86).

Отже, адміністративне оскарження - це адміністративно- правовий засіб захисту приватної особи від порушень з боку суб’єктів публічної адміністрації, зміст якого полягає у зверненні до вищого органу або посадової особи щодо незаконності

рішень, діяльності (бездіяльності) підпорядкованого суб’єкта, з метою відновлення порушених цінностей, притягнення винних осіб до спеціальної дисциплінарної відповідальності та попередження аналогічних випадків у подальшому.

1. Відшкодування шкоди, завданої суб’єктами публічної адміністрації приватним особам

Термін «відшкодування» означає форму відповідальності, надання кому-небудь чогось іншого замість загубленого, витраченого, знищеного тощо. У теорії адміністративного права доречним уважається використання терміна «компенсація шкоди» (від лат. сотреєайо - «відшкодування»), оскільки важко собі уявити відшкодування страждань, а компенсація останніх цілком можлива.

Так, убачається, що відшкодування шкоди може відбуватися стосовно приватної особи. При цьому регламентовано три види шкоди, що відшкодовуються (компенсуються) суб’єктом публічного адміністрування, - моральну, фізичну і майнову. Якщо приватній особі завдано декількох видів шкоди, вони відшкодовуються в повному обсязі відповідно до адміністративного законодавства.

Відшкодування шкоди, завданої внаслідок порушення адміністративно-правової норми, відбувається:

* суб’єктом публічного адміністрування на будь-якій стадії адміністративного провадження;
* за рахунок державного бюджету чи бюджету органів місцевого самоврядування у випадках та порядку, передбачених законом. У теорії права розмежовуються поняття «шкода» і «збитки». Шкода - це будь-яке знецінення блага, що охороняється правом, тому її поділяють на майнову та немайнову (моральну), а збитки - це грошова оцінка шкоди, яка застосовується в разі неможливості відшкодування її в натурі.

Виділяються види шкоди - моральна, фізична, майнова.

Збитками визначаються:

- утрати, яких особа зазнала внаслідок порушення її прав у зв'язку зі знищенням або пошкодженням речей, а також витрати, які особа зробила або мусить зробити для відновлення свого порушеного права;

ЗАО

* доходи, які особа могла б реально одержати за звичайних обставин, якби її право не було порушено.

Поняття майнової шкоди, завданої приватній особі, охоплює:

* заподіяну порушенням адміністративно-правової норми особі пряму, безпосередню шкоду в її майновому та грошовому виразі;
* не одержані внаслідок скоєння порушення доходи.

У чинному законодавстві України всі наслідки немайнового характеру позначаються терміном «моральна шкода». Зміст цього поняття розкрито в Постанові пленуму Верховного Суду України від 31 березня 1995 р. №4 «Про судову практику в справах про відшкодування моральної (немайнової) шкоди», в якій визначено, що моральна шкода - це втрати немайнового характеру внаслідок моральних чи фізичних страждань або інших негативних явищ213.

Термін «моральна шкода» визначається через поняття страждання, яке заподіяно фізичній особі внаслідок фізичного або психічного впливу, що спричинило погіршення або позбавлення можливостей реалізації нею своїх звичок і бажань, погіршення відносин з людьми, інші негативні наслідки морального характеру. Своєю чергою «моральний характер» означає «пов'язаний з духовним життям людини».

Моральна шкода полягає у:

* фізичному болю та стражданнях, яких приватна особа зазнала у зв’язку з каліцтвом або іншим ушкодженням здоров’я;
* душевних стражданнях, яких приватна особа зазнала у зв’язку з протиправною поведінкою щодо неї самої, членів її сім’ї' чи близьких родичів;
* душевних стражданнях, яких приватна особа зазнала у зв’язку зі знищенням чи пошкодженням її майна;
* приниженні честі та гідності фізичної особи, а також ділової репутації фізичної особи.

Розмір грошової компенсації моральної шкоди визначається судом залежно від характеру правопорушення, ступеня фізичних і душевних страждань, погіршення здібностей потерпілого або позбавлення його можливості їх реалізації, ступеня вини особи, яка завдала моральної шкоди, якщо вина є підставою для [[87]](#footnote-87)

відшкодування. Одночасно розмір грошової компенсації визначається з урахуванням інших обставин, які мають істотне значення. При визначенні розміру компенсації враховуються вимоги розумності та справедливості.

Моральна шкода компенсується незалежно від майнової шкоди, яка підлягає відшкодуванню та не пов'язана з розміром цього відшкодування.

Заподіяння фізичної шкоди тісно пов’язане з настанням в подальшому моральних страждань, а отже, і моральної шкоди.

До складових фізичної шкоди належать:

* тілесні ушкодження;
* розлад здоров'я;
* фізичні страждання.

Під фізичними стражданнями варто розуміти фізичний біль, якого зазнала особа у зв’язку з учиненим проти неї насильства або із заподіянням шкоди здоров’ю. Адже і моральна шкода, і фізична визначаються як фізичні чи моральні страждання, тож слово «страждання» вживається як ключове.

Іншими словами, термін «страждання» означає, що неправомірні дії заподіювана шкоди обов’язково відбиті у свідомості потерпілого в формі відчуття [фізичні страждання] й уявлення [моральні страждання] та викликати певну психічну реакцію. Найбільш близьким до поняття «моральні страждання» вважається поняття «переживання». Змістом переживання може бути страх, сором, приниження та інший несприятливий у психічному аспекті стан приватної особи.

Моральна шкода щодо осіб є категорією оціночною - і у своєму виникненні, коли постає питання про наявність підстав для її матеріальної компенсації, і у вимірі, коли визначається розмір її компенсації.

Критерії компенсації фізичних і моральних страждань є різними, оскільки фізичні страждання викликаються фізичною шкодою, що заподіюється в матеріальній сфері, вони підлягають об’єктивнішій оцінці, тобто за своїм змістом компенсація фізичних страждань може наближатися до відшкодування. І зовсім інша ситуація складається з компенсацією моральних страждань, що викликані шкодою, яка заподіяна в ідеальній [духовній] сфері. Для того щоб вони могли бути компенсовані, слід усебічно, повно та неупереджено вивчити обставини заподіяння шкоди, максимально індивідуалізувати підхід до визначення моральних страждань.

Таким чином, майнові елементи в законодавчому визначенні (дефініції] моральної шкоди відсутні. Тобто моральна шкода е немайновою.

За приписами частини другої статті 21 КАСУ вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної протиправними рішеннями, діями чи бездіяльністю суб’єкта владних повноважень або іншим порушенням прав, свобод та інтересів суб'єктів публічно-правових відносин, розглядаються адміністративним судом, якщо вони заявлені в одному провадженні з вимогою вирішити публічну правову суперечку. Інакше вимоги про відшкодування шкоди вирішуються судами в порядку цивільного або господарського судочинства.

Зі змісту цієї норми випливає, що в такому порядку розглядаються адміністративним судом вимоги про відшкодування як матеріальної, так і моральної шкоди. Основною умовою такого розгляду є те, щоб така вимога була заподіяна (була похідною] протиправними рішеннями, діями чи бездіяльністю суб’єкта владних повноважень або іншим порушенням прав, свобод та інтересів суб’єктів публічних правових відносин і якщо вони заявлені в одному провадженні з вимогою вирішити публічну правову суперечку.

Законодавча основа відшкодування шкоди суб’єктами публічного адміністрування - це Митний кодекс України, Податковий кодекс України, закони України «Про Національну поліцію України», «Про дозвільну систему у справах господарської діяльності» «Про звернення громадян», «Про виконавче провадження»[[88]](#footnote-88).

У цьому питанні варто й корисно врахувати тлумачення та оцінку обставин завдання шкоди (зокрема моральної], визначення її розміру та інші складові цього питання, які містяться в рішеннях Європейського суду з прав людини. До того ж відповідно до статті 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» суди застосовують у розгляді справ Конвенцію про захист прав людини й основоположних свобод та практику Суду як джерело адміністративного права[[89]](#footnote-89).

1. Підстави та процедури, за якими суб'єкт

публічного адміністрування відшкодовує шкоду,

завдану приватній особі

Відповідно до ст. 56 Конституції України кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень.

Підставою відшкодування шкоди, завданої публічною адміністрацією, є будь-які рішення, дії, бездіяльність, учинені як у межах, визначених законом, так і з перевищенням наданих суб’єкту публічної адміністрації повноважень, якими (рішеннями, діями, бездіяльністю] приватній особі заподіяно обмеження чи втрати матеріального або морального характеру щодо її прав, свобод, інтересів.

На думку В. Бевзенка, позасудова (адміністративна] процедура відшкодування шкоди передбачає відповідні особливості:

* здійснюється на підставі адміністративного акта, яким задокументовано рішення про зміст й особливості відшкодування завданої шкоди, який передається розпоряднику відповідного бюджету;
* безпосереднє виконання адміністративного акта через перерахування з відповідного бюджету визначеної суми особі, якій завдано шкоди[[90]](#footnote-90).

Отже, адміністративна процедура відшкодування шкоди, завданої суб'єктами публічної адміністрації, складається з двох основних стадій, які поділені на певні етапи й адміністративні дії: 1] отримання та передання відповідному розпоряднику бюджетних коштів адміністративного акта, яким задокументовано рішення про зміст й особливості відшкодування завданої шкоди; 2] безпосереднє відшкодування розпорядником коштів шкоди через перерахування з бюджету визначеної суми особі, якій завдано шкоди.

1. Способи відшкодування шкоди

Сучасне адміністративне право встановлює більше обмежень для держави (для публічної адміністрації] і менше для людей, так само як і загалом для приватних осіб. У зв'язку з цим значення так званих адміністративних процедур зростає.

Обов’язковим учасником адміністративної процедури є фізична (громадянин України, іноземець, особа без громадянства] або юридична особа, яких у західному праві часто називають «приватна особа». У процедурному значенні можна виділити такі категорії приватних осіб: особа, яка звертається до адміністративного органу із заявою, зокрема за отриманням адміністративної послуги (заявник); особа, щодо якої ухвалюється акт за ініціативою адміністративного органу, зокрема в порядку здійснення контрольних повноважень; особа, яка вступає в адміністративну процедуру за власного ініціативою або залучається за ініціативою адміністративного органу, оскільки рішення у справі може вплинути на її права чи законні інтереси; особа, яка звертається до адміністративного органу зі скаргою на рішення, дії та бездіяльність адміністративного органу (скаржник).

Відшкодування шкоди, завданої публічною адміністрацією приватним особам, може здійснюватися за рахунок або коштів державного бюджету, або коштів місцевого бюджету. Вид бюджету з якого буде здійснюватися виплата, залежить від конкретного виду суб'єкта публічної адміністрації, що заподіяв цю шкоду. Крім того заподіяна шкода може відшкодовуватися «добровільно» або «примусово» через виконавче провадження, що здійснюють державні або приватні виконавці.

Проте ці положення ще ефективно не забезпечені ефективними нормами адміністративного права, адже рівень виконання судових рішень та адміністративних рішень в Україні є низьким.

Для того щоб це виправити, потрібно вирішити такі завдання: створити максимально простий і прозорий механізм захисту громадян від незаконних рішень органів влади; правові підстави для позасудового відшкодування шкоди; єдиний прозорий механізм визнання рішень, дій та бездіяльності органів влади такими, що не відповідають чинному законодавству; ефективний механізм скасування чи зміни в адміністративному порядку нормативно- правових актів, що не відповідають нормам законодавства вищого рівня; забезпечити об'єктивність і неупередженість розгляду скарг в адміністративному порядку; ліквідувати практику вибіркового застосування законодавства у зв’язку з недостатнім рівнем фінансування зобов’язань держави й органів місцевого самоврядування щодо реформування процедури виплати відшкодування за рахунок бюджету відповідного рівня.

Цьому має сприяти реалізація положень Закону від 2.06.2016 р. № 1404-УІІІ «Про виконавче провадження», а також розповсюдження на аналізовану нами сферу організаційно-правовихініціатив Мін'юсту щодо боржників аліментів. Нами пропонується встановити тимчасове обмеження для керівника суб’єкта органу виконавчої влади, який має невиконані матеріальні зобов'язання перед приватною особою, - у праві виїзду за межі України; на отримання премій та інших обмежень особистого несприятливого характеру.

Отже, способами відшкодування шкоди, завданої суб’єктами публічної адміністрації, є виплата її за рахунок державного або місцевого бюджетів добровільно (за ініціативою винного суб'єкта публічної адміністрації) та через виконавче провадження відповідним розпорядником бюджетних коштів.

1. Міжнародні способи захисту прав приватних осіб[[91]](#footnote-91)

Механізм міжнародного захисту прав приватних осіб складає система міжнародних органів і організацій, що діють з метою здійснення захисту міжнародних стандартів прав і свобод приватних осіб чи їх відновлення у випадку порушення. Слід зазначити, що окрім міжнародних органів і організацій у світі існує безліч так званих неурядових правозахисник організацій.

Стаття 55 Конституції України, яка надає право громадянам звертатися до міжнародних механізмів захисту прав людини, має на увазі винятково міжнародну частину механізму. Такі міжнародні органи відрізняються тим, що вони створюються за взаємною згодою кількох держав, як правило, оформленою міжнародною угодою, діють у межах такої угоди, яка визначає їхні повноваження і спеціальні правила процедури.

Особливостями міжнародних правозахисних організацій є те, що: а] вони мають правовий вплив на уряди; б] їх рішення обов’язкові для виконання; в] вони мають заходи впливу на міжнародне співтовариство, щоб ті відреагували на порушення прав приватних осіб.

Умовно всі правозахисні міжнародні організації можна розподілити на дві групи: універсальні та регіональні. Універсальні право- захисні механізми - це органи й організації, які поширюють свою діяльність на увесь світ, незалежно від державних і регіональних кордонів. Ці механізми тією чи іншою мірою пов’язані з основною міжнародною організацією світу - Організацію Об’єднаних Націй (далі ООН). Це не випадково: по-перше, її членами є майже всі держави світу, по-друге, відповідно до Статуту 00Н однієї з основних цілей діяльності цієї організації є «утвердження віри в основні права людини, у гідність і цінність людської особистості». Статут зобов’язує головний орган 00Н - Генеральну Асамблею 00Н - приділяти особливу уваїу захистові прав приватних осіб. 1948 року вона ухвалила Загальну декларацію прав людини290, а після цього - низку міжнародно-правових актів, які торкаються різноманітних аспектів правозахисної діяльності (про громадянські, політичні, культурні права, заборону геноциду, апартеїду, расової дискримінації тощо). Питання прав людини розглядають в Головних комітетах Асамблеї, а також у її допоміжних органах (наприклад, у спеціальних комітетах з дискримінації, проти апартеїду тощо).

Серед інших основних органів 00Н особливу роль у захисті прав людини відіграє Економічна і Соціальна Рада (ЕКОСОС), яка під керівництвом Генеральної Асамблеї координує економічну й соціальну діяльність 00Н, зокрема, як зазначено в Статуті, готує «рекомендації з метою поглиблення поваги і дотримання прав людини й основних свобод для всіх».

Однак, незважаючи на широкі повноваження й ту важливу роль, яку відіграють у міжнародних відносинах головні органи 00Н, основні функції щодо захисту прав людини виконують спеціалізовані правозахисні органи й організації.

Отже, всі універсальні правозахисні органи поділяють на три види:

1. постійні органи, що є частиною апарату ООН, - Комісія ООН з прав людини, Комісія становища жінок та інші [[92]](#footnote-92)

комісії ООН. У межах іншого основного органу 00Н - Секретаріату - створено Центр прав людини, розташований в Женеві, й Управління Верховного Комісара 00Н у справах біженців. Останньою за часом була створена 1993 року посада Верховного Комісара 00Н із прав людини;

1. органи, створені згідно з міжнародними угодами, укладеними під егідою ООН. У межах 00Н було розроблено безліч міжнародних договорів про захист прав людини, що розвивають положення Загальної декларації щодо окремих груп прав чи окремих прав, закріплених у ній.

На виконання усіх цих угод було створено Комітет 00Н з прав людини (не плутати з Комісією 00Н), Комітет з економічних, соціальних і культурних прав, Комітет з расової дискримінації, Комітет проти катувань тощо;

1. спеціалізовані установи Організації Об’єднаних Націй.

Сьогодні існує 16 таких організацій. Однак далеко не всі ці установи займаються правами приватних осіб. Для тих, що здійснюють правозахисну діяльність, вона не є основною, а випливає із загальсоціальної спрямованости їх діяльності й, відповідно, лише доповнює її. До таких установ належать насамперед Міжнародна Організація Праці (МОП) і Організація Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури (ЮНЕСКО).

Регіональною міжнародну організацію називають, якщо її учасниками є держави, розташовані в межах певного регіону земної кулі, відповідно до материка - наприклад. Європейська, Африканська чи Південноамериканська.

Європейська система захисту прав людини найрозгалуженіша і найдієздатніша. Система діє в рамках Ради Європи, членом якої Україна є від 1995 року[[93]](#footnote-93). Європейський правозахисний механізм заснований на низці договорів, основним серед них є Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод[[94]](#footnote-94). Крім неї в рамках Ради Європи розроблені Європейська соціальна хартія. Європейська конвенція прав меншостей. Європейська конвенція прав дитини. Європейська конвенція запобігання катуванням.

Головний європейський правозахисний орган - Європейський суд із прав людини (далі Суд) - має одну відверту перевагу перед більшістю сучасних правозахисних організацій - його рішення обов'язкові для держав, що приєдналися до Конвенції про захисту прав і основоположних свобод293. У результаті рішення Суду впливають на формування не тільки європейських, але і світових стандартів прав людини, і навіть на відповідну законодавчу практику багатьох цивілізованих держав. Україна упродовж кількох років входить у трійку країн, включно із Росією та Туреччиною, за кількістю позовів проти неї у Суді.

Крім суду, при Раді Європи діють Європейський комітет з прав меншин, Комітет незалежних експертів по соціальних і економічних правах, Європейський комітет запобігання катуванням. Повноваження цих органів непорівнянні з повноваженнями Суду.

Більшість міжнародних інстанцій зосереджені на загальному нагляді за станом прав людини в державах, які підписали міжнародні угоди, на основі яких ці організації працюють. Таке спостереження полягає у заслуховуванні періодичних доповідей держав, перевірках на місцях. Скарги чи петиції про порушення прав людини, які надходять у такі організації, використовують для формування уявлення про загальну ситуацію, яка склалася в сфері захисту прав людини у відповідній державі. Тобто такі органи не розглядають кожне повідомлення про порушення прав, а намагаються з’ясувати загальну картину294.

Багато міжнародних механізмів улаштовані так, що вони можуть безпосередньо реагувати тільки на масові чи систематичні порушення прав тими чи іншими державами, скарги ж на одиничні випадки порушень ураховуються лише як ще один штрих до загальної ситуації захисту прав людини в окремих державах. Тобто вони діють у рамках процедур «скарг до роздумів», коли відповідний орган не прагне до виправлення кожного порушення прав людини, про які йому повідомляють. Скарги, які надходять до нього, він оцінює на предмет визначення того, наскільки певне порушення стосується всього населення держави, скарги втрачають свою індивідуальність і збираються масиви даних, які згодом використовують для рішення питання про потребу, методи й обсяг втручання. [[95]](#footnote-95) [[96]](#footnote-96)

Найефективнішими є органи й організації, які мають право прийому і розгляду індивідуальних скарг (петицій] від громадян і організацій - жертв порушень прав людини. Тобто ці організації провадять квазісудовий процес, на якому сперечаються між собою дві сторони - обвинувачувана держава й особа, яка застановить про порушення її прав. За результатами виноситься рішення, обов’язкове для виконання державою чи юридично, чи фактично через величезний міжнародний авторитет відповідного органу і характеру самого рішення. Відмінність цих органів полягає в їх «обов’язку ухвалити рішення в кожній спрямованій до них справі, навіть якщо це усього лише рішення щодо питання про його допустимість». Отже, метою процедури є виправлення кожного конкретного порушення. Сторони при цьому можуть бути присутні при розгляді їхньої справи (обсяг цього права варіюється в різних органах].

Серед регіональних міжнародних органів із прав людини є судові органи (Європейський суд з прав людини, та інші], квазісу- дові органи (Комітет незалежних експертів, утворений згідно з Європейською соціальною хартією[[97]](#footnote-97)]. Комісії або комітети та суди, які повністю складаються з незалежних членів (експертів або суддів], які не є представниками своїх держав. У своїй діяльності ці органи використовують такі основні механізми: скарги (представлені окремими особами, групами осіб або державами]; судові справи; процедури подання доповідей.

Скарги на держави представляються комісії або комітету в рамках процедури, яка зазвичай іменується квазісудовою. Потім контрольний орган виносить рішення, очікуючи, що відповідна держава його виконає, хоча жодної правозастосовної процедури для цього не існує. Найчастіше для того, щоб висловити свою згоду з системою розгляду скарг, держава має зробити відповідну заяву або ратифікувати факультативний протокол. Прикладами органів, які розглядають скарги, є Комітет з прав людини та Комітет з ліквідації расової дискримінації.

Конвенційні органі (Європейський комітет із питань запобігання тортурам і такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню].

Європейський суд з прав людини. Правовою основою діяльності Європейського суду з прав людини є Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод і Регламент Європейського суду з прав людини. Відповідно до Конвенції Суд може розглядати, заяви держав - учасниць Європейської конвенції з прав людини - з питань порушення Конвенції в інших державах-членах (ст. 33] та заяви окремих осіб, груп і неурядових організацій про порушення прав людини, що мали місце в державах-членах (ст. 34]. Порядок розгляду таких заяв різний.

У разі звернення до Суду із заявою держави - члена Ради Європи (таке звернення може бути зроблене з метою захисту прав людини в іншій державі-учасниці] - Суд розглядає цю заяву, досліджує представлені факти, а в разі потреби може провести розслідування. Держава, щодо якої було подано заяву, має створити всі необхідні умови для встановлення викладених у ній фактів.

Процедура розгляду Європейським судом з прав людини заяв окремих осіб, груп і неурядових організацій більш складна.

По-перше, мають бути дотримані умови, що стосуються суб'єкта подачі заяви. Якщо це особа, то мають бути дотримані вимоги, встановлені ст. 1 Конвенції. Особою вважається як індивід, так і юридична особа. Якщо це група осіб, то справа має стосуватися ідентичного порушення прав усіх осіб, що складають групу. Групою можуть бути визнані, наприклад, подружжя, члени організації. Якщо це неурядова організація, то для її звернення до Європейського суду в порядку ст. 34 Конвенції мають бути дотримані умови, що належать до критеріїв «асоціацій» (ст. 11 Європейської Конвенції про захист прав людини).

По-друге, для звернення до Європейського суду з прав людини необхідно, щоб заявник вичерпав усі внутрішньодержавні способи правового захисту свого права. Практика Суду свідчить про те, що в якості засобів правового захисту розглядаються лише засоби судового захисту, а також про те, що заявник повинен вичерпати не тільки всі доступні йому в державі засоби судового захисту, а й повноцінно використовувати існуюче законодавство. Заявник може звернутися до Європейського суду з прав людини, не використовуючи всіх внутрішньодержавних засобів правового захисту, в тому разі, коли вони безсумнівно неефективні. Звернення до органів несудового захисту (Уповноваженого із прав людини, прокурора, органів виконавчої влади, Президента держави тощо) не розглядаються Судом як звернення до правових засобів захисту2'"’.

1. Європейський суд з прав людини. Порядок звернення / М.В. Пристанська. Київ: Право- Інформ, 2012.

По-третє, заява може бути прийнята, якщо з дня ухвалення останнього рішення в цій справі внутрішньодержавними судовими органами минуло не більше шести місяців.

По-четверте, Європейський суд не розглядає: анонімні заяви (ст. 35], але заявник може просити не вказувати його ім’я в разі офіційного опублікування результатів розгляду скарги; заяви, які одного разу вже були розглянуті Європейським судом з прав людини (ст. 35]; заяви, що є предметом розгляду в іншому міжнародному органі із захисту прав людини (ст. 35]; заяви, не сумісні з положеннями Конвенції, явно необґрунтовані або такі, що містять ознаки зловживання правом звернення до Суду (п. З ст. 35]. Неприйнятними є заяви, за якими Європейський суд з прав людини не компетентний ухвалювати рішення, - наприклад не пов'язані з порушенням прав, проголошених у Європейській конвенції з прав людини[[98]](#footnote-98).

Після використання всіх національних засобів правового захисту громадянин згідно з частиною третьою статті 55 Конституції України має право звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна.

Можливість використовувати порядок захисту своїх суб’єктивних прав і свобод, який певний час застосовується у країнах-чле- нах Ради Європи (всього таких країн сорок), з’явилась у громадян України після вступу України до Ради Європи й ухвалення 17 липня 1997 року Закону України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції»[[99]](#footnote-99).

Відповідно до статті 1 зазначеного Закону Україна повністю визнає на своїй території дію статті 25 Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 року щодо визнання компетенції Європейської комісії з прав людини приймати від будь-якої особи, неурядової організації або групи осіб заяви на ім’я Генерального секретаря Ради Європи про порушення Україною прав, викладених у Конвенції, та статті 4.6 Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 року щодо визнання обов'язковою і без укладення

спеціальної угоди юрисдикцію Європейського Суду з прав людини з усіх питань, що стосуються тлумачення і застосування Конвенції.

Згідно зі статтею 25 зазначеної Конвенції (у її старій редакції] Європейська комісія з прав людини може приймати заяви, адресовані Генеральному секретареві Ради Європи, про порушення будь- якою державою Конвенції тільки за умови, що ця держава визнає компетенцію Комісії приймати такі заяви. Україна, як вказано вище, визнає таку компетенцію Комісії й зобов’язується не перешкоджати жодним чином ефективному здійсненню цього права.

За критеріями, визначеними Конвенцією, Суд:

а] може прийняти справу до розгляду тільки після того, як були використані всі національні засоби захисту аж до звернення до Верховного Суду, відповідно до загальновизнаних норм міжнародного права, і не пізніше шести місяців від дати ухвалення остаточного рішення відповідною національною установою;

б] не розглядає заяви, які надійшли до того, як Україна стала членом Ради Європи;

в] не розглядає індивідуальні заяви, якщо вони - анонімні;

г] за своєю сутністю порушує те саме питання, що вже було розглянуте Європейським Судом або вже було вирішене шляхом іншої процедури міжнародного розслідування чи врегулювання, і не містить жодної нової інформації;

д] такі дії є зловживанням правом на оскарження або явно необ- ґрунтовані;

є] такі дії не сумісні з положеннями Конвенції або протоколів до неї. Тобто приймаються до розгляду лише скарги, пов’язані з порушенням тільки тих прав, що гарантовані Конвенцією і протоколами до неї.

До прав, які можуть бути захищені Європейським Судам, належать права: а] на життя; б] на повагу до гідності; в] на свободу і особисту недоторканність; г] на законність обвинувачення і справедливість незалежного і безстороннього суду; д] підозрюваного, обвинуваченого та підсудного на захист; є] на те, що відносно кожної людини закон не матиме зворотної сили, крім випадків, коли він пом’якшує чи скасовує відповідальність особи; ж] засудженого на перегляд вироку; з] на відшкодування шкоди, завданої незаконним засудженням; й] не бути вдруге покараним за один і той самий злочин; і] на невтручання в особисте і сімейне життя; к] на недоторканність житла; л] на таємницю листування; м] на свободу думки, совісті і релігії; н] на свободу виявлення поглядів; о] на свободу мирних зборів; п] на участь в асоціаціях [політичних партіях і громадських організаціях]; р] на створення сім'ї, а також право чоловіка і жінки мати рівні громадянські права у шлюбі; с] на захист від будь-якої дискримінації; т] на приватну власність; у] на освіту; ф] виборче право; х] не бути позбавленим волі лише на підставі неспроможності виконання свого договірного зобов’язання; ц] на вільне пересування і свободу вибору місця проживання на території певної держави, де людина законно перебуває; ч] вільно залишати будь- яку країну, право громадянина не бути висланим з території своєї держави, а також право безперешкодного в’їзду на її територію; ш] право іноземця не бути свавільно висланим за межі держави, на території якої він законно проживає.

Тому громадянин України не може звернутися до Європейського Суду зі скаргою, наприклад, щодо порушення його права на працю, на відпочинок, на соціальний захист тощо. Разом із тим Європейський Суд може захистити й ті права і свободи громадянина, які прямо не передбачені Конституцією України, але передбачені Конвенцією про захист прав і основних свобод людини: право підсудного на те, що його справу розгляне справедливий, незалежний і безсторонній суд, право засудженого на перегляд вироку, право людини не бути позбавленою волі лише на підставі неспроможності виконання свого договірного зобов’язання.

Європейським Судом не розглядаються заяви, що стосуються порушення відповідних прав людини не державою, а третіми особами (наприклад, заяви щодо поганого ставлення конкретного представника адміністрації місця позбавлення волі до ув’язненого або щодо невиплати підприємством заробітної плати тощо. Проте особа, використовуючи національні засоби захисту своїх прав, може, скажімо, звернутися до суду з позовом про невиплату заробітної плати, а якщо позов буде задоволений судом, але грошова сума з підприємства так і не стягнута, - до Європейського Суду з петицією про невжиття державою заходів із належного виконання судових рішень]. Європейський Суд не скасовує та не змінює рішень національних судів, а виносить нове рішення, яке є обов’язковим для виконання державою.

Ураховується й той факт, що практика діяльності національних судів України свідчить про започаткування процесу застосування практики Суду ЄС. Так, відповідно до законодавства України 20 листопада 2018 року Антимонопольним комітетом України ухвалено рішення № 652-р, яким визнано, що державна допомога у формі фінансової підтримки - дотації на покриття збитків від надання послуг пасажирським автомобільним транспортом загального користування, включаючи втрати від безкоштовного перевезення пасажирів муніципальним автотранспортом у дні відзначення загальнодержавних, загальноміських, новорічних та інших свят і заходів, що виділяються на підставі Комплексної Програми розвитку міського пасажирського транспорту на 2018-2023 роки», затвердженої рішенням Вінницької міської ради від 22 грудня 2017 року № 1003 (зі змінами від 23 лютого 2018 року №1081], Комунальному підприємству «Вінницька транспортна компанія» на період з 01 січня 2018 року по 31 грудня 2023 року у сумі 407 772,20 тис. грн, - є недопустимою державною допомогою для конкуренції, відповідно до Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання». Після цього рішення Вінницька міська рада скористалася механізмом судового захисту й подала позов в порядку адміністративного судочинства2'11.

У даній справі вже винесено рішення Верховним судом у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 31 березня 2020 року (справа №640/65/19 адміністративне провадження № К/9901/30620/19]. Верховний Суд підтвердив винесені рішення попередніх судових інстанцій й не підтримав позицію позивача. Суди попередніх інстанцій доходили висновку, що твердження позивача щодо помилковості використання Антимонопольним комітетом України джерел права Європейського Союзу під час ухвалення Рішення № 652-р є хибним, безпідставним, необґрунтованим і таким, що суперечить законодавству та матеріалам справи. Верховний Суд остаточно підтвердив необґрунтованість твердження скаржника щодо помилковості використання Антимонопольним комітетом України джерел права Європейського Союзу під час ухвалення Рішення № 652-р, оскільки останнє суперечить чинному законодавству та встановленим судами фактичним обставинам справи.

Право звернення громадянина до відповідних міжнародних установ чи органів міжнародних організацій не обмежується лише

1. Застосування практики ЄСПЛ та суду ЄС на прикладі адміністративного судочинства. Юридична газета. № 8 від 28.04.20-20 р.

європейськими наглядовими інститутами. Існують й інші інституції глобального міжнародного рівня (наприклад: Управління Верховного комісару 00Н у правах людини або Управління Верховного комісару 00Н у справах біженців тощо], до яких в установленому порядку можуть звертатись громадяни України за умови ратифікації Україною відповідних актів міжнародного законодавства.

Більшість угод у галузі захисту прав приватних осіб вимагають, щоб держави надавали періодичні доповіді. Вони складаються самими державами, які керуються рекомендаціями контрольного органу. Мета такої звітності, а також її подальший огляд відповідним органом моніторингу є чесним обміном питаннями, з якими зіштовхуються правозахисники у своїх зусиллях на шляху до реалізації відповідних прав. Доповіді відкрито обговорюються, і це має назву «державного діалогу». Державні доповіді розглядаються разом із будь-якими «тіньовими звітами» НУО, які базуються на власних джерелах і аналізі зі звертаннями до документів цієї держави. Після діалогу між представниками державних і незалежних членів експертного органу з моніторингу цей орган надає свої зауваження щодо відповідності цієї держави стандартам, які містяться в обов'язковому документі, що розглядається. Ці спостереження стосуються як позитивних, так і критичних аспектів, які у свою чергу стосуються документів держави. У низці документів для забезпечення постійних візитів були також розроблені надійніші процедури з метою не тільки реагувати на випадки порушення прав людини, але також запобігати їм. Наприклад, Конвенція проти катувань запобігає поганому поводженню з особами, позбавленими своїх свобод у Європі.

В основі Європейської конвенції з попередження катувань і нелюдського або принижуючого гідність поводження чи покарання лежить система відвідувань - наприклад, приймальників-роз- подільників для неповнолітніх, відділень поліції, армійських казарм і психіатричних лікарень. Члени Комітету з’ясовують, як поводяться із затриманими, і в разі потреби рекомендують вжити заходів щодо забезпечення дотримання права не зазнавати катувань або нелюдського поводження. Цей механізм надихнув собою розроблення аналогічного механізму 00Н. Делегації Конвенції проти катувань періодично відвідують держави, які є учасниками Конвенції, але існує можливість організувати спеціальні додаткові візити, якщо це необхідно.

Права приватних осіб у світі систематично порушуються через відсутність належних механізмів правозастосування. Часто рішення про те, чи варто виконувати отримані рекомендації, залишається на розсуд самих держав. У багатьох випадках реальні гарантії прав приватних осіб залежать від тиску міжнародного співтовариства і значною мірою - від роботи неурядових організацій. Це менш ніж задовільний стан справ, оскільки може сплинути надто багато часу від скоєнння порушення прав приватних осіб до звернення до ООН чи Ради Європи. Щоб змінити такий стан, необхідно, щоб держави гарантували права приватних осіб на національному рівні й розробили належний механізм усунення будь-яких порушень.

Запитання і завдання

1. Розкрийте поняття та види інструментів захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб у сфері публічного адміністрування.
2. У чому полягає зміст адміністративної медіації?
3. Розкрийте поняття адміністративного оскарження.
4. Які існують способи відшкодування шкоди приватним особам, завданої суб'єктами публічної адміністрації?
5. З яких стадій складається адміністративна процедура відшкодування шкоди приватній особі, завданої суб'єктами публічної адміністрації?

Література для поглибленого вивчення

1. Авер’янов В. Адміністративне право України: доктринальні аспекти реформування. Право України. 1998. № 8. С. 10.
2. Белінська О. Медіація - Альтернативне вирішення спорів. Вісник Вищої ради юстиції. 2011. N0 1 (5). С. 158-160.
3. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Авер’я- нова. Київ : Ін-Юре, 2002. С. 194.
4. Галунько В., Курило В., Короєд С. та ін. Адміністративне право України. Т. 1. Загальне адміністративне право: навчальний посібник. Херсон : Грінь Л. С., 2015. 272 с.
5. Мельник Р., Бевзенко В. Загальне адміністративне право: навчальний посібник. Київ : Ваіте, 2014. 376 с.
6. Подковенко Т. Інститут медіації: зарубіжний досвід та українські перспективи. Актуальні проблеми правознавства. 2016. Вип. 1. С. 26-29.
7. Притика Ю. Посередництво як нова форма вирішення приватноправових спорів. Вісник господарського судочинства. 2005. №1. С. 231-237.
8. Циганов О. Адміністративне оскарження як важливий засіб забезпечення законності при наданні адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності. Проблеми управління, адміністративного права, адміністративної діяльності правоохоронних органів. 2016. С. 10.

РОЗДІЛ 8

СЛУЖБОВЕ ПРАВО[[100]](#footnote-100)

* 1. Публічна служба[[101]](#footnote-101)
     1. Поняття та види публічної служби

Владно-організаційний вплив публічних інституцій на суспільне життя, їх взаємодія із приватними особами відбуваються опосередковано - через публічних службовців. Адже «адміністративний орган» (будучи однією з багатьох юридичних фікцій) наділяється компетенцією, яку не може реалізувати за допомогою власних діянь; як безособистісне утворення, орган здійснює свої повноваження виключно непрямим способом - у вигляді юридично значущої поведінки фізичних осіб, правомочних діяти від його імені. Саме тому якість публічної служби значною мірою зумовлює не лише результативність функціонування публічних адміністрацій (будучи людським виміром-наповненням цих організаційних одиниць-о- болонок), але й якість всього публічного адміністрування, і навіть ширше - володарювання.

Орієнтуючись на термінологічні компоненти розглядуваної категорії, першочергово відзначимо очевидне: публічна служба є «службою». Цим словом позначається або специфічна організаційна форма різних апаратних утворень (зокрема державних інституцій - Державна митна служба, Державна служба статистики. Служба безпеки України), або окремий вид трудової активності людини. З огляду на контекстну актуальність другого значення, можемо стверджувати, що публічна служба є видом служби (поряд із корпоративною та громадською) і їй властиві всі ознаки останньої: 1) безпосередньо спрямована на створення умов матеріального виробництва (а не саме виробництво цінностей); 2) здійснюється за допомогою специфічного засобу праці - інформації; 3) пов’язана переважно з розумовою (а не фізичною) активністю; 4) є оплатною;

5] здійснюється особами, які займають певну посаду як штатну одиницю органу/організації (а не володіють посадою, не розпоряджаються нею за власним бажанням].[[102]](#footnote-102)

Перший же термін у словосполученні «публічна служба» відображає її специфіку: а] кількісну (як мінімум, ширший зміст за державну службу]; б] якісну (вказує на основну ціннісно-цільову складову активності - задоволення публічного інтересу; актуалізує інформаційну відкритість діяльності].

Відзначена кількісна особливість підтверджується нормативною дефініцією публічної служби, що надана в п. 17 ч. 1 ст. 4 КАС України: «публічна служба - діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова] служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування». Сприймаючи таке трактування публічної служби, слід враховувати, що:

1. воно є недосконалим з точки зору юридичної техніки, оскільки не характеризує-описує предмет, а лише перераховує його складові частини (до того ж названі елементи не є однопорядковими). Формально представлене в КАС України трактування взагалі не є визначенням, оскільки не розкриває змісту поняття; там має місце інша логічна операція - поділ (забезпечує характеристику обсягу категорії «публічна служба»; що теж позитивно, з огляду на відсутність інших офіційних тлумачень);
2. воно введене в процесуальний нормативно-правовий акт і першочергово має забезпечити потреби судового правоза- стосування (точніше - сприяти окресленню предметної юрисдикції адміністративних судів), з чим справляється. Саме тому зміст п. 17 ч. 1 ст. 4 КАС України не став остаточним критерієм правильного наукового розуміння публічної служби в матеріальному праві (спостерігаються розрізнені доктринальні підходи до характеристики публічної служби), що не виключає його пріоритетності для навчальних цілей.

Цитоване вище офіційне трактування публічної служби вимагає вказати, що її значенням охоплюється:

1. служба на державних політичних посадах, що характеризується: а] політичним характером діяльності (переважно спрямована на вироблення та забезпечення реалізації політики}; 6} особливим порядок призначення на посаду (вибори або інший порядок із превалюванням політичних симпатій / доцільностей / належностей] та проходження

служби; в} публічно-політичним характером відповідальності службовців (імпічмент, оголошення резолюції недовіри тощо}. Чинне законодавство прямо відносить до політичних посад членів Уряду (ч. З ст. 6 Закону «Про Кабінет Міністрів України»}, перших заступників та заступників міністрів[[103]](#footnote-103) [[104]](#footnote-104) [[105]](#footnote-105) [[106]](#footnote-106) (ч. 5 ст. 9 Закону «Про центральні органи виконавчої влади»}. На підставі теорії до політичних посад також відносять Президента України, народних депутатів; інколи - голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників (додатковим аргументом небезпідставності позиції може слугувати виключення цих посад зі сфери дії Закону «Про державну службу» 2017 року}[[107]](#footnote-107)';

2} служба в державних колегіальних органах, до яких можна віднести Рахункову палату, Центральну виборчу комісію, Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку, Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, Національну раду з питань телебачення і радіомовлення, Антимонопольний комітет України, Вищу раду правосуддя тощо. Слід ураховувати, що організаційне забезпечення діяльності державних колегіальних органів здійснюють апарати, працівники яких переважно являються державними службовцями і входять до відповідної групи публічних функціонерів. У цьому ж абзаці маються на

увазі такі посади перерахованих органів, перебуваючи на яких особа здійснює публічновладні функції, але не набуває статусу державного службовця (першочергово члени названих неєдино- начальних інституцій);

3} служба303 судді - громадянина України, який відповідно до Конституції України та профільного закону призначений чи обраний суддею, займає штатну суддівську посаду в одному з судів України і здійснює правосуддя на професійній основі (ч. 1. ст. 52 Закону «Про судоустрій і статус суддів»). До цієї групи не належить служба суддів Конституційного Суду України (далі - КСУ). Велика Палата Верховного Суду в одній зі своїх постанов наголосила: існує «політичний характер формування органу конституційної юрисдикції»; КСУ є органом «більшою мірою політичним, ніж судовим»; «суб’єкт призначення судді Конституційного Суду України має право застосувати до призначеного ним судді заходи політичної відповідальності»[[108]](#footnote-108) [[109]](#footnote-109). Цим фактично обґрунтовувалося віднесення суддів КСУ до кола державних політичних посад[[110]](#footnote-110), оскільки вони призначаються в особливому (політизованому) порядку, діють як негативний / позитивний законотворець (сфера активності якого є політизованою) та можуть (із позиції Великої Палати) підлягати політичній відповідальності. Незважаючи на існування окремих підстав, висловлену позицію слід сприймати критично, оскільки чинний статусний закон не залишає місця для політичного елементу в питаннях відповідальності / звільнення суддів КСУ а також прямо наголошує, що вони мають відповідати критерію політичної нейтральності та не можуть належати до політичних партій чи професійних спілок, публічно виявляти прихильність до них, брати участь у будь-якій політичній діяльності[[111]](#footnote-111). Натомість до осіб, які займають політичні посади, не ставиться вимога щодо політичної нейтральності при виконанні своїх посадових обов'язків[[112]](#footnote-112). Видається, що більш правильно було би кваліфікувати суддів КСУ (у контексті систематики публічної служби) як службовців державних колегіальних органів, ніж як державних політичних посадовців;

1. державна служба - професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах (або їх апараті), що безпосередньо пов'язані з виконанням публічно-владних управлінських і/або сервісних (загалом - адміністративних) функцій чи завдань держави. Оскільки нормативна дефініція та ознаки державної служби будуть розкриті в наступному підрозділі підручника, тут надамо декілька уточнень, важливих для пізнання більш загальної категорії: а) ми не виділяємо прокурорів як самостійної групи публічних службовців (хоча в п. 17 ч. 1 ст. 4 КАС України такі названі окремо), а підтримуємо фахівців[[113]](#footnote-113), які визначають діяльність прокурорів як спеціалізований вид державної служби.[[114]](#footnote-114) При цьому все-одно слід розрізняти державну службу в органах прокуратури (на яку поширюється Закон «Про державну службу») та службу прокурорів (яка регламентується Законом «Про прокуратуру» та не зазнає навіть субсидіарного впливу загально-службового законодавства); б) відсутня потреба виділяти як самостійну групу публічної служби військову (хоча в п. 17 ч. 1 ст. 4 КАС України така названа окремо), адже: «військова служба є державною службою особливого характеру, яка полягає у професійній діяльності придатних до неї за станом здоров’я і віком громадян..., іноземців та осіб без громадянства, пов’язаній із обороною України, її незалежності та територіальної цілісності» (ч. 1 ст. 2

Закону «Про військовий обов'язок і військову службу»}; в} альтернативна (невійськова) служба, яка теж окремо названа в п. 17 ч. 1 ст. 4 КАС України, має подвійну природу. З одного боку, вона запроваджується замість проходження строкової військової служби (громадянами, для яких виконання військового обов’язку суперечить їхнім релігійним переконанням[[115]](#footnote-115)) і має на меті виконання обов'язку перед суспільством; тобто, підстава її виникнення (початку) цілком публічно-правова та ґрунтується на державному примусі. Водночас альтернативна (невійськова) служба відбувається на державних/комунальних підприємствах, в установах чи організаціях з питань соціального захисту населення, охорони здоров'я, захисту довкілля, будівництва, житлово-комунального та сільського господарства, а також в організаціях Товариства Червоного Хреста України; регулюється така служба законодавством про працю[[116]](#footnote-116). Тобто місце, правові засади та сутність здійснюваної суспільно-корисної активності не є публічно-службовими. У зв'язку з цим справедливою видається думка про те, що немає жодних підстав для віднесення альтернативної (невійськової) служби як до публічної, так і до державної[[117]](#footnote-117);

1. патронатна служба в державних органах, яка: а) спрямована на обслуговування діяльності певної посадової особи (патрона) та здійснюється від його імені (а не імені державного органу чи держави); б) характеризується безконкурс- ним прийняттям на службу (призначення здійснює патрон, переважно керуючись суб’єктивними критеріями); в) відбувається в межах строку повноважень патрона, на забезпечення діяльності якого спрямована, та припиняється з моменту його звільнення; г) є відділеною від посад державної служби відповідного органу та не передбачає можливості впливати на них (давати їм доручення, тощо]; ґ] виражається переважно в консультативно-дорадчих (пропозиції, прогнози, рекомендації і т. ін.] та організаційних діях (підготовка прес-конференцій, брифінгів]; д] регулюється і публічним, і трудовим законодавством (при цьому, обсяг останнього переважає]. Відповідно до ч. 1 ст. 92 Закону «Про державну службу», до посад патронатної служби належать посади: «радників, помічників, уповноважених та прес-секретаря Президента України, працівників секретаріатів Голови Верховної Ради України, його Першого заступника та заступника, працівників секретаріатів депутатських фракцій (депутатських груп] у Верховній Раді України, працівників патронатних служб Прем'єр- міністра України та інших членів Кабінету Міністрів України, помічників-консультантів народних депутатів України, помічників та наукових консультантів суддів Конституційного Суду України, помічників суддів, а також посади патронатних служб в інших державних органах»[[118]](#footnote-118). Як окрема підгрупа публічних службовців виділяється патронатна служба саме в «державних органах», хоча в органах місцевого самоврядування така теж має місце. Причина в тому, що чинне законодавство чітко відокремлює державну службу від пов'язаної з нею патронатної діяльності, чого не здійснено для муніципальної служби;
2. служба в органах влади Автономної Республіки Крим (далі - АРК] часто не виокремлюється як самостійний вид публічної служби, хоча цього вимагає статусна відособленість місця відповідних органів в системі носіїв владних повноважень. Причини такого підходу полягають у тому, що: а] відсутнє спеціальне законодавство, яке регламентувало б проходження служби в органах влади АРК; б) до 2016 року така служба прирівнювалася постановою Уряду[[119]](#footnote-119) до державної служби. При цьому під ототожнення підпадало чимало суб'єктів із переважанням ознак політичних та патронатних функціонерів (на рівні АРК]: Голова Верховної Ради АРКта його заступники; Голова Ради міністрів АРК та його заступники;

помічник та радник Голови Верховної Ради АРК тощо. Чинне загальнослужбове законодавство не передбачає можливості подібного прирівнювання, хоча з часом (при виникненні практичної нагальності у правовому регулюванні] відповідна практика (у більш зваженому та диференційованому вираженні], на нашу думку, буде відновлена;

1. служба в органах місцевого самоврядування (муніципальна служба) - це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом (ст.1 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування»].

Схарактеризовані вище сім складових становлять зміст широкого трактування[[120]](#footnote-120) публічної служби, яке (з огляду на нормативні формулювання КАС України] видається пріоритетним для освітніх потреб. Водночас низка науковців піддають критиці подібний підхід, наголошуючи: «законодавець об’єднав різні за змістом види службової діяльності - політичну, що залежить від розстановки політичних сил у вищих органах державної влади, та професійну діяльність, яка забезпечує повсякчасну реалізацію завдань держави як результату діяльності перших»[[121]](#footnote-121) [[122]](#footnote-122). На основі цього формується вузьке трактування «публічної служби», до якої зараховується лише служба на адміністративних посадах в органах державної влади та органах місцевого самоврядування. У зазначеному може вбачатися не лише «сучасна», але й ретроспективна логіка. Адже введення категорії «публічна служба» у вітчизняну юриспруденцію зумовлювалося потребою комплексного вивчення державної та муніципальної служб, що мають спільну соціальну природу, мету, ідентичні організаційно-процедурні механізми і навіть тривалий час існували на єдиній законодавчій основі: Закон «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. (втратив чинність] залишався правовою базою муніципальної служби до ухвалення Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07 липня 2001 р., який значною мірою відтворив положення першого.

Класифікувати публічну службу (у її широкому трактуванні] можна за різними критеріями:

1. залежно від підсистеми публічної влади, де вона відбувається:

* служба в органах влади АРК;
* служба в органах місцевого самоврядування;
* служба в органах державної влади.

Остання може бути розподілена на службу в:

* органах виконавчої влади;
* органах законодавчої влади;
* органах судової влади;
* інших державних органах, які не належать до традиційної владної тріади [прокуратура, РНБОУ ЦВК тощо];

1. за критерієм фаховості319.

* позапрофесійна публічна служба - набуваеться та втілюється на основі неформалізованих суб’єктом призначення абстрактних критеріїв «придатності»; при цьому потреба відповідати обов’язковим вимогам мінімальної посадової компетентності (щодо освіти, досвіду роботи, рівня галузевої обізнаності тощо] або взагалі відсутня, або застосовується у звуженому обсязі. Це служба на державних політичних посадах та патронатна;
* професійна публічна служба - здійснюється на основі попередньо здобутого рівня знань, умінь, навичок, які є передумовою початку та основою проходження служби. Професійна служба може бути класифікована залежно від рівня регулятивно-статусної винятковості на320: [[123]](#footnote-123) [[124]](#footnote-124)
* адміністративну - охоплює загальну державну службу та службу на адміністративних посадах в органах місцевого самоврядування (регламентуються першочергово законами «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування»];
* спеціалізовану[[125]](#footnote-125), яка: а] регламентується спеціальним законодавством (закони «Про Національну поліцію», «Про дипломатичну службу», Митний кодекс та ін.], а Закон «Про державну службу» може застосовуватися щодо неї лише субсидіарно; б] характеризується наявністю спеціальних звань/чинів/рангів; в] володіє яскраво вираженою (часто традиційною] «галузевістю» та високим рівнем субординаційності відносин; г] часто[[126]](#footnote-126) [[127]](#footnote-127) відзначається особливою системою дисциплінарних стягнень.

За ознакою «ратності» спеціалізована служба (своєю чергою] розподіляється на два підвиди: у' мілітаризована служба, що пов'язана з потенційною потребою застосування зброї та/або спеціальних засобів примусу та/або фізичної сили. Інколи вона додатково диференціюється на військову (служба в Збройних Силах України]; воєнізовану (наприклад, служба в Національній поліції]; у' цивільна спеціалізована служба323, яка не характеризується потребою застосування зброї, спеціальних засобів примусу чи фізичної сили (наприклад, дипломатична служба];

3) залежно від порядку доступу до посади публічна служба буває:

* за результатами виборів (Президент України, народні депутати, сільські, селищні, міські голови тощо};
* за призначенням, яке (з огляду на передуючу йому процедуру] теж може бути диференційоване на:
* конкурсне призначення (здійснюється за результатами проведення кваліфікаційного відбору, у процесі якого перевіряється рівень професійної компетентності кандидатів та відбирається або один[[128]](#footnote-128), або декілька переможців[[129]](#footnote-129), або формується рейтинговий список фаховості претендентів[[130]](#footnote-130)];
* позаконкурсне призначення (здійснюється без кваліфікаційного відбору на основі політичних[[131]](#footnote-131) чи особистіс- них вподобань[[132]](#footnote-132), ураховуючи службову «наступність» із попередньою, зайнятою на підставі конкурсу, посадою[[133]](#footnote-133), винятковість адміністративної ситуацїї/режиму[[134]](#footnote-134) або досвід-вік функціонера[[135]](#footnote-135)];

1. залежно від характеру повноважень-.

* публічна служба на керівних посадах - здійснюється суб’єктами, які наділені організаційного-розпорядчими повноваженнями (емпірично встановлюються через наявність хоча б одного підлеглого];
* публічна служба на посадах спеціалістів - здійснюється суб’єктами, які не наділені організаційно-розпорядчими правомочностями, але маютьінші юридично-значимі повноваження (переважно спрямовані на владно-організуюче

забезпечення зовнішніх, позаапаратних відносин; наприклад, надання адміністративних послуг приватним особам]; > публічна служба на посадах виконавців (обслуговуючого персоналу[[136]](#footnote-136)) - не характеризується наявністю владно-розпорядчих повноважень (внутрішньо чи зовнішньо спрямованих], а покликана організаційно забезпечувати діяльність керівників і виконавців шляхом реалізації дорадчих, інформаційних, матеріально-технічних та інших функцій.

* + 1. Поняття і сутність державної служби та служби

в органах місцевого самоврядування як основних різновидів

публічної служби

Відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону «Про державну службу» «державна служба - це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо:

1. аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, зокрема розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів;
2. забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів;
3. забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг;
4. здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства;
5. управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням;
6. управління персоналом державних органів;
7. реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством».[[137]](#footnote-137)

Виходячи з цитованої дефініції, ключовими ознаками державної служби є такі:

1} публічність. Прикметник «публічний» позначає подвійну (як і у випадку із публічною службою] якісну специфіку здійснюваної активності: а] векторну спрямованість на досягнення публічного інтересу; б] інформаційну відкритість. Такий характер діяльності відображений у деяких принципах державної служби: патріотизму (відданість та вірне служіння Українському народові]; доброчесності (спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та його відмова від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень]; прозорості (відкритість інформації про діяльність державного службовця]. Ознака публічності дозволяє також констатувати і неприватно-пра- вову природу нормативного регулювання служби, стосовно якої трудове законодавство застосовується в якості допоміжного. Більше того, спостерігається тенденція до все більшої «публіцизацїї» відповідного масиву юридичних приписів - коли питання, що раніше регламентувалися законодавством про працю, поступово отримують власне державно-службове регулювання;

1. професійність, що охоплює собою також подвійну, організаційно-кваліфікаційну[[138]](#footnote-138) властивість державної служби: а] вона є основним родом трудової діяльності (професією, а не хобі] особи і, відповідно, основним місцем її роботи; б] вона здійснюється на основі певного (обумовленого нормативними приписами) рівня освіти та фахової підготовки, що відображається у принципі професіоналізму[[139]](#footnote-139);
2. політична неупередженість - недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов’язків (п. 8 ч. 1 ст. 4 Закону «Про державну службу»). Політичну неупередженість не потрібно ототожнювати з повною аполітичністю [або безпартійністю - як її частиною). Адже більшість[[140]](#footnote-140) адміністративних державних службовців можуть бути членами політичних партій, але їм заборонено:

* обіймати посади в керівних органах політичної партії;
* демонструвати свої політичні погляди та вчиняти інші дії або бездіяльність, що в будь-який спосіб можуть засвідчити особливе ставлення до певних політичних партій/рухів;
* суміщати державну службу із статусом депутата місцевої ради (лише для посадовців категорії «А»);
* залучати, використовуючи своє службове становище, осіб або матеріальні ресурси для здійснення передвиборної агітації чи проведення інших політичних заходів;
* у будь-який інший спосіб використовувати своє службове становище в політичних цілях;

1. практичне виконання завдань і функцій держави щодо забезпечення формування та реалізації державної політики (на різних рівнях адміністрування), забезпечення надання адміністративних послуг, здійснення державного нагляду й контролю, управління державними фінансовими / майновими ресурсами та персоналом державних органів, реалізації інших визначених законодавством повноважень державних органів. Такий перелік функцій (як узагальнення зазначених в офіційній дефініції ч. 1 ст. 1 Закону «Про державну службу»): а) корелює із основними функціями органів виконавчої влади (уряд і міністерства - забезпечення формування / реалізації державної політики; інспекції - контроль / нагляд; служби - адміністративні послуги; агентства - управління об’єктами державної власності);

б) містить функцію з управління персоналом як наскрізну (характерну для всіх рівнів влади) правомочність державних службовців, що перебувають на керівних посадах;

в) відсилає до «інших» повноважень державних органів задля повного охоплення (сучасних та перспективних) компетенції публічних адміністрацій[[141]](#footnote-141). Державною службою є лише діяльність, пов’язана зі здійсненням адміністративних повноважень. У зв’язку з цим працівник державного органу, який не вчиняє публічновладних юридично значущих дій чи актів, не є державним службовцем. Мається на увазі виконання функцій з обслуговування, зокрема: утримання територій; будівельно-монтажні роботи; документальне та комп’ютерне забезпечення; бібліотечне обслуговування; стенографування тощо.

Якщо звернути увагу на нормативне визначення державного службовця (ч. 2 ст. 1 Закону «Про державну службу»), то можна назвати дві додаткові ознаки державної служби (які при законодавчому трактуванні останньої не названі, але є зручними прикладними ідентифікаторами):

* Державна служба є оплачуваною діяльністю[[142]](#footnote-142), і заробітна плата одержується «зо рахунок коштів державного бюджету». Водночас до державного бюджету (зокрема для формування фонду оплати праці службовців) кошти можуть надходити в межах програм допомоги Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ.
* Державна служба пов'язана із займанням посади державної служби в органі державної влади, іншому державному органі[[143]](#footnote-143) або його апараті. Якщо особа займає посаду в державній установі, на державному чи приватному підприємстві (інколи такі можуть бути пов’язані із виконанням владних функцій, набутих у порядку делегування], вона не є державним службовцем.

Служба в органах місцевого самоврядування (муніципальна служба) - це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом (ст. 1 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування»), Муніципальна служба онтологічно є близькою до державної, тому й володіє схожими ознаками (із корегуванням на іншу публічну природу і рівень владних повноважень). «Власного» ж специфікою служби в органах місцевого самоврядування першочергово стає її комплексність і неоднорідність; адже вона охоплює три якісно відмінних види владної активності, які умовно можна позначити як:

* Муніципальну політичну службу (здійснюється зокрема депутатами місцевих рад, які володіють усіма ознаками політичних посадовців);
* Муніципальну патронатну службу. Відповідно до ч. 4 ст. 10 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» голови районних, районних у містах, обласних рад, Київський та Севастопольський міський голова та міські голови (міст обласного і республіканського в АРК значення) мають право самостійно (без конкурсу) добирати та приймати на службу своїх помічників, радників (патронатну службу);
* Муніципальну адміністративну службу, яка полягає в безпосередньому, на професійній основі, виконанні владно-розпорядчих і сервісних функцій.

Чинне законодавство розмежовує державну службу, патронатну службу в державних органах і службу на державних політичних посадах як окремі види публічної служби. Натомість муніципальна служба є політично-патронатно-адміністративним конгломератом. У зв’язку з цим варто запам'ятати: а) «службовець органів місцевого самоврядування» (або «муніципальний службовець») є значно ширшою категорією, ніж «посадова особа органів місцевого самоврядування» [якою охоплюються переважно[[144]](#footnote-144) адміністративні муніципальні службовці]; б] державних службовців можна статусно/ідейно/процедурно зближувати (ототожнювати їх соціальне покликання) лише з посадовими особами місцевого самоврядування[[145]](#footnote-145) (але не всіма муніципальними службовцями].

Державна служба та посадова служба в органах місцевого самоврядування характеризуються такими ознаками:

* є професійною діяльністю;
* характеризуються субординаційністю [ієрархічністю] службових відносин та високими вимогами щодо дисципліни;
* застосовують конкурс як пріоритетний спосіб заміщення посад;
* є політично неупередженими;
* полягають в забезпеченні реалізації не особистих, а чужих інтересів - або публічних (різного рівня], або окремих осіб, які звернулися за владним сервісом;
* здійснюється під час перебування на посаді в органах публічної влади;
* фінансуються за рахунок публічних фондів грошових коштів (державного чи місцевих бюджетів];
* регулюються публічно-службовим законодавством, із субси- діарним застосування трудових приписів.

Ці ознаки характеризують державну та муніципальну адміністративну службу як особливі види трудової діяльності; при цьому специфіка перших чотирьох рис полягає у їх більшій вираженості (мають місце і в неслужбових видах професійної активності, але менш тотально представлені), а інші є винятковими.

* 1. Основи правового статусу державного службовця[[146]](#footnote-146)
     1. Поняття державного службовця.

Посади державної служби та їх категорії

Поняття «державний службовець» може трактуватися з позиції широкого та вузького підходу. У межах широкого підходу державний службовець - це професійний працівник будь-якого державного органу організації, установи чи підприємства. У межах вузького підходу - це професійний працівник органів державної влади, який займає посаду державної служби.

На законодавчому рівні визначення поняття «державний службовець» закріплено в ч. 2 ст. 1 Закону України «Про державну службу»: державний службовець - це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті], одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов’язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби.[[147]](#footnote-147)

Детермінуючими ознаками державного службовця відповідно до положень службового законодавства є: громадянство України; здійснення публічної, професійної, політично неупередженої діяльності, яку пов'язано з практичним виконанням завдань і функцій держави; заміщення посади державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті); отримання заробітної плати за рахунок коштів державного бюджету.

Державних службовців можна класифікувати залежно від органу владу, у якому вони працюють; характеру державної служби; характеру повноважень, що визначають роль і ступінь участі державних службовців у здійсненні державновладних функцій (керівники та виконавці.

Ознакою державного службовця є заміщення ним посади державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), оскільки посада державної служби

визначає обсяг посадових прав та обов’язків державного службовця; просування державного службовця передбачає зайняття більш високої посади, що є тією мотиваційною силою, яка відіграє важливу роль у проходженні державної служби.

Загалом в адміністративно-правовій науці виокремлено такі підходи щодо визначення поняття посади:

1. функціональний, що полягає у трактуванні посади як встановленого комплексу обов’язків і відповідних їм прав, що визначають місце і роль державного службовця в державному або громадському органі, на підприємстві, в установі або організації;
2. статусно-правовий, що полягає у трактуванні посади як юридично встановленого для конкретної особи обсягу функцій і повноважень щодо її участі в реалізації компетенції відповідного органу, установи, підприємства;
3. змішаний, що полягає у трактуванні посади як частини організаційної структури державного органу (організації], яку відокремлено й закріплено в офіційних документах (штатах, схемах посадових окладів тощо], з відповідною часткою компетенції державного органу (організації], яка надається особі - державному службовцю з метою її практичного здійснення;
4. комплексний, який полягає у трактуванні посади як основи державної організації (адміністрації] та державної служби.

На нормативному рівні поняття «посада державної служби в державних органах» трактується як визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу з установленими відповідно до законодавства посадовими обов’язками у межах повноважень, передбачених законом. Аналіз цього визначення дає підстави стверджувати, що законодавством передбачено два аспекти поняття «посада державної служби»: структурний (первинна структурна одиниця державного органу та його апарату] та статусно-правовий (покладене коло посадових обов’язків у межах службових повноважень]. Проте наявний ще функціональний аспект, яким відображено характеристику компетенції, яка відповідає правовому статусові державного службовця конкретного органу.

Категорії «посада державної служби» та «державна посада» співвідносяться як частина та ціле. До державних посад віднесено політичні, адміністративні, судові, посади, що займають працівники державних органів, які виконують функції з обслуговування[[148]](#footnote-148). До посад державної служби віднесено визначені Законом України «Про державну службу.

Посада державної служби характеризується такими ознаками: є складовою штатного розпису державного органу; має уставний характер; утворюється у спеціальному порядку що закріплюється на нормативному рівні; детермінується через встановлене коло обов’язків і прав; опосередковує здійснення повноважень особою, яка займає посаду державної служби; є незалежною від конкретного державного службовця, що займає посаду державної служби; опосередковує відповідний рівень оплати.

Статтею 6 Закону України «Про держану службу»[[149]](#footnote-149) визначено, що посади державної служби в державних органах поділяються на категорії та підкатегорії залежно від порядку призначення, характеру та обсягу повноважень, змісту роботи та її впливу на ухвалення кінцевого рішення, ступеня посадової відповідальності, необхідного рівня кваліфікації та професійних компетентностей державних службовців.

Категорія посади - єдина визначально-кваліфікаційна характеристика держаної посади, оскільки саме від того, до якої категорії віднесено державну посаду, залежать спосіб вступу на державну службу; рівень професійно-кваліфікаційних вимог до претендента на її заміщення; перелік обмежень при вступі на державну службу і при проходженні державної служби; право на відставку як підставу припинення службових відносин; соціальне та матеріальне забезпечення.

На нормативному рівні виокремлено такі категорії посад державної служби:

1. категорія «А» (вищий корпус державної служби], до якої віднесено посади: Керівника Апарату Верховної Ради України та його заступників; керівника апарату (секретаріату] постійно діючого допоміжного органу, утвореного Президентом України; Державного секретаря Кабінету Міністрів України та його заступників, державних секретарів міністерств; керівників центральних органів виконавчої влади, які не є членами Кабінету Міністрів України, та їх заступників; керівників апаратів Конституційного Суду України, Верховного Суду України, вищих спеціалізованих судів та їх заступників, керівників секретаріатів Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та їх заступників, Голови Державної судової адміністрації України та його заступників; керівників державної служби в інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України;
2. категорія «Б», до якої віднесено посади: керівників та заступників керівників державних органів, юрисдикція яких поширюється на територію Автономної Республіки Крим, однієї або кількох областей, міст Києва і Севастополя, одного або кількох районів, районів у містах, міст обласного значення; керівників державної служби у державних органах, юрисдикція яких поширюється на територію Автономної Республіки Крим, однієї або кількох областей, міст Києва і Севастополя, одного або кількох районів, районів у містах, міст обласного значення; керівників та заступників керівників структурних підрозділів державних органів незалежно від рівня юрисдикції таких державних органів;
3. категорія «В», до якої віднесено інші посади державної служби, яких не включено до категорій «А» і «Б».

Кожна з посад державної служби характеризується відповідним профілем, який відображає комплексну характеристику посади державної служби, що містить деталізований опис виконуваної за посадою роботи та перелік необхідних державному службовцю для виконання посадових обов’язків спеціальних знань, умінь і навичок.

Визначення підкатегорій посад державної служби та дорівняння посад державної служби проводиться Кабінетом Міністрів України за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби[[150]](#footnote-150).

* + 1. Обов'язки та права державного службовця

Права державного службовця - це гарантована правом і законом міра можливої або дозволеної поведінки державного службовця, яка встановлюється для задоволення його інтересів з метою виконання завдань та функцій держави.

Сукупність загальних прав (права, яких опосередковано загальним статусом особи як громадянина України) та особливих прав (права, яких опосередковано спеціальним статусом державного службовця) будуть утворювати єдиний елемент правового статусу державного службовця.

Права, опосередковані статусом державного службовця, закріплено ст. 7 Закону України «Про державну службу». Виходячи зі змісту положень цієї норми, права державного службовця доцільно класифікувати залежно від їх приналежності та нормативного закріплення на два види:

* основні права, якими наділено всіх державних службовців та які прямо закріплено Законом «Про державну службу»;
* посадові права, якими наділено окремих державних службовців залежно від займаної посади та які закріплено в положеннях про структурні підрозділи державних органів та посадових інструкціях, затверджених керівниками державної служби в цих органах.

Основні права державного службовця залежно від інтересів, що забезпечуються, можна класифікувати таким чином:

1. особистісні, до яких віднесено право на повагу до своєї особистості, честі та гідності, справедливого й шанобливого ставлення до себе з боку керівників, співробітників та інших осіб; право на чітке визначення посадових обов’язків;
2. соціальні, до яких віднесено право на належні для роботи умови служби та їх матеріально-технічне забезпечення; право на оплату праці залежно від займаної посади державної служби, результатів службової діяльності, стажу державної служби та рангу державного службовця; право на відпустку, соціальне та пенсійне забезпечення відповідно до закону;
3. професійні, до яких віднесено право на професійне навчання, зокрема за державні кошти, відповідно до потреб державного

органу[[151]](#footnote-151); право на просування по службі з урахуванням професійної компетентності та сумлінного виконання своїх посадових обов'язків[[152]](#footnote-152); право на участь у професійних спілках із метою захисту своїх прав та інтересів; право на участь у діяльності об'єднань громадян, крім політичних партій у передбачених законом випадках[[153]](#footnote-153); право на отримання від державних органів, підприємств, установ та організацій, органів місцевого самоврядування необхідної інформації з питань, що належать до його повноважень, у випадках, установлених законом; право на безперешкодне ознайомлення з документами про проходження ним державної служби, зокрема висновками щодо результатів оцінювання його службової діяльності[[154]](#footnote-154);

1. забезпечувальні, до яких віднесено право на оскарження вуста- новленому законом порядку рішень про накладення дисциплінарного стягнення, звільнення з посади державної служби, а також висновку, що містить негативну оцінку за результатами оцінювання його службової діяльності; право на захист від незаконного переслідування з боку державних органів та їх посадових осіб у разі повідомлення про факти порушення вимог законодавства[[155]](#footnote-155); право на проведення службового розслідування за його вимогою з метою зняття безпідставних, на його думку, звинувачень або підозри[[156]](#footnote-156).

Права державного службовця, пов’язані з оскарженням в установленому законом порядку рішень про звільнення з посади державної служби, включають право звернення до Європейського суду з прав людини (у разі якщо національні способи захисту вичерпано[[157]](#footnote-157) [[158]](#footnote-158) [[159]](#footnote-159)). Це зумовлено практикою Європейського суду з прав людини35435 '.

Обов'язки державного службовця становлять собою сукупність установлених державою вимог щодо діяльності державного службовця, які офіційно закріплюють міру його необхідної поведінки.

Обов’язки державного службовця закріплено ст. 8 Закону України «Про державну службу». Виходячи зі змісту положень цієї норми, обов’язки державного службовця доцільно класифікувати залежно від їх приналежності та нормативного закріплення на два види:

* основні обов'язки, які покладено на всіх державних службовців та які прямо закріплено в Законі «Про державну службу»;
* посадові обов'язки, які покладено на окремих державних службовців залежно від займаної посади та які закріплено в положеннях про структурні підрозділи державних органів і посадових інструкціях, затверджених керівниками державної служби в цих органах.

До основних обов'язків належать такі: обов'язок дотримуватися Конституції та законів України, діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України; обов’язок дотримуватися принципів державної служби та правил етичної поведінки; обов’язок поважати гідність людини, не допускати порушення прав і свобод людини та громадянина; обов’язок із повагою ставитися до державних символів України[[160]](#footnote-160); обов’язок використовувати державну мову під час виконання своїх посадових обов’язків, не допускати дискримінацію державної мови та протидіяти можливим спробам її дискримінації; обов’язок забезпечувати в межах наданих повноважень ефективне виконання завдань і функцій державних органів; обов’язок сумлінно і професійно виконувати свої посадові обов'язки; обов’язок виконувати рішення державних органів, накази (розпорядження), доручення керівників, надані на підставі та у межах повноважень, передбачених Конституцією та законами України[[161]](#footnote-161); обов'язок додержуватися вимог законодавства у сфері запобігання і протидії корупції; обов'язок запобігати виникненню реального, потенційного конфлікту інтересів під час проходження державної служби; обов'язок постійно підвищувати рівень своєї професійної компетентності та удосконалювати організацію службової діяльності[[162]](#footnote-162); обов’язок зберігати державну таємницю та персональні дані осіб, що стали йому відомі у зв’язку з виконанням посадових обов'язків, а також іншу інформацію, яка відповідно до закону не підлягає розголошенню; обов'язок надавати публічну інформацію в межах, визначених законом[[163]](#footnote-163).

* + 1. Вступ на державну службу. Проходження державної

служби і службова кар'єра

Конституцією України всім громадянам гарантовано право на рівний доступ до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак[[164]](#footnote-164). Для набуття статусу державного службовця особа має відповідати сукупності вимог та не підпадати під обмеження до вступу на державну службу.[[165]](#footnote-165) Усі вимоги, що висуваються до кандидатів на вакантні посади державної служби, можна класифікувати залежно від цільової спрямованості та посади державної служби таким чином:

1. безумовні вимоги, до яких віднесено наявність громадянства України[[166]](#footnote-166), досягнення повноліття, наявність відповідного ступеня освіти[[167]](#footnote-167);
2. загальні вимоги, які є однаковими для всіх посад державної служби: відповідний стаж роботи, досвід роботи; вільне володіння державною мовою[[168]](#footnote-168). Для посад державної служби категорії «А» до загальних вимог віднесено володіння іноземною мовою, що є однією з офіційних мов Ради Європи;
3. спеціальні вимоги: наявність досвіду роботи в конкретній сфері діяльності, необхідні знання, уміння та навички, особистісні компетенції (креативність, ініціативність, вимогливість, уміння працювати у стресових ситуаціях, дипломатичність тощо)[[169]](#footnote-169) [[170]](#footnote-170).

Розроблення та визначення спеціальних вимог забезпечують безпосередній керівник структурного підрозділу та служба управління персоналом. За своїм змістом спеціальні вимоги є описом вимог до досвіду роботи, освіти, знань, умінь, компетенцій, необхідних для ефективного виконання державним службовцем покладених на нього повноважень.

Вступ на державну службу здійснюється через призначення громадянина України на посаду державної служби за результатами конкурсу або в позаконкурсному порядку.

Конкурсний порядок різниться залежно від виду державної служби й може мати відкритий та закритий характер. Конкурсний порядок, який має закритий характер, застосовується в разі добору на посади державної служби у сфері оборони, національної безпеки, державної таємниці, мобілізаційної підготовки і т.д.3< .

Конкурсний порядок означає, що добір кандидатів на зайняття посади державної служби відбувається відповідно до встановленої процедури, яка включає такі стадії:

1} ухвалення рішення про оголошення конкурсу;

2} оприлюднення оголошення про проведення конкурсу (наказ / розпорядження про оголошення конкурсу та умови його проведення не пізніше ніж упродовж наступного робочого дня із дня його підписання розміщуються на Єдиному порталі вакансій державної служби];

1. ухвалення та розгляд інформації від осіб, які бажають взяти участь у конкурсі[[171]](#footnote-171) (ухвалення інформації для участі в конкурсі не може становити менше 7 та більше ЗО календарних днів від дня оприлюднення інформації про проведення конкурсу];
2. проведення тестування та визначення його результатів;
3. розв'язання ситуаційних завдань та визначення їх результатів;
4. проведення співбесіди та визначення її результатів;
5. складення загального рейтингу кандидатів (загальна кількість балів кандидата визначається шляхом додавання середніх балів за кожною окремою вимогою до професійної компетентності та балів за результатами тестування. Рейтинг кандидата, який успішно пройшов конкурс, залежить від загальної кількості набраних ним балів][[172]](#footnote-172);
6. визначення суб’єктом призначення або керівником державної служби переможця (переможців] конкурсу. З метою визначення переможця (переможців] конкурсу проводиться співбесіда з кожним кандидатом, визначеним Комісією з питань

вищого корпусу державної служби або конкурсною комісією: на зайняття посад категорії «А» та посад категорії «Б», які здійснюють повноваження керівників державної служби в державних органах, - суб'єктом призначення; на зайняття інших посад категорій «Б» і «В» - керівником державної служби[[173]](#footnote-173);

9} оформлення та оприлюднення результатів конкурсу (Рішення конкурсної комісії про визначення переможця (переможців) конкурсу або відсутність переможця конкурсу, відсутність визначених Комісією або конкурсною комісією кандидатур оформляється протоколом не пізніше ніж протягом трьох календарних днів після його проведення. Результати конкурсу оприлюднюються не пізніше 45 календарних днів від дня оприлюднення інформації про проведення такого конкурсу).

На стадіях проведення тестування та визначення його результатів, розв’язання ситуаційних завдань та визначення їх результатів, проведення співбесіди та визначення її результатів завжди застосовується оцінювання кандидатів на зайняття посади державної служби за допомогою передбачених законодавством методів[[174]](#footnote-174).

Призначення громадянина України на посаду державної служби в позаконкурсному порядку застосовується в таких випадках-.

1. переведення державного службовця, адже державний службовець з урахуванням його професійної підготовки та компетентності може бути переведений на іншу рівнозначну або нижчу вакантну посаду в тому самому або іншому державному органі, зокрема в іншій місцевості без обов’язкового проведення конкурсу;
2. поворотне прийняття, коли державний службовець, якого було звільнено у зв’язку зі скороченням чисельності або штату державних службовців, ліквідації державного органу його реорганізації або в разі відсутності можливості пропозиції іншої рівноцінної посади державної служби, наділяється правом (у разі створення в державному органі, з якого його звільнено, нової посади чи появи вакантної посади, що відповідає кваліфікації державного службовця] упродовж шести місяців від дня звільнення поворотного ухвалення на службу;
3. за наявності інших законних підстав призначення особи на посаду державної служби без проведення конкурсу (наприклад, призначення особи на посаду дипломатичної служби на основі ротації].

Суб'єкт призначення на підставі результатів конкурсу або/та за наявності інших визначених законом підстав, з урахуванням результатів спеціальної перевірки, яку передбачено законодавством у сфері запобігання корупції, ухвалює рішення у формі наказу про призначення особи на зайняття посади державної служби.

У період установлення карантинних обмежень в Україні діє спеціальний порядок вступу на державну службу.

Нормативно-правовою основою реалізації спеціального порядку вступу на державну службу є Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік», яким зупинено дію положень Законів України «Про державну службу» та «Про центральні органи виконавчої влади» в частині проведення конкурсів на посади державної служби та призначення на посади державної служби за результатами конкурсу та скасування конкурсів, за якими Комісією з питань вищого корпусу державної служби або конкурсною комісією не запропоновано кандидатури для визначення переможця суб'єктом призначення або керівником державної служби, та конкурсу, результати якого не оприлюднені[[175]](#footnote-175).

Вступ на державну службу в період установлення карантинних обмежень є сукупністю послідовних дій, спрямованих на визначення відповідності кандидатів вимогам, що висуваються для зайняття вакантної посади державної служби в умовах встановлення карантину.

Можливість застосування спеціального порядку вступу на державну службу обмежено дією карантину в часі та просторі[[176]](#footnote-176).

Спеціальний порядок вступу на державну службу реалізовано через:

1. призупинення суб’єктом призначення/керівником державної служби тих конкурсів, які було розпочато до впровадження карантину[[177]](#footnote-177);
2. запровадження спрощеного порядку вступу на державну

службу[[178]](#footnote-178) [[179]](#footnote-179).

Призупинення суб'єктом призначення/керівником державної служби тих конкурсів, які було розпочато до впровадження карантину, оформлюється через видання відповідного наказу (розпорядження], яке не пізніше наступного робочого дня від дня ухвалення має бути доведено спеціальним структурним підрозділом НАДС або службою управління персоналом державного органу до відома кандидатів373.

Щодо запровадження спеціального порядку добору кандидатів для вступу на державну службу, з метою завершення конкурсних процедур, які було розпочато до введення карантину, встановлено окремі процедури добору на державну службу в умовах карантину:

Спрощений порядок вступу на державну службу може бути застосовано:

а] щодо кандидатур, які запропоновано Комісією з питань вищого корпусу державної служби або конкурсною комісією за результатами процедур конкурсного відбору, коли строк оприлюднення результатів конкурсу перевищує 45 календарних днів від дня оприлюднення інформації про проведення такого конкурсу (така процедура наразі не реалізується внаслідок відсутності результатів конкурсів, які було оголошено до впровадження карантинних обмежень);

6} щодо осіб, які відповідають вимогам, що висуваються для зайняття вакантної посади державної служби шляхом призначення на посаду державної служби через укладення контракту про проходження державної служби376.

Днем набуття статусу державного службовця є день складення Присяги державного службовця, а не дата ухвалення рішення про призначення особи на зайняття посади державної служби. Якщо в особовій справі особи міститься інформація про складення нею присяги державного службовця, то день вступу її на посаду державної служби визначається наказом про призначення.

Служба управління персоналом у день призначення особи на посаду державної служби організовує складення Присяги державного службовця особою, яка вперше призначена на посаду державної служби, а також ознайомлює державного службовця під підпис із правилами внутрішнього службового розпорядку та посадовою інструкцією.

Якщо посада державної служби, на яку особа вступає, належить до посад, призначення на які здійснюється з укладанням контракту про проходження державної служби [наприклад, у випадку відправлення дипломатичного службовця в довгострокове відрядження), має бути підписано контракт між державним службовцем та суб’єктом призначення або керівником державної служби.

До істотних умов контракту належать такі-, місце роботи і посада державної служби; спеціальні вимоги до осіб, які претендують на посаду державної служби; дата набрання чинності та строк дії контракту; права та обов'язки сторін; завдання і ключові показники результативності, ефективності та якості їх виконання, строки їх виконання; режим праці та відпочинку; умови оплати праці; відповідальність сторін і вирішення спорів; підстави зміни умов, припинення дії та розірвання контракту.

За взаємною домовленістю сторони можуть визначити додаткові умови контракту про проходження державної служби. Умови контракту про проходження державної служби можуть передбачати виконання державним службовцем роботи дистанційно

1. Деякі питання призначення на посади державної служби на період дії карантину, установленого з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби СОУШ- 19, спричиненої коронавірусом 5АІ15-СоУ-2: Постанова Кабінету Міністрів України від 22.04.2020 р. №290. Дата оновлення: 08.08.2020 р. ІЖЬ: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/290-2020- %П0%ВР#п14](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/290-2020-%25%d0%9f0%25%d0%92%d0%a0%23%d0%bf14) (поза приміщенням державного органу), зокрема з можливістю віддаленого доступу за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій.

Унаслідок упровадження карантинних обмежень було встановлено додаткові гарантії для осіб, призначених на державну службу шляхом укладення контрактів про проходження державної служби. Наприклад, утримання від переведення державних службовців, що призначені на державну службу шляхом укладення контракту, на рівнозначні або нижчі посад та зняття обмеження граничних строків дії контрактів про проходження державної служби.

Під вступом особи на посаду державної служби розуміється юридичний факт, що є підставою набуття особою статусу державного службовця, який займає відповідну посаду державної служби та опосередковує виникнення службових відносин між державним службовцем та його безпосереднім керівником. Одночасно з цього моменту розпочинається проходження державної служби.

Із метою перевірки відповідності державного службовця посаді державної служби, яку він займає, може бути встановлено випробування (від одного до шести місяців). При призначенні особи на посаду державної служби вперше встановлення випробування є обов'язковим. На державного службовця під час випробування повністю поширюється дія Закону «Про державну службу» та інших нормативно-правових актів, які регулюють відносини державної служби. У випробувальний термін суб’єкт призначення має право звільнити державного службовця з посади в разі встановлення його невідповідності займаній посаді. Суб'єкт призначення зобов’язаний попередити державного службовця про звільнення в письмовій формі не пізніш як за сім календарних днів із зазначенням підстави невідповідності займаній посаді. Обов'язковість такого попередження з обґрунтуванням звільнення спрямовані на захист державного службовця від безпідставного припинення відносин державної служби.

Якщо термін випробування закінчився, а державного службовця не ознайомлено з наказом про його звільнення, то він вважається таким, що пройшов випробування. Якщо строк випробування закінчився, і державний службовець вважається таким, що не пройшов випробування, його мають ознайомити з наказом про звільнення з посади державної служби.

Стажування є основним видом практичної підготовки державних службовців для заміщення державних посад у державних органах.

Стажування можуть проходити як особи, що вперше претендують на посаду, так і державні службовці, які бажають зайняти більш високу посаду. Добір кандидата на стажування проводиться з ініціативи органу де має відбуватися стажування. Стажування проводиться з відривом від основної служби строком від одного до шести місяців на іншій посаді державної служби в іншому державному органі або за кордоном.

Проходження державної служби охоплює ухвалення на державну службу просування по службі державних службовців, вирішення інших питань, пов’язаних із службою.

Поняття «службова кар’єра» та «проходження державної служби» практично співпадають. Водночас, якщо «службова кар'єра» - це переважно суб’єктивно-індивідуальний аспект цього поняття, то «проходження державної служби» - це об’єктивно-процедурний аспект цього поняття[[180]](#footnote-180).

Забезпечувальними елементами службової кар'єри є стаж державної служби, правила внутрішнього службового розпорядку державного органу, службове відрядження, підвищення кваліфікації державного службовця тощо.

Під стажем державної служби розуміється темпоральне відображення служби особи в державному органі з моменту вступу на державну службу, включаючи час навчання та деякі інші періоди, які дають право на встановлення державному службовцю надбавки за вислугу років і додаткову оплачувану відпустку.

Під правилами внутрішнього службового розпорядку розуміється сукупність вимог, яких визначено локальним нормативним актом державного органу, та затверджено за спеціальною процедурою, і які є обов’язковими до виконання усіма державними службовцями цього державного органу.

Під службовим відрядженням службовців розуміється тимчасове виконання державним службовцем своїх посадових обов'язків поза межами постійного місця служби, тобто населеного пункту, в якому розташовано постійне/основне робоче місце службовця відповідно до основної функціональної складової служби державного службовця.

Під підвищенням рівня професійної компетенції розуміється сукупність дій щодо навчання з метою оновлення та розвитку знань і умінь, необхідних для ефективного вирішення завдань професійної

діяльності на державній службі. Ключовим моментом проходження державної служби є просування по службі. Воно здійснюється шляхом:

1} зайняття більш високої категорії посади державної служби;

2} присвоєння державному службовцю більш високого рангу.

Просування державного службовця по службі за категорією посад державної служби можливе за таких умов: наявності вакантної державної посади; наявності необхідної професійної освіти, спеціалізації, досвіду роботи, знання Конституції й законодавства; наявності необхідного стажу державної служби; проходження конкурсу тощо.

Просування державного службовця по службі за рангами відбувається за умови успішного виконання своїх службових обов'язків та наявності відповідного стажу.

Щодо державних службовців спеціалізованої служби, то їм присвоюються встановлені відповідно до закону військові звання, а особам, що проходять іншу мілітаризовану або цивільну державну службу, - спеціальні звання. Для мілітаризованої державної служби спеціальними званнями є звання осіб рядового і начальницького складу Служби цивільного захисту, Національної поліції, НАБУ, ДБР та деяких інших державних органів згідно зі спеціальними законами.

Державному службовцю, який призначається на посаду більш високої категорії та має ранг у межах такої категорії, може бути залишено попередній або присвоєно черговий ранг в межах відповідної категорії посад. При цьому черговий ранг може бути присвоєно лише в разі, коли попередній ранг присвоєний державному службовцю більше ніж рік тому з урахуванням результатів оцінювання його службової діяльності. У разі залишення попереднього рангу черговий ранг присвоюється державним службовцям з урахуванням часу присвоєння попереднього рангу.

Державному службовцю, який був звільнений із державної служби та повернувся на державну службу, черговий ранг має бути присвоєно через три роки з дня поновлення на посаді державної служби. Період перебування державного службовця у відпустці для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку та у відпустці без збереження заробітної плати для догляду за дитиною до досягнення нею шестирічного віку не зараховується до стажу роботи для присвоєння чергового рангу. У такому разі стаж роботи для присвоєння чергового рангу обчислюється з урахуванням сумарного періоду роботи до зазначених відпусток та періоду роботи після виходу з них.

Державному службовцю, увільненому від виконання обов'язків на період проходження військової служби за призовом під час мобілізації або на особливий період, період проходження такої військової служби зараховується до стажу роботи для присвоєння чергового раніу.[[181]](#footnote-181)

У разі присвоєння державному службовцю, який не проходив оцінювання результатів службової діяльності у відповідному державному органі, чергового раніу враховується інформація про оцінювання результатів його службової діяльності за попереднім місцем роботи, яка надається на запит служби управління персоналом.

Прямих заборон на просування по службі в законодавстві не передбачено. Державний службовець не має права на просування по службі: під час випробування при заміщенні державної посади; у період покладення на нього дисциплінарного стягнення, протягом шести місяців з дня отримання державним службовцем негативної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності, у період порушення кримінальної справи або проведення службового розслідування щодо нього; після досягнення граничного віку для перебування на державній службі тощо.

Для того, щоб визначити напрямок планування службової кар’єри та ухвалити рішення про преміювання державного службовця, щорічно проводиться оцінювання результатів службової діяльності державних службовці для визначення якості виконання поставлених завдань. Це невід'ємна складова проходження державної служби. Статтею 44 Закону «Про державну службу» встановлено, що оцінювання результатів службової діяльності проводиться на підставі показників результативності, ефективності та якості, які визначено з урахуванням посадових обов’язків державного службовця, а також дотримання ним правил етичної поведінки та вимог законодавства у сфері запобігання корупції, виконання індивідуальної програми професійного розвитку, а також показників, визначених у контракті про проходження державної служби [у разі укладення].

Проходження державної служби відображається в особовій справі державного службовця відповідно до Порядку ведення особових справ державних службовців в органах виконавчої влади, складовою якої є особова картка встановленого зразка, в якій зазначаються: прізвище, ім'я, по батькові; дата і місце народження; сімейний стан; освіта і спеціальність; результати конкурсу; реквізити акта про призначення на посаду; дата і місце (державний орган] складення Присяги державного службовця; відомості про проходження державної служби в державному органі (посада, категорія посади та ранг державного службовця, відомості про професійне навчання, стажування, відрядження за кордон, переведення в цьому державному органі]; відомості про оцінювання результатів службової діяльності; вид і строки надання відпустки; інформація про заохочення; інформація про дисциплінарні стягнення та їх зняття; підстава звільнення з посади державної служби з посиланням на відповідну норму права.

1. Дисциплінарна та матеріальна відповідальність

державного службовця

Дисциплінарна відповідальність державного службовця - це

вид і міра обов’язку державного службовця зазнавати відповідних негативних наслідків примусового та обмежувального характеру за вчинення дисциплінарного проступку, яка накладається визначеними органами чи посадовими особами на підставі та в порядку, установлених законом.

Дисциплінарна відповідальність державного службовця має загальні та спеціальні ознаки. Загальні ознаки є характерними для дисциплінарної відповідальності в цілому: має зовнішній характер; пов’язана з державним примусом; установлюється нормативно- правовими актами; застосовується лише за вчинення дисциплінарного проступку тощо.

Спеціальні ознаки, які притаманні лише дисциплінарній відповідальності державного службовця є такими: урегульовані законодавством про державну службу; застосовуються лише до державних службовців; дисциплінарним проступком вважається невиконання або неналежне виконання посадових обов’язків, порушення правил етичної поведінки та інше порушення службової дисципліни; дисциплінарне провадження порушується через видання відповідного наказу (розпорядження] міністром стосовно державного секретаря відповідного міністерства та суб’єктом призначення стосовно інших державних службовців; існує особливий перелік дисциплінарних стягнень, які можуть застосовуватись до державного службовця тощо.

У науці адміністративного права прийнято виділяти три підстави дисциплінарної відповідальності-, нормативну, фактичну та процесуальну.

Під нормативною підставою дисциплінарної відповідальності державного службовця розуміють систему правових норм, що закріплюють: а] загальні аспекти дисциплінарної відповідальності державного службовця (суб’єкти відповідальності, система дисциплінарних стягнень тощо); б) склади дисциплінарних проступків; в) коло суб’єктів, уповноважених притягувати до дисциплінарної відповідальності; г) процедуру притягнення до дисциплінарної відповідальності. Правові норми, що регулюють питання дисциплінарної відповідальності, містяться передусім у Законі України «Про державну службу», а також в інших нормативно-правових актах різної юридичної сили.

Фактичною підставою дисциплінарної відповідальності державного службовця є дисциплінарний проступок[[182]](#footnote-182).

Дисциплінарний проступок державного службовця - це

суспільно-шкідливий протиправний винний вчинок (дія чи бездіяльність), який полягає в невиконанні або неналежному виконанні своїх службових обов'язків чи в іншому порушенні службової дисципліни, за яке згідно із законом передбачено дисциплінарну відповідальність.

Процесуальною підставою дисциплінарної відповідальності державного службовця є акт компетентного суб’єкта про накладення

конкретного дисциплінарного стягнення за конкретний дисциплінарний проступок на конкретну винну особу.

Загалом під дисциплінарним провадженням розуміється врегульована законодавством діяльність уповноважених суб’єктів із застосування дисциплінарних стягнень і така, що гарантує забезпечення прав і законних інтересів державних службовців. Дисциплінарне провадження складається з таких стадії: 1] порушення дисциплінарного провадження[[183]](#footnote-183); 2] дисциплінарна перевірка (розслідування][[184]](#footnote-184); 3] розгляд дисциплінарної справи і винесення рішення відносно неї; 4] виконання рішення у справі; 5] перегляд рішення по скарзі.

Державний службовець не може бути притягнутий до дисциплінарної відповідальності, якщо минуло шість місяців від дня, коли керівник державної служби дізнався або мав дізнатися про вчинення дисциплінарного проступку, не враховуючи час тимчасової непрацездатності державного службовця чи перебування його у відпустці, або якщо минув один рік після його вчинення.

До державних службовців застосовується один із таких видів дисциплінарного стягнення: 1) зауваження; 2] догана; 3) попередження про неповну службову відповідність; 4] звільнення з посади державної служби.

Зауваження як дисциплінарне стягнення є найбільш м’яким видом впливу, що може бути застосовано до державного службовця. Зауваження має на меті акцентування уваги на професійних обов’язках та статусові державного службовця, неприпустимості порушення службової дисципліни. Застосування зауваження є можливим у разі вчинення державним службовцем незначного проступку, що не має практичних наслідків.

Догана є видом стягнення, який може бути застосовано в разі невиконання або неналежного виконання державним службовцем посадових обов’язків, порушення ним правил внутрішнього службового розпорядку або правил професійної етики державного службовця, інших вимог законодавства про державну службу.

Попередження про неповну службову відповідність є видом стягнення, який може бути застосовано в разі систематичного невиконання або систематичного неналежного виконання посадових обов’язків, рішень державного органу чи органу влади Автономної Республіки Крим, наказів, розпоряджень і доручень керівників, ухвалених у межах їхніх повноважень, перевищення службових повноважень; систематичного порушення правил внутрішнього службового розпорядку або правил професійної етики державного службовця.

Звільнення з посади державної служби є видом стягнення, яке може бути застосовано в разі найбільш шкідливих і повторюваних дисциплінарних проступків (наприклад, порушення Присяги державного службовця, вияв неповаги до держави, державних символів України, Українського народу, перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу злочину або адміністративного правопорушення тощо].

У тому разі, коли шкода завдана фізичній або юридичній особі незаконним рішеннями, діями чи бездіяльністю державного службовця, вона відшкодовується державою незалежно від форми вини цієї особи. Це зумовлено, по-перше, тим, що державний службовець здійснює свою діяльність не від свого імені, а від імені держави; по-друге, відповідні правовідносини виникають між державою в особі державного органу й потерпілим, а не між державним службовцем і потерпілим.

Обов’язок державного службовця відшкодувати завдану ним матеріальну шкоду виникає як наслідок зворотної вимоги від держави, але виключно в межах шкоди, яка умисно заподіяна протиправними діями або бездіяльністю. Державні службовці за невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків притягуються до матеріальної відповідальності.

Порядок застосування матеріальної відповідальності до державних службовців складається з таких етапів:

1. керівник державної служби вносить державному службовцю письмову пропозицію, в якій зазначаються розмір, порядок і строки відшкодування шкоди, а також обставини, що стали підставою для відшкодування (пропозиція може бути внесена впродовж трьох місяців з дня, коли керівник державної служби дізнався чи мав дізнатися про обставини, що є підставою для пред’явлення вимоги, але не пізніше ніж через три роки з дня заподіяння шкоди);
2. надання відповіді на пропозицію про відшкодування шкоди в письмовій формі впродовж двох тижнів від дня отримання пропозиції. У разі ненадання державним службовцем відповіді на пропозицію про добровільне відшкодування шкоди, відмови від відшкодування шкоди чи невідшкодування шкоди до зазначеного у пропозиції строку керівник державної служби може звернутися з позовом про таке відшкодування до суду.

Визначення розміру матеріальної шкоди відбувається на основі майнового становища державного службовця, співвідношення розміру заподіяної шкоди до його заробітної плати, ризик виникнення шкоди, досвід державної служби, надані державному службовцю накази [розпорядження), а також інші обставини, у зв’язку з якими повне відшкодування державним службовцем шкоди буде необгрунтованим.

1. Матеріальне й соціальне забезпечення

державного службовця

До функціональних гарантій правового статусу державного службовця віднесено його матеріальне та соціальне забезпечення.

Під матеріальним забезпеченням державного службовця

розуміється сукупність принципів, методів, законодавчо установлених державою гарантій, заходів і закладів, які забезпечують достатній рівень оплати праці державних службовців для професійного виконання посадових обов’язків, заохочують їх до результативної, ефективної, доброчесної та ініціативної роботи.

Оплата праці державних службовців має диференційований характер і залежить від посади, яку займає державний службовець, результатів його службової діяльності і стажу державної служби. Визначені критерії оплати праці є надійним стимулом для державного службовця у просуванні його по службі, якщо при цьому він виявить сумлінне й відповідальне ставлення до виконання своїх обов'язків. Стимулювання в оплаті праці з урахуванням стажу державної служби спрямовано на стабільність державної служби, професійність діяльності державного органу й державних службовців, запобігає плинності кадрів[[185]](#footnote-185).

Матеріальне забезпечення державного службовця виражено:

* у відповідній оплаті праці, яка формується з посадового окладу[[186]](#footnote-186), надбавки за вислугу років[[187]](#footnote-187) [[188]](#footnote-188), надбавки за ранг державного службовця383, премії у разі встановлення;
* у преміюванні праці, що встановлюється за результатами щорічного оцінювання службової діяльності внаслідок особистого внеску державного службовця в загальний результат роботи державного органу, за результатами виконання умов контракту про проходження державної служби.

Під соціальним забезпеченням державного службовця розуміється сукупність принципів, методів, законодавчо установлених державою гарантій, заходів та закладів, які забезпечують умови для нормальної життєдіяльності державного службовця.

Основи соціального забезпечення державних службовців стосується таких напрямків: підвищення престижності державної служби; достатньо високе, регулярно виплачуване грошове забезпеченій, розміри якого мають підвищуватися з ростом кваліфікації, збільшенням стажу службово-трудової діяльності; створення нормальних умов служби, забезпечення приміщенням, транспортом, телефонами, правильна організація розпорядку й режиму робочого дня; державне страхування, гарантоване високе пенсійне та медичне забезпечення; безперервне забезпечення службової перспективи, стабільність службово-трудових відносин, підвищення рівня кваліфікації.

Соціальне забезпечення державного службовця включає:

1. пенсійне забезпечення;
2. соціальну допомогу;
3. соціальне обслуговування;
4. медичне страхування;
5. державну підтримку сім'ї, материнства й дитинства;
6. соціальне страхування.

Для окремих категорій державних службовців передбачено надання службових житлових приміщень, які призначаються для заселення осіб, які у зв'язку з характером їх діяльності мають проживати за місцем роботи або поблизу від нього.

Для державних службовців передбачено надання додаткових відпусток[[189]](#footnote-189). Відповідно для державних службовців, які мають стаж державної служби понад п’ять років, надається додаткова відпустка тривалістю один календарний день. Починаючи з шостого року стажу державної служби ця відпустка збільшується на один календарний день за кожний наступний рік. Тривалість додаткової відпустки не може перевищувати 15 календарних днів.

Під час звільнення державного службовця йому виплачується грошова компенсація за всі невикористані ним дні додаткової відпустки. За бажанням державного службовця додаткова відпустка або її частина може бути замінена грошовою компенсацією. Додаткова відпустка не надається державному службовцю за час перебування: у відпустці для догляду за дитиною до дося гнення нею трирічного віку; у відпустках без збереження заробітної плати: у разі, коли його / її дитина потребує домашнього догляду (тривалістю, визначеною в медичному висновку, але не більше ніж до досягнення дитиною шестирічного віку); у разі, коли дитина хвора на цукровий діабет І типу (інсулінозалежний), не більш як до досягнення дитиною шістнадцятирічного віку; у разі, коли дитині встановлено категорію «дитина-інвалід підгрупи А» (до досягнення дитиною вісімнадцятирічного віку); за час навчання в навчальному закладі, установі, організації незалежно від форми власності, що має право надавати освітні послуги, зокрема за кордоном, для підвищення рівня професійної компетентності з відривом від виробництва.

Державним службовцям надаються відповідно до закону: додаткова відпустка у зв'язку з навчанням, творчі відпустки, соціальні відпустки, відпустки без збереження заробітної плати та інші види відпусток.

Пенсійне забезпечення державних службовців передбачає можливість призначення пенсій у більших розмірах, ніж іншим працівникам, які зайняті в бюджетному секторі.

1. Припинення державної служби

Припиненням державної служби є закінчення відносин державної служби, які виникли між громадянином та державним органом з моменту набуття статусу державного службовця.

Підставами припинення державно-службових відносин є настання умов, що визначені законодавством, відповідно до яких державний службовець припиняє свою професійну діяльність і перестає реалізувати статус державного службовця.

До підстав припинення державної служби належать такі-.

1} втрата права на державну службу або його обмеження, що пов'язано з припиненням громадянства України або виїздом на постійне проживання за межі України; встановлення факту наявності в державного службовця громадянства іноземної держави або набуття державним службовцем громадянства іноземної держави під час проходження державної служби; набрання законної сили рішенням суду щодо притягнення державного службовця до адміністративної відповідальності за пов’язане з корупцією правопорушення, яким на особу накладено стягнення у вигляді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, що пов’язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування; набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо державного службовця за вчинення умисного злочину та/або встановлення заборони займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави; наявність відносин прямої підпорядкованості близьких осіб;

1. у разі закінчення строку призначеній на посаду державної служби, що пов'язано із закінченням строку дії контракту (у разі укладання контракту про проходження державної служби); виходу на службу тимчасово відсутнього державного службовця (у разі призначення на посаду державної служби на період заміщення тимчасово відсутнього державного службовця, за яким зберігалася посада державної служби);
2. за ініціативою державного службовця або за угодою сторін, що пов'язано з можливістю державного службовця звільнитися зі служби за власним бажанням, попередивши про це суб'єкта призначення в письмовій формі не пізніш як за 14 календарних днів до дня звільнення;
3. за ініціативою суб’єкта призначення, що пов'язано: зі зміною структури або штатного розпису державного органу без скорочення чисельності або штату державних службовців, із реорганізацією державного органу; з ліквідацією державного органу; зі встановленням невідповідності державного службовця займаній посаді впродовж строку випробування; з отриманням державним службовцем негативної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності; зі вчиненням державним службовцем дисциплінарного проступку, який передбачає звільнення;
4. у разі незгоди державного службовця на проходження державної служби у зв'язку із зміною її істотних умов (зміною істотних умов державної служби вважається зміна: належності посади державної служби до певної категорії посад; основних посадових обов'язків; умов (системи та розмірів) оплати праці або соціально-побутового забезпечення; режиму служби, встановлення або скасування неповного робочого часу; місця розташування державного органу (в разі його переміщення до іншого населеного пункту);
5. незалежно від волі сторін (наприклад, поновлення на посаді державної служби особи, яка раніше її займала; неможливість виконання державним службовцем службових обов’язків за станом здоров'я за наявності медичного висновку, порядок надання якого визначається центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, та центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров’я; набрання законної сили рішенням суду про визнання особи недієздатною або про обмеження дієздатності особи; визнання державного службовця безвісно відсутнім чи оголошення його померлим; обрання на виборну посаду до органу державної влади або органу місцевого самоврядування з дня набуття повноважень; смерть державного службовця);
6. у разі виходу державного службовця на пенсію або досягнення ним 65-річного віку, якщо інше не передбачено законом[[190]](#footnote-190);
7. у разі застосування заборони, передбаченої Законом України «Про очищення влади»;
8. з підстав, які передбачено контрактом про проходження державної служби (у разі його укладення].

Загалом для правовідносин, пов’язаних із припиненням державної служби, характерним є те, що для них застосовується виключно метод нормативного регулювання, а не метод договірного регулювання; державний службовець, вирішуючи питання про припинення державної служби, водночас вирішує питання щодо припинення виконання ним завдань і функцій держави; їх зумовлює наявність обов’язкових сторін, якими є суб’єкт призначення і державний службовець; вони можуть виникати за ініціативи суб’єкта призначення; державного службовця; іншого державного органу, до кола повноважень якого віднесено питання припинення державної служби; та за інших обставин, визначених чинним законодавством.

1. Правовий статус службовця в органі місцевого самоврядування[[191]](#footnote-191)
2. Поняття службовця в органі місцевого самоврядування. Посади в органах місцевого самоврядування та їх категорії

Окремим видом публічної служби є служба в органах місцевого самоврядування (муніципальна служба]. Тож можна стверджувати, що практичну реалізацію служби в органах місцевого самоврядування здійснює службовець в органі місцевого самоврядування. Поняття та особливості, правові гарантії службовця органу місцевого самоврядування в Україні, а також засади організації діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування є сукупність профільних нормативно-правових актів. Окрім того законодавством визначено умови реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування, загальні засади діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, їх правовий статус, порядок та

правові гарантії перебування на службі в органах місцевого самоврядування.

Серед основних законодавчих актів слід відзначити Конституцію України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 р., Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» 2001 р., Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» 2002 р., Закон України «Про місцеві вибори» 2015 р., Закон України «Про зайнятість населення» 2012 р., Закон України «Про запобігання корупції» 2014 р., Закон України «Про доступ до публічної інформації» 2011р., Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» 2011 р., Бюджетний кодекс 2010 р, Кодекс законів про працю України 1971 р. та ін.

До підзаконних актів, що регулюють порядок проходження муніципальної служби можна віднести такі: Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового порядку формування кадрового резерву в органах місцевого самоврядування» 2001 р., Постанова Кабінету Міністрів України «Про віднесення посад органів місцевого самоврядування до відповідних категорій посад» 2001 р., Наказ Національного агентства України з питань державної служби «Про затвердження Порядку організації підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування» 2019 р. та ін.

Правові, організаційні, матеріальні та соціальні умови реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування, а також загальні засади діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, їх правовий статус, порядок та правові гарантії перебування на службі в органах місцевого самоврядування визначає Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування»[[192]](#footnote-192). Слід пам’ятати, що служба в органах місцевого самоврядування, що реалізується уповноваженою особою, а саме службовцем в органі місцевого самоврядування, є окремим видом публічних службовців[[193]](#footnote-193). У той же час поняття службовця органу місцевого самоврядування є похідним від поняття служби в органах місцевого самоврядування.

Службовці органів місцевого самоврядування - це особи, які на професійній, постійній основі займають посади в органах місцевого самоврядування й наділені повноваженнями, що спрямовані на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом. Службовці органів місцевого самоврядування мають відповідну освіту та професійну підготовку, пройшли у встановленому порядку конкурсний відбір або прийняті на посаду за іншою передбаченою законодавством процедурою. Варто пам’ятати, що особа, яка займає відповідну посаду в органах місцевого самоврядування, мусить діяти від імені та в інтересах колективного суб’єкта публічної адміністрації - органу місцевого самоврядування.

Організаційною основою служби в органах місцевого самоврядування є система місцевого самоврядування. У той же час набуття статусу публічного службовця органу місцевого самоврядування, початок проходження публічної служби (повноцінний вступ особи у правовідносини в органі місцевого самоврядування] відбуваються лише за чітко визначеної в законодавстві послідовної сукупності відповідних дій. Слід зазначити, що служба в органах місцевого самоврядування багато в чому має спільні риси з державною службою[[194]](#footnote-194). Водночас особливості її організації, функціонування і проходження зумовили потребу ухвалення Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування», який є основним законодавчим актом, що регулює порядок проходження цього виду служби. Однак слід зазначити, що дія профільного законодавства не поширюється на технічних працівників та обслуговуючий персонал органів місцевого самоврядування, однак у той же час визначає правовий статус та особливості посадових осіб органу місцевого самоврядування.

Так, посадовою особою місцевого самоврядування є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету[[195]](#footnote-195).

Загалом слід пам’ятати, що право на службу в органах місцевого самоврядування мають громадяни України незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території. На посаду можуть бути призначені особи, які мають відповідну освіту і професійну підготовку, а також володіють державною мовою в обсягах, достатніх для виконання службових обов’язків.

Власне посади в органах місцевого самоврядування можна класифікувати залежно від шляхів їх заміщення на такі види:

* виборні посади, на які особи обираються на місцевих виборах;
* виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою;
* посади, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної в місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України.

В органах місцевого самоврядування встановлюються такі категорії посад:

* перша категорія - посади Київського міського голови, голів обласних рад та Севастопольського міського голови;
* друга категорія - посади Сімферопольського міського голови, міських (міст - обласних центрів] голів; заступників голів обласних рад і Севастопольського міського голови, заступника міського голови - секретаря Київської міської ради;
* третя категорія - посади перших заступників та заступників міських голів (міст - обласних центрів] з питань діяльності виконавчих органів ради; секретарів міських (міст - обласних центрів та міста Сімферополя] рад, міських голів (міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення, крім міст - обласних центрів], голів районних, районних у містах рад; а також керуючих справами виконавчих апаратів обласних та Севастопольської міської рад;
* четверта категорія - посади голів постійних комісій з питань бюджету обласних, Київської та Севастопольської міських рад (у разі коли вони працюють у раді на постійній основі], керівників управлінь і відділів виконавчого апарату обласних. Севастопольської міської та секретаріату Київської міської рад, секретарів міських (міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення] рад, заступників міських (міст обласного і республіканського в Автономній

Республіці Крим значення) голів з питань діяльності виконавчих органів ради, керуючих справами (секретарів) виконавчих комітетів, директорів, перших заступників, заступників директорів департаментів міських (міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення) рад, міських (міст районного значення) голів, селищних і сільських голів, посади заступників голів районних рад;

* п'ята категорія - керуючих справами виконавчих апаратів районних рад, керуючих справами (секретарів) виконавчих комітетів районних у містах рад, помічників голів, радників (консультантів), спеціалістів, головних бухгалтерів управлінь і відділів виконавчого апарату обласних, секретаріатів Київської та Севастопольської міських рад, керівників управлінь, відділів та інших виконавчих органів міських (міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення) рад та їх заступників, керівників відділів (підвідділів) у складі самостійних управлінь, відділів виконавчих органів міських (міст обласного значення) рад, посади заступників міських (міст районного значення), сільських, селищних голів з питань діяльності виконавчих органів ради, секретарів міських (міст районного значення), сільських, селищних рад;
* шоста категорія - посади керуючих справами (секретарів) виконавчих комітетів міських (міст районного значення), сільських, селищних рад, керівників структурних підрозділів виконавчого апарату районних та секретаріатів районних у містах Києві та Севастополі рад та їх заступників, керівників управлінь, відділів та інших структурних підрозділів виконавчих органів міських (міст районного значення), районних у містах рад та їх заступників, помічників голів, радників, консультантів, начальників секторів, головних бухгалтерів, спеціалістів управлінь, відділів, інших структурних підрозділів виконавчих органів міських (міст обласного значення та міста Сімферополя) рад, старост;
* сьома категорія - посади радників, консультантів секретаріатів районних у містах рад, спеціалістів виконавчих органів районних у містах, міських (міст районного значення) рад, спеціалістів виконавчих органів сільських, селищних рад.

Віднесення інших посад органів місцевого самоврядування до відповідної категорії посад в органах місцевого самоврядування

здійснюється Кабінетом Міністрів України за поданням керівників відповідних органів місцевого самоврядування[[196]](#footnote-196). Варто звернути увагу, що наведена класифікація категорій посад органів місцевого самоврядування є нормативною та визначається Законом «Про службу в органах місцевого самоврядування». Не виключено, що у процесі нормотворчості такий підхід може бути змінено.

1. Обов’язки та права службовця в органі місцевого

самоврядування

Публічний службовець органу місцевого самоврядування виконує покладені на нього обов'язки та користується правами, що визначені законодавчо. Посадова особа місцевого самоврядування має певний правовий статус, який становить собою сутність службових відносин. Він складається із сукупності прав, обов’язків, обмежень, заборон і відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування, передбачених чинним законодавством і гарантованих державою. Посадові особи місцевого самоврядування діють лише на підставі, в межах повноважень тау спосіб, передбачені Конституцією і законами України, та керуються у своїй діяльності Конституцією України й законами України, актами Президента України і Кабінету Міністрів України, актами Національного агентства України з питань державної служби а також актами органів місцевого самоврядування.

Посадова особа місцевого самоврядування має певний правовий статус, який становить собою сутність службових відносин. Він складається із сукупності прав, обов’язків, обмежень, заборон і відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування, передбачених чинним законодавством і гарантованих державою. При цьому правовий статус кожного окремого службовця визначений спеціальним законодавством й деталізований у його функціональних обов'язках, затверджених керівником органу, де особа проходить таку публічну службу[[197]](#footnote-197). Варто зазначити, що основними складовими правого статусу службовців, а саме права та обов'язки посадових осіб визначені у окремому розділі Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Права та обов'язки публічного службовця органів місцевого самоврядування як обов’язкові складові правового статусу публічного службовця у конкретної особи з’являються після настання наступних умов: 1) складання особою присяги посадової особи місцевого самоврядування; 2} ухвалення органом місцевого самоврядування адміністративного акта про призначення особи на посаду публічного службовця. При цьому зазначені умови мають розглядатися в сукупності, однак слід пам'ятати, що згідно із законодавством посадова особа місцевого самоврядування, яка вперше приймається на службу в органи місцевого самоврядування, вважається такою, що вступила на посаду, з моменту складення присяги.

Набуті службовцем органу місцевого самоврядування права та обов'язки слід класифікувати на:

1. загальні - посадові особи органів місцевого самоврядування користуються правами та обов’язками людини та громадянина, що закріплені у нормах Конституції України та загальних законодавчих актах, що визначають порядок проходження служби в органах місцевого самоврядування. Посадові особи органу місцевого самоврядування відповідають перед людиною за свою діяльність, утвердження й забезпечення прав і свобод людини є основним обов’язком держави в особі службовця органу місцевого самоврядування зокрема;
2. спеціальні - посадові особи органів місцевого самоврядування реалізують права та обов’язки через адміністративні процедури щодо втручальної, сприяючої та забезпечувальної діяльності. Сукупність прав та обов’язків службовця залежить від виду органу місцевого самоврядування, місця цього органу в загальній ієрархії органів публічного управління, а також від посади публічного службовця, на яку його призначено[[198]](#footnote-198).

Однак варто звернути увагу, що на сьогодні, у випадку з’ясування правового статусу посадових осіб місцевого самоврядування, у Законі «Про службу в органах місцевого самоврядування» першочергово законодавець закріпив саме обов’язки, а лише потім, у наступній статті, - права службовців. Тому вбачається правильним

при вивченні питання прав та обов’язків службовців органу місцевого самоврядування дотримуватися встановленої ієрархії. Однак слід пам'ятати, що у процесі правотворчості такий підхід може змінитися.

Під обов’язками посадової особи місцевого самоврядування

розуміються зумовлені Конституцією України й чинним законодавством функції (основні дії], які складають у сукупності сутність професійної діяльності щодо забезпечення виконання повноважень органів місцевого самоврядування. Зокрема, складовою правового статусу службовців є існування правообмежень та заборон, що зумовлюються специфікою виконуваних ними завдань та функцій держави й службових повноважень. Так, основними обов’язками посадових осіб місцевого самоврядування є:

* додержання Конституції та законів України, інших нормативно-правових актів, актів органів місцевого самоврядування; забезпечення відповідно до їх повноважень ефективної діяльності органів місцевого самоврядування;
* додержання прав та свобод людини і громадянина;
* збереження державної таємниці, інформації про громадян, що стала їм відома у зв’язку з виконанням службових обов’язків, а також іншої інформації, яка згідно із законом не підлягає розголошенню;
* постійне вдосконалення організації своєї роботи, підвищення професійної кваліфікації;
* сумлінне ставлення до виконання службових обов'язків, ініціативність і творчість у роботі;
* шанобливе ставлення до громадян та їх звернень до органів місцевого самоврядування, турбота про високий рівень культури, спілкування і поведінки, підтримання авторитету органів та посадових осіб місцевого самоврядування;
* недопущення дій чи бездіяльності, які можуть зашкодити інтересам місцевого самоврядування та держави396.

Принципово важливим для службовців органів місцевого самоврядування є при виконанні обов’язків дотримуватися та забезпечувати такі принципи, як законність, верховенство права, забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян, своєчасність,

повнота, відкритість та ін. Адже недотримання та порушення вказаних принципів органами чи посадовими особами місцевого самоврядування часто стають підставами оскарження відповідних дій чи бездіяльності в судовому порядку. Так, у практиці Європейського суду з прав людини є справа «Рисовський проти України», що розглядалася 2011 року, предметом було невиконання органами місцевого самоврядування судового рішення. Заявник стверджував, що органи влади безпідставно не виконали рішення суду, постановлене на його користь, втручались у його можливість володіти земельною ділянкою, а також що не було ефективних засобів юридичного захисту у зв'язку з цими скаргами [[199]](#footnote-199).

Посадова особа місцевого самоврядування при виконанні своїх обов'язків має діяти в межах своїх повноважень і не може допускати їх перевищення. Варто пам'ятати, що повноваження органів місцевого самоврядування і, відповідно, посадових осіб, що представляють такі органи, визначається Законом України «Про місцеве самоврядування». Перевищення службових повноважень чи службових обов'язків у будь-якому разі мають негативні наслідки для службовця органу місцевого самоврядування. У той же час під перевищенням службових повноважень мають на увазі навмисні дії посадової особи місцевого самоврядування, що явно виходять за межі прав і повноважень, наданих їй за посадою законом та нормативним актом органу місцевого самоврядування (статутом, положенням, інструкцією тощо). Перевищення посадових обов’язків також розуміють як дії посадової особи, що явно виходять за межі його повноважень і призвели до суттєвого порушення прав і законних інтересів громадян або організацій чи інтересів суспільства та держави, що охороняються законом. У такому випадку варто звернутися до практики Європейського суду з прав людини у справі «Кочкіна та Кочкін проти України» від 10.09.2020 р. щодо невиконання рішення суду про реконструкцію прибудови до житла заявників - порушення ст. 6 Конвенції, право на справедливий суд[[200]](#footnote-200). Варто звернути увагу, що першочерговою підставою звернення до суду позивачів було порушення щодо виконання власних повноважень, що

регламентується ст. ЗО «Повноваження в галузі будівництва» Закону України «Про місцеве самоврядування».

Посадова особа місцевого самоврядування має право:

* на повагу особистої гідності, справедливе і шанобливе ставлення до себе з боку керівників, співробітників і громадян;
* на оплату праці залежно від посади, яку вона займав, раніу, який їй присвоєно, якості, досвіду та стажу роботи;
* на просування по службі відповідно до професійної освіти, результатів роботи та атестації;
* на безпечні та необхідні для високопродуктивної роботи умови праці;
* на соціальний і правовий захист;
* отримувати в порядку, встановленому законодавством, від відповідних органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, незалежно від їх підпорядкування та форм власності, об’єднань громадян, окремих осіб матеріали та інформацію, необхідні для виконання своїх службових обов'язків;
* у порядку і в межах, встановлених законом, отримувати інформацію щодо матеріалів своєї особової справи та ознайомлюватися з іншими документами, що стосуються проходження нею служби в органах місцевого самоврядування, отримувати від керівників органу місцевого самоврядування відповідні пояснення та давати особисті пояснення;
* вимагати проведення службового розслідування з метою спростування безпідставних, на її думку, звинувачень або підозри щодо неї;
* захищати свої законні права та інтереси в органах державної влади, органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування та в судовому порядку399.

Окрім загальних прав, службовець органу місцевого самоврядування отримує також права, які є похідними від завдань і функцій органу місцевого самоврядування, де він працює. Ці права визначаються в посадових інструкціях. Зокрема посадовою інструкцією є документ, що видається з метою регламентації

організаційно-правового статусу службовця, його конкретних завдань та обов’язків, прав, відповідальності, забезпечує умови для його ефективної роботи.

Варто також зазначити, що для наявності в певної особи загального статусу громадянина необхідною є лише наявність між особою та державою політико-правового зв’язку громадянства, у той час як для набуття правового статусу посадової особи місцевого самоврядування необхідною є наявність складного (комплексного] юридичного факту, тобто одразу декількох умов, при цьому юридичний склад цих умов є різним для різних категорій посадових осіб. Крім того набуття правового статусу посадової особи місцевого самоврядування означав ухвалення (вступ] громадянина України на службу в органи місцевого самоврядування, яка для цих посадових осіб постав як найбільш загальна організаційно-правова форма їх діяльності та реалізації свого посадового статусу, а також наявність у такого громадянина додаткових прав і обов'язків, обмежень, пільг, можливість застосування до нього додаткових заходів відповідальності тощо.

1. Вступ на службу в органі місцевого самоврядування.

Проходження служби в органі місцевого самоврядування

і службова кар’єра

Право на службу в органах місцевого самоврядування мають громадяни України незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території. На посаду можуть бути призначені особи, які мають відповідну освіту і професійну підготовку, володіють державною мовою в обсягах, достатніх для виконання службових обов’язків.

Ухвалення на службу в органи місцевого самоврядування має низку особливостей та безпосередньо здійснюється:

* на посаду сільського, селищного, міського голови, старости - у порядку, встановленому Законом «Про місцеве самоврядування в Україні»;
* на посаду голови та заступників голови районної, районної у місті, обласної ради, заступника міського голови - секретаря Київської міської ради, секретаря сільської, селищної, міської ради, голови постійної комісії з питань бюджету обласної,

Київської та Севастопольської міських рад - через обрання відповідною радою;

* на посади заступників сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради, керуючого справами (секретаря] виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради - через затвердження відповідною радою;
* на посади керівника секретаріату (керуючого справами] районної, обласної ради, керуючого справами виконавчого апарату обласних і районних рад, керівників відділів, управлінь та інших працівників органів місцевого самоврядування - через призначення відповідно сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України400.

Аналізуючи норму законодавства, варто зазначити, що основним способом заміщення посад в органах місцевого самоврядування є конкурс. Конкурс на заміщення вакантної посади посадової особи місцевого самоврядування має забезпечувати конституційне право рівного доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування. Для проведення добору кандидатів на заміщення вакантних посад посадових осіб місцевого самоврядування розпорядженням сільського, селищного, міського голови, голови районної, обласної ради утворюється конкурсна комісія у складі голови, секретаря і членів комісії. Очолює конкурсну комісію заступник керівника органу місцевого самоврядування. На час відсутності голови конкурсної комісії (відпустка, відрядження, хвороба тощо] або за неможливості ним виконувати свої обов'язки функції голови конкурсної комісії виконує один із членів конкурсної комісії за рішенням членів комісії. На час відсутності секретаря конкурсної комісії (відпустка, відрядження, хвороба тощо) його обов’язки виконує один із членів конкурсної комісії за рішенням голови комісії. До складу конкурсної комісії входять посадові особи органу місцевого самоврядування. Рішення про проведення конкурсу ухвалюється керівником органу місцевого самоврядування або особою, яка здійснює його повноваження відповідно до

Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» за наявності вакантної посади посадової особи місцевого самоврядування в органах місцевого самоврядування. Особи, які подали необхідні документи для участі в конкурсі, є кандидатами на зайняття вакантної посади посадової особи місцевого самоврядування.

Конкурс проводиться поетапно:

1. публікація оголошення органу місцевого самоврядування про проведення конкурсу в засобах масової інформації;
2. прийом документів від осіб, які бажають взяти участь у конкурсі, та їх попередній розгляд на відповідність встановленим кваліфікаційним вимогам до відповідного рівня посади;
3. проведення іспиту та відбір кандидатів[[201]](#footnote-201).

Публікація оголошення про проведення конкурсу в засобах масової інформації, в пресі або поширення його через інші офіційні засоби масової інформації здійснюється не пізніше ніж за місяць до початку конкурсу та доводиться до відома працівників органу місцевого самоврядування, у якому оголошується конкурс. При заміщенні вакантних посад, призначення на які відповідно до законів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України здійснюється за іншою процедурою, а також у разі ухвалення сільським головою рішення про призначення осіб у межах одного органу місцевого самоврядування конкурс не оголошується. Особи, які бажають взяти участь у конкурсі, подають до конкурсної комісії документи, що чітко визначаються в законі. Забороняється вимагати відомості та документи, подання яких не передбачено законодавством. Кадрова служба перевіряє подані документи на відповідність їх установленим кваліфікаційним вимогам щодо ухвалення на службу в органи місцевого самоврядування, передбаченим для кандидатів на посади посадових осіб виконавчих органів міської ради.

Іспит проводиться конкурсною комісією з метою об’єктивного оцінювання знань і здібностей кандидатів на посаду посадової особи місцевого самоврядування. Кадрова служба органу місцевого самоврядування за погодженням з головою конкурсної комісії визначає дату проведення іспиту та повідомляє кандидатів про місце і час його проведення. Під час іспиту перевіряються знання Конституції України, законів України «Про службу в органах місцевого самоврядування» та «Про запобігання корупції», а також законодавства з урахуванням специфіки функціональних повноважень органу місцевого самоврядування та його структурних підрозділів.

Коніурсна комісія на підставі розгляду поданих документів, результатів іспиту та співбесіди з кандидатами, які успішно склали іспит, на своєму засіданні здійснює відбір осіб для зайняття вакантних посад посадових осіб місцевого самоврядування. Інші кандидати, які успішно склали іспит, але не були відібрані для призначення на посади, у разі їх згоди, за рішенням конкурсної комісії можуть бути рекомендовані для зарахування до кадрового резерву органу місцевого самоврядування і впродовж року прийняті на вакантну рівнозначну або нижчу посаду без повторного конкурсу. Якщо за результатами конкурсу не відібрано жодного з кандидатів для призначення на посаду, конкурсна комісія не може рекомендувати цих кандидатів до кадрового резерву. Якщо жоден із кандидатів не рекомендований конкурсною комісією для зайняття вакантної посади посадової особи місцевого самоврядування, оголошується повторний конкурс. У той же час слід пам'ятати, що Закон «Про службу в органах місцевого самоврядування» визначив, що, власне, проведення конкурсу при прийнятті на службу в органи місцевого самоврядування здійснюється в порядку, визначеному законодавством України про державну службу. Тому слід пам’ятати, що на сьогодні рішення конкурсної комісії має рекомендаційний характер для керівника органу, який відповідно й ухвалює кінцеве рішення. Рішення конкурсної комісії може бути оскаржене в порядку та у строк, визначені законодавством.

У свою чергу переведення на рівнозначну або нижчу посаду в органах місцевого самоврядування, а також просування по службі посадових осіб місцевого самоврядування, які зараховані до кадрового резерву чи успішно пройшли стажування у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, може здійснюватися без конкурсного відбору. Поряд із зазначеним не слід забувати, що голови районних, районних у містах, обласних рад, Київський і Севастопольський міський голова та міські голови (міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення) мають право самостійно (без конкурсу) добирати та приймати на службу своїх помічників, радників, тобто патронатну службу.

Слід також нагадати, що особи, які вступають на службу в органи місцевого самоврядування вперше, мають скласти Присягу посадової особи місцевого самоврядування, і про цей факт має бути внесено відповідний запис до трудової книжки чи, відповідно, відображено в електронній базі чи ліцензійній програмі загальнодержавного рівня.

Окрім власне конкурсної процедури в органах місцевого самоврядування серед способів заміщення вакантних посад можна виділити вибори та безпосереднє призначення. Як уже зазначалося, спосіб ухвалення на службу в органах місцевого самоврядування залежить від виду посади:

1. виборна посада, на яку особу обирає територіальна громада (сільський, селищний, міський голова];
2. виборна посада, на яку особу обирає секретар сільської, селищної, міської ради або затверджує заступник сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради (сільська, селищна, міська рада];
3. посада, на яку особа призначається сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної в місті, обласної ради на конкурсній основі чи за безпосереднім призначенням, що передбаченою законодавством України (посадові особи місцевого самоврядування, за винятком зазначених вище].

Також слід пам’ятати, що складовою правового статусу службовців та важливою умовою при вступі на службу в органи місцевого самоврядування є існування правообмежень і заборон, що зумовлюються специфікою виконуваних ними завдань та функцій держави й службових повноважень.

Обмеження щодо посадових осіб місцевого самоврядування бувають двох видів: це обмеження, пов'язані з прийняттям на службу в органи місцевого самоврядування, та обмеження, пов'язані з проходженням служби в органах місцевого самоврядування. Перша група передбачає, що на службу в органах місцевого самоврядування не можуть бути прийняті особи, які визнані судом недієздатними; мають судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку; які за рішенням суду позбавлені права займати посади в органах державної влади та їх апараті або в органах місцевого самоврядування впродовж установленого строку; які в разі ухвалення на службу в органи місцевого самоврядування будуть безпосередньо підпорядковані

близьким особам; а також інші обмеження, встановлені законами України. У той же час до другої групи обмежень належать установлені Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» та нормами Закону України «Про запобігання корупції»402.

Варто пам’ятати, що проведення конкурсу, випробування та стажування при прийнятті на службу в органи місцевого самоврядування здійснюється в порядку, визначеному законодавством України про державну службу.

Службова кар’єра - це просування по службі посадових осіб місцевого самоврядування через зайняття більш високої посади на конкурсній основі або присвоєння йому більш високого рангу.

Власне ранги в органах місцевого самоврядування присвоюються в межах відповідної категорії посад. Закон «Про службу в органах місцевого самоврядування» передбачив 15 рангів (кожна категорія охоплює три ранги]. Ранги присвоюються відповідно до займаної посади, рівня професійної кваліфікації, результатів роботи. Черговий ранг присвоюється за умови, якщо посадова особа успіш но відпрацювала на займаній посаді не менш як 2 роки. Посадова особа може бути позбавлена присвоєного рангу лише за вироком суду.

З метою оцінювання ділових і професійних якостей, а також кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування посадові особи місцевого самоврядування один раз на чотири роки підлягають атестації. Атестації не підлягають сільські, селищні, міські голови, голови районних у містах, районних і обласних рад, секретарі сільських, селищних, міських рад, працівники патронатної служби, особи, які перебувають на посаді менше одного року, молоді фахівці, вагітні жінки чи жінки, які працюють менше одного року після виходу на роботу з відпустки по вагітності й пологах чи догляду за дитиною, особи, прийняті на посаду на визначений строк.

Важливим є те, що, враховуючи проведення реформування у сфері проходження державної служби, було б логічним очікувати і внесення змін та приведення закону та підзаконних нормативно- правових актів стосовно проходження служби в органах місцевого самоврядування до вимог сьогодення. Слід зазначити, що проектом нового Закону про службу в органах місцевого самоврядування не було передбачено проведення атестації для посадових осіб органів

місцевого самоврядування[[202]](#footnote-202). Проект визначив оцінювання результатів службової діяльності службовців місцевого самоврядування, що відповідає чинному законодавству про державну службу. Однак варто керуватися вказаними нормативно-правовими актами, які на сьогодні є чинними. Порядок та особливості організації та проведення атестації визначає Типове положення про проведення атестації посадових осіб місцевого самоврядування, що затверджується Кабінетом Міністрів України[[203]](#footnote-203). Зокрема атестаційна комісія створюється за рішенням сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті, районної, обласної ради. Головою атестаційної комісії призначається секретар сільської, селищної, міської ради, заступник голови районної у місті, районної, обласної ради.

Варто звернути увагу, що законодавством визначено граничний вік перебування на службі в органах місцевого самоврядування. Він становить 65 років. Проте такі обмеження не поширюються на посадових осіб місцевого самоврядування, які обираються на відповідні посади. Після досягнення граничного віку перебування на службі в органах місцевого самоврядування посадові особи місцевого самоврядування за рішенням відповідного голови можуть бути залишені на посадах радників чи консультантів [патронатна служба), якщо такі посади передбачені штатним розписом, на умовах строкового трудового договору[[204]](#footnote-204). Водночас дія Закону не поширюється на технічних працівників та обслуговуючий персонал органів місцевого самоврядування.

У тойже час варто звернути увагу, що сучасний період будівництва суверенної держави постійно потребує вдосконалення принципів та критеріїв, які б забезпечували дотримання норм і вимог закону, захищали б загальнолюдські цінності, суспільні інтереси[[205]](#footnote-205). Для цього законодавство України передбачає оцінювання роботи посадових осіб органів місцевого самоврядування у вигляді щорічної оцінки,

яка проводиться в період між атестаціями. Зокрема такий порядок встановлює п. З Типового положення про порядок проведення атестації посадових осіб місцевого самоврядування, що затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 26.10.2001 р.

Питання організації навчання та підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування, просування їх по службі, визначення тривалості робочого часу, порядку здійснення ними службових відряджень та відшкодування витрат на ці відрядження, а також особливості їх дисциплінарної відповідальності, вирішення інших питань, пов’язаних із службою в органах місцевого самоврядування, забезпечуються у порядку, передбаченому законодавством про місцеве самоврядування та про державну службу.

1. Дисциплінарна та матеріальна відповідальність

службовця в органі місцевого самоврядування

Службовці, що порушують законодавство про службу в органах місцевого самоврядування, можуть притягуватись до дисциплінарної, матеріальної (цивільної), адміністративної або кримінальної відповідальності згідно із законом. Серед видів юридичної відповідальності, що застосовуються до посадових осіб місцевого самоврядування, існує дисциплінарна та матеріальна відповідальність.

Відповідно до Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» матеріальна шкода, завдана територіальній громаді неправомірними рішеннями сільських, селищних, міських голів, голів районних у місті, районних та обласних рад, їх заступників, керівників управлінь, відділів, інших структурних підрозділів виконавчих органів місцевого самоврядування діями чи бездіяльністю посадових осіб місцевого самоврядування при здійсненні ними своїх повноважень, відшкодовується за рахунок місцевого бюджету в установленому законом порядку. Зокрема, алгоритм відшкодування завданої шкоди за змістом норми закріплений у ст.ст. 1173-1175 Цивільного кодексу України 407.

Сільські, селищні, міські, районні в місті, районні та обласні ради, сільський, селищний, міський голова, голова районної в місті, районної та обласної ради мають право зворотної вимоги (регресної) до

посадової особи місцевого самоврядування, яка заподіяла шкоду територіальній громаді, в розмірах і порядку, визначених законами України та статутами територіальних громад, ухваленими відповідно до законів України408. Відповідно під правом регресу розуміють право звернутися з вимогою про повернення виплаченого відшкодування до посадової особи (боржника], з вини якого завдано шкоди. Такий порядок теж установлюється Цивільним кодексом України.

Дисципліна є необхідною умовою ефективного функціонування суспільства й держави, досягнення поставленої мети в діяльності органів державної влади та їх посадових осіб, підприємств, установ і організацій, а також громадян. Досліджуючи питання дисциплінарної відповідальності, спочатку потрібно зазначити, що це є одним із видів юридичної відповідальності, яка встановлена законодавством за протиправну поведінку працівника. Підставою для притягнення до дисциплінарної відповідальності є дисциплінарний проступок. Загалом дисциплінарний проступок можна визначити як винне протиправне невиконання чи неналежне виконання службовцем органу місцевого самоврядування своїх професійних обов’язків.

Дисциплінарному проступку, як і будь-якому іншому протиправному діянню, притаманна класична єдність суб’єктивних та об'єктивних ознак, сукупність яких у теорії права називають складом правопорушення, а саме суб’єкт, суб'єктивна сторона, об'єкт, об'єктивна сторона. Суб'єктом дисциплінарного проступку є фізично осудна особа, яка перебуває у трудових правовідносинах та вчинила дисциплінарний проступок. Виділяють загальних і спеціальних суб'єктів. Посадові особи органів місцевого самоврядування належать до спеціальних суб’єктів. Загальним об'єктом дисциплінарного проступку службовця в органах місцевого самоврядування є суспільні відносини, що виникають у процесі спільної праці, врегульовані нормами трудового права. Безпосереднім об'єктом порушення трудової дисципліни муніципальним службовцем можуть бути окремі елементи внутрішнього трудового розпорядку (наприклад професійні обов’язки тощо]. Суб'єктивною стороною дисциплінарного проступку є вина службовця органу місцевого самоврядування, тобто психічне ставлення службовця до вчинюваної дії чи бездіяльності та її наслідків, виражене у формі умислу або

необережності. Умисел означає, що службовець усвідомлював протиправний характер своєї поведінки, передбачав її шкідливі наслідки і бажав їх настання або свідомо припускав їх настання. Необережність виражається в тому, що службовець усвідомлював проти- правність своєї поведінки, передбачав її шкідливі наслідки, проте легковажно розраховував на їх відвернення або не передбачав, хоча повинен був і міг їх передбачити. Об'єктивна сторона дисциплінарного проступку складається з протиправної поведінки муніципального службовця, шкідливих наслідків та причинного зв’язку між ними. Протиправною є дія або бездіяльність службовця, яка порушує загальні вимоги законодавства про працю, спеціальних актів, наказів або розпоряджень керівника органу тощо.

Розглядаючи суб’єкта дисциплінарного правопорушення, варто пам'ятати, що при дисциплінарній відповідальності обов’язковою є службова підпорядкованість між особою, яка притягається до цього виду відповідальності, і особою, яка застосовує заходи дисциплінарної відповідальності, тобто суб’єктом дисциплінарного проступку є член визначеного стійкого колективу, а суб'єктом, уповноваженим на застосування дисциплінарної відповідальності є керівник орану місцевого самоврядування. Варто зазначити, що Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» у ст. 23 визначає, що особи, винні в порушенні законодавства про службу в органах місцевого самоврядування, притягуються до цивільної, адміністративної або кримінальної відповідальності згідно із законом. При цьому дисциплінарна відповідальність серед переліку відсутня. У свою чергу ст. 19 Закону серед іншого, передбачається, що особливості дисциплінарної відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування, пов’язаних зі службою в органах місцевого самоврядування, забезпечуються в порядку, передбаченому законом. Однак конкретно такий порядок законодавчо не визначений40'1.

Отже, вбачається, що законодавство з питання дисциплінарної відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування є незла- годженим. Механізм застосування цього виду відповідальності до такого спеціального суб’єкта, як посадова особа місцевого самоврядування, в законодавстві не встановлено. Окрім того, в законодавстві щодо місцевого самоврядування не передбачено спеціальних [[206]](#footnote-206) дисциплінарних стягнень, що можуть застосовуватися до посадових осіб органів місцевого самоврядування, як це, наприклад, передбачено в Законі України «Про державну службу»[[207]](#footnote-207). Тому до посадових осіб органів місцевого самоврядування можуть застосовуватися лише загальні дисциплінарні стягнення, передбачені Кодексом законів про працю України, а саме догана та звільнення[[208]](#footnote-208). Також відсутній і перелік дисциплінарних проступків, за які може притягатися посадова особа місцевого самоврядування до відповідальності.

1. Матеріальне й соціальне забезпечення службовця

в органі місцевого самоврядування

Сукупність усіх юридичних елементів та фактів проходження служби в органах місцевого самоврядування представляє собою режим служби. У свою чергу режим служби в органах місцевого самоврядування включає в себе матеріальне та соціальне забезпечення службовців. Зокрема це питання заробітної плати, відпустки та пенсійного забезпечення.

Посадові особи органу місцевого самоврядування одержують заробітну плату, розмір якої має забезпечувати достатній життєвий рівень. Умови оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування визначаються органом місцевого самоврядування, виходячи з умов оплати праці, встановлених Постановою Кабінету Міністрів України «Про упорядкування структури, та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів» від 09.03. 2006 р. Джерелом формування фонду оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування є місцевий бюджет.

Посадовим особам органу місцевого самоврядування надається щорічна відпустка тривалістю ЗО календарних днів, якщо законами України не передбачено тривалішої відпустки, з виплатою допомоги на оздоровлення у розмірі посадового окладу. У той же час посадовим особам, які мають стаж служби в органах місцевого самоврядування понад 10 років, надається додаткова оплачувана відпустка тривалістю до 15 календарних днів. Додаткові оплачувані відпустки державним службовцям, посадовим особам місцевого самоврядування надаються одночасно із щорічною відпусткою згідно з установленим графіком або за згодою сторін окремо від неї. Порядок і умови надання додаткових оплачуваних відпусток установлюються Кабінетом Міністрів України[[209]](#footnote-209).

Пенсійне забезпечення посадових осіб місцевого самоврядування здійснюється відповідно до Закону України «Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування»[[210]](#footnote-210). Групи за оплатою праці працівників виконавчих апаратів обласних рад, виконавчих органів міських рад встановлюються Кабінетом Міністрів України. Посадовим особам органів місцевого самоврядування, які в період перебування на службі у цих органах визнані інвалідами І та II груп, незалежно від причини інвалідності пенсії по інвалідності призначаються у розмірах, передбачених законодавством України про державну службу, після припинення ними служби в органах місцевого самоврядування, за наявності стажу служби в органах місцевого самоврядування та/або державної служби не менше 10 років та стажу, встановленого для призначення пенсії по інвалідності відповідно до Закону України «Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування». У разі повернення зазначених осіб на службу в органи місцевого самоврядування чи на державну службу виплата пенсії відповідно до вказаного Закону зупиняється до звільненій з роботи або досягнення ними граничного віку перебування на службі в органах місцевого самоврядування. У цей час вони мають право на одержання пенсії, призначеної на загальних підставах.

У разі смерті особи в період перебування на службі в органах місцевого самоврядування або в період одержання пенсії у порядку, передбаченому законодавством, непрацездатним членам сім’ї померлого годувальника, які були на його утриманні [при цьому дітям пенсія призначається незалежно від того, чи були вони на утриманні годувальника), призначається пенсія у разі втрати годувальника в розмірі 70% заробітку годувальника на одного непрацездатного члена сім'ї та 90% - на двох і більше членів сім’ї' за наявності

у годувальника стажу служби в органах місцевого самоврядування та/або державної служби не менше 10 років. До непрацездатних членів сім’ї належать особи, зазначені у ст. 36 Закону України «Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування», зокрема це:

1. чоловік (дружина), батько, мати, якщо вони є особами з інвалідністю або досягли пенсійного віку; 2) діти (зокрема діти, які народилися до спливу 10 місяців з дня смерті годувальника) померлого годувальника, які не досягли 18 років або старші цього віку, якщо вони стали особами з інвалідністю до досягнення 18 років.

У разі звільнення з роботи в органах місцевого самоврядування у зв'язку з виходом на пенсію посадовим особам місцевого самоврядування виплачується одноразова грошова допомога в розмірі 10 місячних посадових окладів за наявності не менше 10 років стажу на посадах в органах місцевого самоврядування чи на посадах, віднесених до відповідних категорій посад державних службовців.

Також слід звернути увагу, що до стажу служби в органах місцевого самоврядування зараховується період роботи на посадах, на які поширюється дія Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування», а також на посадах і в органах, час роботи в яких зараховується до стажу державної служби (наприклад посади державної служби, що належать до категорії В).

1. Припинення служби

в органі місцевого самоврядування

Насамперед слід зазначити, що підстави припинення служби в органі місцевого самоврядування закріплені в Кодексі законів про працю України як головному нормативно-правовому акті, що регулює трудові відносини роботодавця та найманого працівника, а також і в спеціальному законодавстві, що передбачає порядок проходження служби в органах місцевого самоврядування[[211]](#footnote-211). Тому підстави припинення служби можна поділити на загальні та спеціальні.

Загальні підстави передбачені Кодексом законів про працю України (ст.ст. 36, 38, 39, 40, 41). Зокрема це припинення служби у звязку із закінченням строку трудового договору, призов на військову службу, переведеення службовця, набрання законної сили вироком суду яким службовця засуджено до позбавлення волі або до іншого покарання, яке виключає можливість продовження професійної діяльності, порушення норм Закону «Про запобігання корупції» тощо.

Спеціальні підстави:

1. визначені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». Зокрема повноваження сільського, селищного, міського голови, голови районної в місті, районної, обласної ради вважаються достроково припиненими в разі: його звернення з особистою заявою до відповідної ради про складення ним повноважень голови; припинення його громадянства; набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього; порушення ним вимог щодо обмеження сумісності його діяльності з іншою роботою (діяльністю], встановлених Законом; визнання його судом недієздатним, безвісно відсутнім або оголошення таким, що помер; його смерті; порушення Конституції або законів України, прав і свобод громадян, незабезпечення здійснення наданих йому повноважень[[212]](#footnote-212);
2. визначені Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування»: відмови посадової особи місцевого самоврядування від складання Присяги (ст. 11 Закону]; порушення умов реалізації права на службу в органах місцевого самоврядування, наприклад щодо наявності відповідної професійної освіти чи підготовки (ст. 5 Закону]; неподання відомостей або подання посадовою особою місцевого самоврядування неправдивих відомостей щодо її доходів у встановлений термін (ст. 13 Закону]; виявлення або виникнення обставин, що перешкоджають перебуванню на службі, чи недотримання вимог, пов’язаних із проходженням служби в органах місцевого самоврядування, зокрема визнані судом недієздатними, які мають судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку, які за рішенням суду позбавлені права займати посади в органах державної влади та їх апараті або в органах місцевого самоврядування протягом установленого строку.

тощо (ст. 12 Закону]; досягнення посадовою особою місцевого самоврядування граничного віку перебування на службі в органах місцевого самоврядування (ст. 18 Закону][[213]](#footnote-213).

Окрім того в Законі «Про службу в органах місцевого самоврядування» зазначено, що посадові особи місцевого самоврядування, яких притягнуто до відповідальності за корупційні правопорушення або стосовно яких набрало законної сили рішення суду щодо визнання їх активів або активів, набутих за їх дорученням іншими особами підлягають звільненню з посади у порядку, визначеному Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Рішення про припинення служби в органах місцевого самоврядування може бути оскаржено посадовою особою місцевого самоврядування у порядку адміністративного судочинства. У свою черіу перевибори сільських, селищних, міських голів, зміна керівників органів місцевого самоврядування не е підставою для припинення служби посадовими особами виконавчих органів рад, їх секретаріатів, крім працівників патронатної служби.

1. Ст. 4 КАСУ [↑](#footnote-ref-1)
2. М ельник Р. Зазнач. праця. [↑](#footnote-ref-2)
3. 291 Мосьондз С. Які інструменти публічного адміністрування використовуються для забезпечення [захисту] прав і свобод громадян. Адміністративне право для громадян України: науково-популярне видання / за ред. В. Галунька. Київ: НДІПП. 2019. С. 58-60. [↑](#footnote-ref-3)
4. Позитивні види інструментів публічного адміністрування, які розширюють можливості приватних осіб, можуть установлюватися як законами України, так і підзаконними нормативними актами. Негативні, що обмежують права, свободи і законні інтереси приватних осіб та/або мають своїм наслідком накладення адміністративних стягнень, - виключно законами України. [↑](#footnote-ref-4)
5. Автори: Юрій Легеза, Віталій Амельохін [↑](#footnote-ref-5)
6. У чинному КАСУ прописано категорію «нормативно-правовий акт», у Програмі єдиного фахового вступного випробування з базових правничих дисциплін, що затверджена Наказом МОН 28.03.2020 № 410, - «нормативний акт». Автори підручника вважають, що ці категорії для потреб цієї навчальної праці є тотожними. [↑](#footnote-ref-6)
7. 2,5 Антикорупційна експертиза нормативно-правових актів та їх проектів. Центр політико-пра- вових реформ. кіНр://ргауо.ог^иа/иа/петУ5/20872051-2.3.1.-апНкогирїхіупа- ек5регйга-погтайупо- ргауОУШ-акйУЛа-уШ-ргоекйУ [↑](#footnote-ref-7)
8. Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади. Затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 24.03.2021 р. № 258 Про внесення змін до Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади [↑](#footnote-ref-8)
9. Амельохін В. Адміністративне судочинство у справах про оскарження нормативно-правових актів в Україні: автореферат дисертації. Київ: НД] публічного права, 2021.16 с. [↑](#footnote-ref-9)
10. КАСУ [↑](#footnote-ref-10)
11. 2°9 Авторки; Тетяна Мацелик, Вікторія Біла, Катерина Танцюра. [↑](#footnote-ref-11)
12. У чинному КАСУ прописано категорію «індивідуальний акт». У Програмі єдиного фахового вступного випробування з базових правничих дисциплін, що затверджена Наказом МОН 28.03.2020 № 410, вжито «адміністративний акт». Автори підручника вважають, що названі категорії для потреб цієї навчальної праці є тотожними. Хоча важливо знати, що в юридичній літературі наявна точка зору, що «адміністративні акти» є загальною категорією, яка включає в себе: нормативно- правові та індивідуальні акти. [↑](#footnote-ref-12)
13. Александрова Н. Класифікація правових актів управління. Державне управління адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Авер’янова. Київ: Факт, 2003. С. 151. [↑](#footnote-ref-13)
14. Тимощук В. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії: монографія. Київ: Конус-Ю, 2010. С. 25. [↑](#footnote-ref-14)
15. Манднж 0. Індивідуальні адміністративні акти: теорія і практика застосування : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2017. С. 93-94. [↑](#footnote-ref-15)
16. Гриценко І., Мельник Р., Пухтецька А. та ін. Загальне адміністративне право: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2015. С. 247. [↑](#footnote-ref-16)
17. Мельник Р. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях: навчальний посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2018. 308 с. [↑](#footnote-ref-17)
18. Тимощук В. Зазнач, праця. С. 69. [↑](#footnote-ref-18)
19. У законодавстві України найбільш детально ця стадія описана в КУпАП, де згідно зі ст. 278-40 адміністративний орган у підготовці до розгляду справи про адміністративне правопорушення зокрема вирішує такі питання: чи належить до його компетенції розгляд цієї справи; чи правильно складено протокол та інші матеріали справи про адміністративне правопорушення; чи підлягають задоволенню клопотання особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілого, їх законних представників і адвоката. [↑](#footnote-ref-19)
20. ЩщіШНІ: проекти індивідуальних актів Кабінету Міністрів України готуються міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, державними колегіальними органами і вносяться ними на розгляд КМУ. [↑](#footnote-ref-20)
21. Мельник Р. Зазнач, праця. [↑](#footnote-ref-21)
22. Погрібніченко І. Юридична природа індивідуальних (адміністративних) актів: законодавчі реалії. Прикарпатський юридичний вісник. 2017. Випуск 1. Том 4. С. 133-138; Погрібніченко і. Недійсні, нікчемні, протиправні, оспорювані, неправомірні або незаконні індивідуальні акти: сутність термінологічного аспекту. Право і Закон. 2019. № 3. С. 102-108. [↑](#footnote-ref-22)
23. За загальною редакцією Тетяни Мацелик. [↑](#footnote-ref-23)
24. Авторка: Вікторія Біла. [↑](#footnote-ref-24)
25. Завальна Ж. Порівняльний аналіз адміністративного та цивільного договорів. Право України. 2007. №3. С. 135-139. [↑](#footnote-ref-25)
26. Завальна Ж. Зазнач, праця. С. 135-139. [↑](#footnote-ref-26)
27. Мельник Р. Зазнач. праця. [↑](#footnote-ref-27)
28. Стефанюк В. Адміністративний договір: необхідність впровадження ЬіИр://и™ж scourt.gov.ua/ dients/vs.nsf/0/F7E34709A45B0513C3256FBA00345 [↑](#footnote-ref-28)
29. Мельник Р. Зазнач, праця. [↑](#footnote-ref-29)
30. Автор: Олександр Світличний. [↑](#footnote-ref-30)
31. Авторка: Тетяна Мацелик. [↑](#footnote-ref-31)
32. Біла В. Адміністративний договір в діяльності органів державної податкової служби України : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.0. Ірпінь, 2011.20 с. [↑](#footnote-ref-32)
33. Мельник Р. Зазнач, праця. [↑](#footnote-ref-33)
34. Рекомендація № Я [80) 2 Комітету Міністрів державам-членам «Стосовно реалізації адміністративними органами влади дискреційних повноважень», ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи 11 березня 1980 року на 316-й нараді заступників міністрів. [↑](#footnote-ref-34)
35. Авторка: Ольга Соловйова. [↑](#footnote-ref-35)
36. Приклад: сервісні центри МВС видають громадянам посвідчення водіїв: різноманітні довідки, квитанції тощо. [↑](#footnote-ref-36)
37. Адміністративне право України: підручник /за ред. Ю. Битяка. Київ: Юрінком Інтер. [↑](#footnote-ref-37)
38. Авторка: Тетяна Карабін. [↑](#footnote-ref-38)
39. Приклад: Постановою Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2017р. №1106 затверджено План з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. [↑](#footnote-ref-39)
40. НиприкмнІ. Кабінетом Міністрів України від 16.08.1999 було затверджено «Концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», положення якої покладаються в основу щорічних планів роботи з адаптації законодавства України до законодавства ЄС, і забезпечено їх урахування під час здійснення заходів, спрямованих на реалізацію Стратегії інтеграції України до ЄС, що затверджена Указом Президента України від 11.05.1998 № 615. [↑](#footnote-ref-40)
41. Наприклад. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17.09.2014 №847-р було затверджено «План заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, на 2014-2017роки».

    3 Про публічні закупівлі: Закон від 25.12.2015. № 922-\ПІІ. [↑](#footnote-ref-41)
42. Автори: Дмитро Журавльов, Олексій Дніпров. [↑](#footnote-ref-42)
43. Категорію «Фактична дія як інструмент публічного адміністрування» уведено у вітчизняну теорію адміністративного права України професором Е Мельником (див. докладніше: Мельник Е Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях : навчальний посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2018. 308 с.ф [↑](#footnote-ref-43)
44. 2,2 Порядок проведення перевірок додержання органами державного нагляду (контролю) вимог Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» в частині здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності. Затверджена Постановою Кабінет Міністрів України від 24.05.2017 р. № 361. [↑](#footnote-ref-44)
45. 2,3 Порядок проведення перевірок додержання органами державного нагляду (контролю) вимог Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» в частині здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності. Затверджена Постановою Кабінет Міністрів України від 24.05.2017 р. № 361.. [↑](#footnote-ref-45)
46. Положення про Державну службу фінансового моніторингу України. Затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 29.07.2015 р. № 537. [↑](#footnote-ref-46)
47. C0V1D-19: за яких умов можна розраховувати на одноразову матеріальну допомогу в розмірі 8 тисяч гривень?. 2020. [http://www.visnuk.com.ua/uk/news/100021483-covid-19-za-yakikh-umov- mozhna-rozrakhovuvati-na-odnorazovu-materialnu-dopomogu-v-rozmiri-8-tisyach-griven](http://www.visnuk.com.ua/uk/news/100021483-covid-19-za-yakikh-umov-mozhna-rozrakhovuvati-na-odnorazovu-materialnu-dopomogu-v-rozmiri-8-tisyach-griven) [↑](#footnote-ref-47)
48. Порядок ведення Єдиного реєстру нотаріусів. Затверджено Наказом Міністерства юстиції України від 13.10.2010 № 2501. [↑](#footnote-ref-48)
49. Автори: Анатолій Комзюк, Олена Салманова. [↑](#footnote-ref-49)
50. Новітнім прикладом актуальності заходів адміністративного примусу є Указ Президента України 2.03.2021 №43 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України», яким було уведено в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України щодо застосування персональних спеціальних економічні та інші обмежувальних заходів (санкцій) до певних фізичних осіб та юридичних осіб. А саме: блокування активів - тимчасове обмеження права особи користуватися та розпоряджатися належним їй майном: обмеження торговельних операцій; обмеження, часткове чи повне припинення транзиту ресурсів, польотів та перевезень територією України; запобігання виведенню капіталів за межі України; зупинення виконання економічних та фінансових зобов’язань; анулювання або зупинення ліцензій та інших дозволів, одержання (наявність) яких є умовою для здійснення певного виду діяльності; повна або часткова заборона вчинення правочинів щодо цінних паперів, емітентами яких є особи, до яких застосовано санкції; припинення видачі дозволів, ліцензій на ввезення в Україну з іноземної держави чи вивезення з України валютних цінностей та обмеження видання готівки за платіжними картками, емітованими резидентами іноземної держави; заборона передання технологій, прав на об'єкти права інтелектуальної власності. [↑](#footnote-ref-50)
51. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер’янов (голова). Київ: Видавництво «Юридична думка», 2004. С. 411. [↑](#footnote-ref-51)
52. Приклад: згідно із Постановою Кабінету міністрів України 9.012.2020 №1236 «Про встановлення карантину та запровадження обмежувальних протиепідемічних заходів з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби С0УЮ-19, спричиненої коронавіру- сом 5АК5-СоУ-2» визначено, що відповідно до статті 29 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб» на території України на період дії карантину запроваджуються обмежувальні протиепідемічні заходи, а саме забороняється: перебування в громадських будинках і спорудах, громадському транспорті без вдягнутих засобів індивідуального захисту, зокрема респіраторів або захисних масок, що закривають ніс і рот, зокрема виготовлених самостійно; перебування на вулицях без документів, що посвідчують особу, підтверджують громадянство чи її спеціальний статус, без посвідчення про взяття на облік бездомної особи, довідки про звернення за захистом в Україні; самовільно залишати місця самоізоляції, обсервації; перетин державного кордону іноземцями та особами без громадянства. [↑](#footnote-ref-52)
53. Автор: Сергій Кузьніченко. [↑](#footnote-ref-53)
54. Кузніченко С. Феномен правового режиму в адміністративному праві. Форум права. 2007. № 1. [↑](#footnote-ref-54)
55. Адміністративне право України. Академічний курс.: підручник у двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Авер’янов (голова). Київ: Видавництво «Юридична думка», 2004. [↑](#footnote-ref-55)
56. Кузніченко С. Надзвичайні адміністративно-правові режими: зарубіжний досвід та українська модель : моногр. Одеса: ОДУВС, 2011. 324 с. [↑](#footnote-ref-56)
57. Приклад: Постановою Кабінету Міністрів України від 11 березня 2020р. №211 «Про запобігання поширенню на території України коронавірусу C0VID-19» відповідно до cm. 29 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб» із метою запобігання поширенню на території України коронавірусу C0VID-19 та з урахуванням рішення Державної комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій від 10 березня 2020 р. Кабінет Міністрів України постановив:установити з 12 березня до 3 квітня 2020 р. на усій території України карантин, заборонивши: відвідування закладів освіти її здобуваними; проведення всіх масових заходів, у яких бере участь понад 200 осіб, крім заходів, необхідних для забезпечення роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Спортивні заходи дозволяється проводити без участі глядачів (уболівальників). Поставив завдання міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади, обласним, Київській міській державним адміністраціям разом з органами місцевого самоврядування забезпечити: організацію виконання та контроль за дотриманням на відповідній території вимог цієї постанови, своєчасним і повніш проведенням профілактичних і протиепідемічних заходів; подання щодня Міністерству охорони здоров'я інформації про здійснення заходів щодо запобігання поширенню коронавірусу C0VID-19 для її узагальнення та інформування Кабінету Міністрів України. [↑](#footnote-ref-57)
58. Кузніченко С. Надзвичайні адміністративно правові режими: зарубіжний досвід та українська модель: монографія. Сімферополь: Крим. навч. пед. держ. видав., 2009. С. 56-57. [↑](#footnote-ref-58)
59. Авторка: Ольга Правоторова. [↑](#footnote-ref-59)
60. Гладун 3. Адміністративне право України : опорні конспекти лекцій. Тернопіль : Вид-во ТАНП 2002. С. 178. [↑](#footnote-ref-60)
61. 255 Гаращук В. Контроль та нагляду державномууправлінні: навчальний посібник.Харків: Вид-во Національної юридичної академії України ім. Я. Мудрого, 1999.53 с. [↑](#footnote-ref-61)
62. Адміністративне право України: навчальний посібник / Забарний Г., Калюжний Р., Шкарупа В. Київ. Київ: Вид-во Паливода А.В., 2003. С. 95-96. [↑](#footnote-ref-62)
63. Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі: Закон від 1.12.1994 р№ 264. [↑](#footnote-ref-63)
64. Автори: Тетяна Кравцова, Олександр Мороз. [↑](#footnote-ref-64)
65. Адміністративні процедури і адміністративне судочинство в Німеччині : збірник матеріалів. Київ: Німецький фонд міжнародного правового співробітництва, 2006. С. 85. [↑](#footnote-ref-65)
66. Ст. 1 Закону України від 6.09.2005 р. № 2806-ІУ «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності». [↑](#footnote-ref-66)
67. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В. Тимощук. Київ: Факт, 2003.496 с. [↑](#footnote-ref-67)
68. Про адвокатуру та адвокатську діяльність : Закон України від 05 травня 2012 р. № 5076-УІ. иш,: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/> show/5076-17 [↑](#footnote-ref-68)
69. Науково-практичний коментар до проекту Закону України «Про адміністративну процедуру» / Авт. колектив (Андрійко О.Ф., Бевзенко В.М. та ін.}, за заг. ред. Тимощука В. П. Київ: ФОП Миша- ЛОВД.В., 2019.460 с. С. 266. [↑](#footnote-ref-69)
70. За загальною редакцією Лариси Коваленко. [↑](#footnote-ref-70)
71. Циганов 0. Адміністративне оскарження як важливий засіб забезпечення законності при наданні адміністративних послугу сфері правоохоронної діяльності. Проблємиуправління адміністративного права, адміністративної діяльності правоохоронних органів. 2016. С. 10. [↑](#footnote-ref-71)
72. Авторка: Наталія Васильченко. [↑](#footnote-ref-72)
73. Медіація (англ. mediation - «посередництво») - вид альтернативного врегулювання спорів, метод вирішення спорів із залученням посередника (медіатора), який допомагає сторонам конфлікту налагодити процес комунікації і проаналізувати конфліктну ситуацію таким чином, щоб вони самі змогли обрати той варіант рішення, який би задовольняв інтереси і потреби усіх учасників конфлікту. [↑](#footnote-ref-73)
74. Медіація як процедура врегулювання спорів шляхом досягнення консенсусу. Бюлетень Міністерства юстиції України. 2010. № 9. С. 158-160. [↑](#footnote-ref-74)
75. Альтернативне врегулювання спорів (АВС] - група процесів, за допомогою яких вирішуються спори і конфлікти без звернення до формальної системи судочинства. Включає: медіацію: переговори: фасилітацію; арбітрування; будь-який інший процес, ефективний у вирішенні спору. [↑](#footnote-ref-75)
76. Hunter М„ Paulsson J. et al. The Freshfield Guide to Arbitration and ADR. Kluwer Law and Taxation Publishers 1993. P. 1, 6-7, 63. [↑](#footnote-ref-76)
77. Boulle L„ Nesic M. Mediation: principles, process, practice. London, Dublin, Edinburg, 2001. R 4-5. [↑](#footnote-ref-77)
78. Притика Ю. Посередництво як нона форма вирішення приватноправових спорів. Вісник господарського судочинства. 2005. № 1. С. 231-237. [↑](#footnote-ref-78)
79. Белінська О. Медіація - Альтернативне вирішення спорів. Вісник Вищої ради юстиції. 2011. № 1 (5). С.158-160. [↑](#footnote-ref-79)
80. Подковенко Т Інститут медіації: зарубіжний досвід та українські перспективи. Актуальні проблеми правознавства. 2016. Вип. 1. С. 26-29. [↑](#footnote-ref-80)
81. 275 Циганов 0. Адміністративне оскарження як важливий засіб забезпечення законності при наданні адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності. Проблеми управ- ління, адміністративного права, адміністративної діяльності правоохоронних органів. 2016. С. 10. [↑](#footnote-ref-81)
82. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Авер’янова. Київ, 2002. С. 194. [↑](#footnote-ref-82)
83. ™ 1 Про звернення громадян: Закон від 2.10.1996. № 393. [↑](#footnote-ref-83)
84. Див. ст. 5 Закону від 2.10.1996 № 393. [↑](#footnote-ref-84)
85. Циганов 0. Зазнач, праця. [↑](#footnote-ref-85)
86. Про звернення громадян: Закон від 2.10.1996 № 393. [↑](#footnote-ref-86)
87. Постанова Пленуму Верховного Суду України від 31.03.1995 р. № 4 «Про судову практику в справах про відшкодування моральної [немайнової] шкоди». [↑](#footnote-ref-87)
88. Відомості Верховної Ради України від 22.07.2016, 2016. № ЗО.стор. 5. Ст. 542. [↑](#footnote-ref-88)
89. Рішення ЄСПЛ у справі "Мілазі проти Республіки Італії" від 25.06.1987 р. Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарі. 2005. № 1; Рішення ЄСПЛ у справі ‘Яопес Остра проти Іспанії" від 09.12.1994 р. Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарі. 2004. N 3; Рішення ЄСПЛ у справі "Цимерман і Штайнерн проти Швейцарської Конфедерації" від 13.07.1983 р. Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарі. 2005. № 1; Рішення ЄСПЛ у справі "Жовнер проти України" від 29.06.2004 р. //Офіційний вісник України. 2004. № 42. Ст. 2820; Рішення ЄСПЛ у справі "Полтораченко проти України" від 18.01.2005 р. Закон і Бізнес від 12.02.2005 р. [↑](#footnote-ref-89)
90. Мельник Р„ Бевзенко В. Зазнач, праця. С. 364-366. [↑](#footnote-ref-90)
91. Авторка: Лариса Коваленко. [↑](#footnote-ref-91)
92. Офіц. вісн. України. 2008. № 93. Ст. 3103. [↑](#footnote-ref-92)
93. 1. Про приєднання України до Статуту Ради Європи: Закон України від 31.10.95. Відомості Верховної Ради України. 1995,№ 38. Ст. 287.

    [↑](#footnote-ref-93)
94. 1. Офіційний вісник України. 1998. № 13/32 від 23.08.2006 р.. Ст. 270.

    [↑](#footnote-ref-94)
95. Огляд рішень Європейського суду з прав людини [липень 2020 року). Рішення за період з 01.07.2020 по 31.07.2020 / Відпов. за вип.: 0. Ю. Тарасенко, Д. П. Мордас, Р.Ш. Бабанли. Київ, 2020. [↑](#footnote-ref-95)
96. Прецедентне право Європейського суду з прав людини щодо захисту прав уразливих верств населення : навч. посіб. / 0.0. Гайдулін, В. Ю. Худолей, і. М. Шаркова. Київ, 2018. [↑](#footnote-ref-96)
97. 1. Офіц. вісн. України. 2006. № 40. Ст. 2660.

    [↑](#footnote-ref-97)
98. 1. Севостьянова Н. І. Звернення до Європейського суду з прав людини як реалізація права на правосуддя: монографія / Н. І. Севостьянова; НУ «ОЮА». Одеса: Фенікс, 2012.

    [↑](#footnote-ref-98)
99. 1. Офіц. вісн. України. 1997. № 29. стор. 11.

    [↑](#footnote-ref-99)
100. За загальною редакцією: Олега Хамходери. [↑](#footnote-ref-100)
101. Автори: Андрій Бойчук, Олег Хамходера. [↑](#footnote-ref-101)
102. Ківалов С.В, Біла-Тіунова Л.Р. Публічна служба в Україні: підручник. 2-ге вид. Одеса: Фенікс, 2011. С. 15. [↑](#footnote-ref-102)
103. М. Цуркан висловлює думку про необґрунтованість зарахування перших заступників та заступників міністрів до політичних посад, оскільки ні особливості призначення/звільнення, ні особливості відповідальності цих посадовців не містять (достатньою мірою -уточнення наше) ознак політичності (див.: Цуркан М. Політична служба: визначення та особливості правового регулювання. Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики: Збірник матеріалів І Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 5-6 липня 2018 року). К.: Дакор, 2018. С. 430-431). [↑](#footnote-ref-103)
104. Окремі дослідники значно розширюють коло політичних посад, додатково включаючи до них [↑](#footnote-ref-104)
105. керівників Офісу Президента, Постійного Представника Президента України в Автономній Респуб [↑](#footnote-ref-105)
106. ліці Крим та його заступників, Секретаря РНБОУ та його заступників, омбудсмена тощо (Див.: Кон- стантий О. Щодо судового розгляду спорів з приводу проходження служби на державних політичних [↑](#footnote-ref-106)
107. посадах та звільнення з них. Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики: Збірник матеріалів І Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 5-6 липня 2018 року). К.: Дакор, 2018. С.184]. [↑](#footnote-ref-107)
108. На відміну від п. 17 ч. 1 ст. 4 КАС України, ми вказуємо не «діяльність», а саме «служба», оскільки всім специфічним ознакам останньої відповідає професійна активність суддів. Також їх служба не може бути об'єднана в єдину групу із державною. Подібна позиція утвердилась у доктрині адміністративного права, підтверджується повного автономністю статусио-суддівського законодавства та специфікою самих службових відносин (наприклад, у суддів відсутні субординаційно-ієрархічні залежності, які зазвичай є характерними для державних службовців). [↑](#footnote-ref-108)
109. постанова Верховного Суду від 14 березня 2018 р. в справі № П/800/120/14, реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР - 73195164. [↑](#footnote-ref-109)
110. Див.: Цуркан М. Політична служба: визначення та особливості правового регулювання. Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики: Збірник матеріалів І Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 5-6 липня 2018 року). К.: Дакор, 2018. С. 427. [↑](#footnote-ref-110)
111. Про Конституційний Суд України: Закон України від 13.07.2017 р. № 2136-УШ. Ст.ст. 11, 21. [↑](#footnote-ref-111)
112. Біла-Тіунова Л.Р. Публічна служба як адміністративно-правова категорія. Наукові праці Одеської національної юридичної академії. 2009. Т. 8. С. 148. [↑](#footnote-ref-112)
113. Див.: Тогобіцька-Громова А.А. Керівник в органах прокуратури: адміністративно-правовий статус: дис.... канд. юрид. наук. Суми, 2019. С. 42-44, 68. [↑](#footnote-ref-113)
114. Змушені визнати, що виокремлювані підгрупи - результат доктринальних вподобань авторів. Цілком можливим є підхід, коли у самостійний вид публічної служби виділяється прокурорська (оскільки вона характеризується достатнім рівнем автономності статусно-прокурорського законодавства, до якого на субсидіарних засадах не застосовується загальний Закон «Про державну службу»: подібний стан правового впорядкування є схожим до того, що спостерігається відносно суддів). Тобто за критерієм відокремленості нормативно-правових засад (залишаючи осторонь питання сутнісної сторони, ретроспективної наступності, інституціоналізованої обусобленості процедур) мав би обиратися один із двох підходів (формально-логічно): або суддівська і прокурорська служби обидві відділяються від державної (як самостійні види публічної), або вони обидві визнаються спеціалізованими видами державної служби (про критерії останньої далі). [↑](#footnote-ref-114)
115. Принагідно наголосимо, що ч. 4 ст. 35 Конституції України (і відповідний Закон) пов'язує право на альтернативну (невійськову) службу лише із релігійними переконаннями громадянина. Це дещо однобічно, адже релігія - один із можливих світоглядів людини. Окрім релігії, може бути інший світогляд (сукупність життєвих переконань, ціннісних орієнтирів), якому суперечить військова служба і якому не менш послідовно і віддано (ніж віруючі особи - релігії) слідує громадянин-атеїст. Виникає ситуація, у якій особи з релігійним світоглядом мають потенційно більше прав, ніж особи із домінантно філософським життєсприйняттям (пацифізм, частково світський гуманізм тощо). [↑](#footnote-ref-115)
116. Про альтернативну (невійськову) службу: Закону України від 12.12.1991р. № 1975-ХІІ. Ст.ст. І, 5,15. [↑](#footnote-ref-116)
117. Адміністративне судочинство в Україні: теорія, правове регулювання, практика: монографія / кол. авт.; за заг. ред. С.В. Ківалова, Л.Р. Білої-Тіунової. Одеса: Фенікс, 2013. С. 3. [↑](#footnote-ref-117)
118. Про державну службу: Закон України від 15.12.2016 р. № 889-У11І. [↑](#footnote-ref-118)
119. Про віднесення посад працівників органів влади Автономної Республіки Крим до відповідних категорій посад державних службовців та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 23 травня 2012 р. №493 (втратила чинність). [↑](#footnote-ref-119)
120. Водночас існують ще більш об’ємні сутнісно [«надиіирокі») тлумачення категорії «публічна служба», коли до її змісту відносять державну, муніципальну службу та службу в недержавних організаціях (громадських організаціях, політичних партіях і навіть приватних підприємствах) (Див.: Петришин А.В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ. Харьков: Факт, 1998. С. 139-140). [↑](#footnote-ref-120)
121. Янюк Н. Актуальні проблеми формування публічної служби в Україні. Вісник Львівського універ [↑](#footnote-ref-121)
122. ситету. Серія «Юридична». 2010. Вип. 51. С. 165. [↑](#footnote-ref-122)
123. 315 Поділ здійснено на основі проекту Концепції реформи адміністративного права (1998- 2001 рр.), в якому за відповідним критерієм поділялася державна служба; очевидно, що розуміння останньої в проекті було дуже широким і на сьогодні справедливо застосовувати таку класифікацію для характеристики саме публічної служби. [↑](#footnote-ref-123)
124. Ми відступили від застосовуваного в адміністративному праві окремого поділу публічної (чи державної) служби на «мілітаризовану, адміністративну та спеціалізовану» задля уникнення логічних помилок «стрибок у поділі» та «підміна підстави». При цьому переконані: а) всі три названі види служби є фаховими (кваліфікованими), що вимагає характеризувати їх як складові елементи «професійної публічної служби», а не «публічної служби» як змісту вищого рівня; б) мілітаризована служба має розташовуватись у класифікації поряд (і виключно) зі своїм антиподом - цивільною службою; в) мілітаризована служба завжди володіє ознаками спеціалізованої, тому її слід включати до змісту останньої (як підвид), а не відокремлювати (створюючи ряд додаткових класифікаційних застережень). [↑](#footnote-ref-124)
125. Варто наголосити, що вся спеціалізована служба належить до державної служби. [↑](#footnote-ref-125)
126. Наявні приклади, коли система особливих дисциплінарних стягнень для певної спеціалізованої служби не є встановленою [або була скасована з модернізаційною перспективою, пізніше вийшла зі сфери нормотворчих прерогатив парламенту та, як підсумок, залишається в межах загальнослуж- бової регламентації - у випадку з митною службою). Загалом спостерігається тенденція до зменшення кількості особливих систем дисциплінарних стягнень. [↑](#footnote-ref-126)
127. У цьому мається на увазі цивільна саме спеціалізована служба. Водночас «цивільною» публічною службою в літературі часто називають значно ширше коло функціонерів - усіх, окрім мілітаризованої (як підвиду спеціалізованої) служби: непрофесійних, адміністративних та спеціалізованих цивільних посадовців (у приведеній нами класифікації). Також слід звернути увагу на одну із дефініцій проекту Концепції реформування публічної адміністрації в Україні (ЦППР, 2006 р.): «публічна служба - професійна, політично нейтральна цивільна служба в органах державної влади та органах місцевого самоврядування». Як бачимо, трактування публічної служби обмежується діяльністю, що є професійною (вузький підхід) та цивільною (в її широкому сприйнятті). Чому мілітаризована служба залишена авторами поза змістом «публічної»? - роз'яснення відсутнє. [↑](#footnote-ref-127)
128. зи Наприклад, для призначення Директора Державного бюро розслідувань конкурсна комісія відбирає одного кандидата, який має «найкращі професійний досвід, знання і якості». [↑](#footnote-ref-128)
129. Наприклад, для призначення державних (загальних) службовців конкурсна комісія відбирає кандидатів, які набрали найбільшу кількість балів (не більше трьох осіб на одну посаду). [↑](#footnote-ref-129)
130. Наприклад, при відборі на посаду судді. [↑](#footnote-ref-130)
131. Наприклад, призначення на посади членів Уряду. [↑](#footnote-ref-131)
132. Наприклад, призначення патронатних службовців. [↑](#footnote-ref-132)
133. Наприклад: а) державний службовець категорії «А» може бути повторно призначений на ту ж посаду без обов'язкового проведення конкурсу на ще один строк; б) під час передання/делегування повноважень і функцій від державного органу до органу місцевого самоврядування переведення державного службовця на посаду служби в органах місцевого самоврядування теж здійснюється без обов'язкового проведення конкурсу. [↑](#footnote-ref-133)
134. Наприклад, за рішенням керівника районної/обласної військово-цивільної адміністрації на посади державних службовців у такій адміністрації можуть призначатися особи, які мають спеціальні знання та досвід, без конкурсного відбору (ч. 5 ст. З Закону «Про військово-цивільні адміністрації»). [↑](#footnote-ref-134)
135. Наприклад, запроваджений наприкінці 2020р. механізм продовження державної служби до 70-и років передбачає: «призначення особи, яка досягла 65-річного віку, на посаду державної служби - на один рік з правом повторного призначення без обов'язкового проведення конкурсу щорічно» (п.4ч.2 ст. 34 Закону «Про державну службу»). [↑](#footnote-ref-135)
136. Хоча діяльність обслуговуючого персоналу відмежована від державної служби (ч. З ст. З Закону «Про державну службу»], у межах публічної служби його виділення є актуальним (зокрема всі патронатні посади мають виконавчо-обслуговуючий характер]. [↑](#footnote-ref-136)
137. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. №889-УШ / Верховна Рада України, иш.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> [↑](#footnote-ref-137)
138. Адже слово «професійний» є водночас прикметником і до слова «професія», і до слова «професіонал». [↑](#footnote-ref-138)
139. Принцип професіоналізму - компетентне, об’єктивне і неупереджене виконання посадових обов'язків, постійне підвищення державним службовцем рівня своєї професійної компетентності, вільне володіння державною мовою і, за потреби, регіональною мовою або мовою національних меншин, визначеною відповідно до закону [п. З ч. 1 ст. 4 Закону «Про державну службу»). Відсилання до «регіональної мови» необхідно сприймати критично, оскільки діюче мовне законодавство (Закон «Про забезпечення функціонування української мови як державної») не передбачає застосу- вання/визнання/введення регіональних мов, атому володіння ними не може виступати критерієм фаховості державних службовців. [↑](#footnote-ref-139)
140. Крім посадовців категорії «А». Також заборона бути членом політичної партії зазвичай є актуальною і для спеціалізованих державний службовців. [↑](#footnote-ref-140)
141. Наприклад, на такий державний орган, як військово-цивільна адміністрація району/обяасті, покладається складання і затвердження районних/обласних бюджетів та здійснення низки інших повноважень районних/обласних рад. У такому разі деякі державні службовці військово-цивільних адміністрацій району/області виконуватимуть функції із забезпечення формування/реалізації не державної, а муніципальної політики. їх подібна активність і охоплюватиметься загальним абстрактним формулюванням «реалізація інших визначених законодавством повноважень державних органів» (адже в конкретній ситуації «муніципальне» повноваження і є покладеним нормативними приписами на державну інституцію]. [↑](#footnote-ref-141)
142. Часто «оплачуваність» визначають як властивість не лише державної, а й ширше - публічної служби. Для переважної більшості публічних службовців це є справедливим, але деякі з них усе- таки можуть здійснювати свою діяльність на безоплатних («громадських») засадах. Маються на увазі окремі суб'єкти патронатного персоналу державних органів (наприклад, помічники-консуль- танти народних депутатів «на громадських засадах»). [↑](#footnote-ref-142)
143. Буквальне розуміння словосполучення «орган державної влади, інший державний орган» говорить про різні обсяги названих груп суб'єктів і ширший зміст категорії «державний орган». Подібне термінологічне розмежування походить ще з нормативних засад часів СРСР і не гармонізує із сучасним українським законодавством (зокрема й Конституцією України). У зв'язку з цим найбільш правильним видається ототожнювати «орган державної влади» та «державний орган» (Детальніше див.: Хамходера О.П. Орган державної влади, інший державний орган. Збірник тез доповідей та наукових повідомлень учасників всеукраїнської науково-практичної конференції молодих учених та здобувачів 13 листопада 2012 р. Харків: НУ «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», 2012. С. 111-114]. [↑](#footnote-ref-143)
144. 3,0 Переважно, оскільки судячи із положень Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» (ст.ст. 17,20) муніципальні патронатні службовці теж є «посадовими особами». [↑](#footnote-ref-144)
145. Показово, що підчас характеристики кола публічних функціонерів у ч.І ст.З Закону «Про запобігання корупції» одним пунктом зазначені: «в) державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування». При цьому муніципальні політичні службовці згадані в іншому пункті: «б] народні депутати України, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутати місцевих рад, сільські, селищні, міські голови». Це ще раз ілюструє якісну неоднорідність служби в органах місцевого самоврядування. [↑](#footnote-ref-145)
146. Автори: Тетяна Білоус-Осінь, Вікторія Васильківська. [↑](#footnote-ref-146)
147. Про державну службу: Закон України від 15.12.2016 р. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 4. Ст. 60. [↑](#footnote-ref-147)
148. Функції з обслуговування - це діяльність працівників державного органу, яка не передбачає здійснення повноважень, безпосередньо пов'язаних з виконанням завдань і функцій держави. Діяльність цих працівників регламентується КЗпП України. Функції з обслуговування вводяться у нормативний обіг законодавства про державну службу з метою: оптимізацїї структури державних органів, органів влади АРК та їх апарату: розмежування посад державних службовців та посад працівників, які виконують функції з обслуговування: усунення з практики кадрової політики суперечностей при присвоєнні особам статусу державного службовця: визначення єдиної структури для категорії працівників, які виконують функції з обслуговування. [↑](#footnote-ref-148)
149. Про державну службу: Закон України від 15.12.2016 р. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 4. Ст. 60. [↑](#footnote-ref-149)
150. 1. Порядок присвоєння рангів державних службовців: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.04.2016р. № 306. Офіційний вісник України. 2016. № 34. Ст. 1329.

     [↑](#footnote-ref-150)
151. 1. Вказане право гарантується через створення системи вищих закладів професійного навчання державних службовців; надання відпусток у зв'язку із навчанням; визначення рівня професійної компетентності державного службовця однією із кваліфікаційних умов для просування по державній службі, присвоєння рангу, заохочень тощо.

     [↑](#footnote-ref-151)
152. 1. При просуванні за посадами державний службовець має на меті зайняття більш високої за службовою ієрархією посади державної служби як у тому ж самому державному органові, так і в іншому державному органові. При цьому цільова спрямованість службовця на заміщення більш високоїпосади має співпадати з необхідністю державного органу забезпечити заміщення вакантної посади саме цією кандидатурою. Особливістю цього просування є те, що воно є можливим за сукупністю умов: наявності вакантної посади: оголошення конкурсу на заміщення вакантної державної посади); передбачення посади в Реєстрі державних посад; визначення вимог до рівня професійної компетентності особи, яка претендує на посаду.

     [↑](#footnote-ref-152)
153. Обмеження стосується державних службовців, що займають посади державної служби категорії «А»: При цьому на час державної служби на посаді категорії «А» особа зупиняє своє членство у політичній партії. Для всіх державних службовців передбачається обмеження щодо обіймання посади у керівних органах політичних партій. [↑](#footnote-ref-153)
154. Проходження державної служби відображається в особовій справі державного службовця, яка оформляється відповідно до Порядку ведення та зберігання особових справ державних службовців. [↑](#footnote-ref-154)
155. Мається на увазі порушення вимог саме Закону «Про державну службу». [↑](#footnote-ref-155)
156. Чинним законодавством не передбачено порядку проведення службового розслідування на вимогу державного службовця, що дає підстави вважати, що таким порядком є порядок службового розслідування, передбачений саме ст. 71 Закону України «Про державну службу». [↑](#footnote-ref-156)
157. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: міжнародний документ від 1950 р. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004> (датазвернення: 12.12.2020 р]. [↑](#footnote-ref-157)
158. Рішення у справі «Пеллеґрін проти Франції». Комюніке Секретаря Суду. (Judgment in the case of Pellegrin v. France) від 8.12.1999 p. URL: <http://eurocourt.in.ua/Article.asp?Aldx=124(flaTa> звернення:

     12.12.2020 p). [↑](#footnote-ref-158)
159. Вильхо Эскелинен и другие против Финляндии (Vilho Eskelinen and Others v. Finland): Постановление Большой Палаты Европейского Суда по правам человека от 19 апреля 2007 г. (жалоба № 63235/00). URL: [https://europeancourt.ru/resheniya-evropejskogo-suda-na-russkom-yazyke/vilxo-eskelinen-i-drugie- protiv-finlyandii-postanovlenie-bolshoj-palaty-evropejskogo-suda/(flaTa](https://europeancourt.ru/resheniya-evropejskogo-suda-na-russkom-yazyke/vilxo-eskelinen-i-drugie-protiv-finlyandii-postanovlenie-bolshoj-palaty-evropejskogo-suda/(flaTa) звернення: 12.12.2020 р). [↑](#footnote-ref-159)
160. Статею 20 Конституції України визначено, що державними символами України є: Державний Прапор України, Державний Герб України, Державний Гімн України. [↑](#footnote-ref-160)
161. Доручення - це субординаційне правовідношення між керівником і підлеглим йому державним службовцем щодо постановки першим другому конкретного завдання управлінсько-службового характеру, визначення основних параметрів його виконання (предмету, мети, термінів, виконавців). [↑](#footnote-ref-161)
162. Такий обов'язок одночасно корелюєгься з правом державного службовця на професійне навчання за державні кошти відповідно до потреб державного органу. [↑](#footnote-ref-162)
163. Публічна інформація - це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена у 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 «Про доступ до публічної інформації». [↑](#footnote-ref-163)
164. Конституція України від 28 червня 1996 року № 2 54к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № ЗО. Ст. 141. [↑](#footnote-ref-164)
165. Відлові дно до ч. 2 ст. 19 Закону України «Про державну службу» на державну службу не може вступити особа, яка досягла шістдесятип'ятирічного віку; в установленому законом порядку визнана недієздатною або дієздатність якої є обмеженою; має судимість за скоєння умисного злочину, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку; відповідно до рішення суду позбавлена права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або займати відповідні посади; піддавалася адміністративному стягненню за корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення - протягом трьох років з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили; має громадянство іншої держави; не пройшла спеціальну перевірку або не надала згоду на її проведення; підпадає під заборону, встановлену Законом України «Про очищення влади». [↑](#footnote-ref-165)
166. Громадянство України - це правовий зв'язок між фізичною особою і Україною, виявлений у їх взаємних правах та обов’язках. Ця вимога регламентується Законом України «Про громадянство». [↑](#footnote-ref-166)
167. Згідно із Законом України «Про державну службу» кандидат на вакантну посаду державної служби категорій «А» чи «Б» повинен мати ступінь вищої освіти не нижче магістра [магістр - це освітній ступінь, що здобувається на другому рівні вищої освіти за умови наявності ступеня бакалавра); для посад категорії «В» - бакалавра або молодшого бакалавра. [↑](#footnote-ref-167)
168. Державною мовою в Україні відповідно до ст. 10 Конституції України є українська. Щодо підтвердження володіння українською мовою, необхідно звернути увагу на положення Закону України від 25.04.2019 р. № 2704-VIII «Про забезпечення функціонування української мови як державної-. [↑](#footnote-ref-168)
169. Даниленко Ю. С. Оцінювання у державній службі: теорія і правове регулювання: дис канд..

     юрид наук: 12.00.07. Одеса, 2017.200 с. [↑](#footnote-ref-169)
170. Про порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 р. № 246. URL: <http://zakon3rada.gov.ua/Iaws/show/246-2016-%D0%BF> [↑](#footnote-ref-170)
171. Законом України «Про державну службу» встановлюється перелік необхідних документів, що подаються кандидатами на державну службу до конкурсної комісії для попереднього їх розгляду, серед яких: реквізити документа, що посвідчує особу та підтверджує громадянство України: заява про участь у конкурсі із зазначенням основних мотивів щодо зайняття посади державної служби, до якої додається резюме за формою, визначеною Кабінетом Міністрів України; заява, в якій повідомляється, що до особи не застосовуються заборони, визначені Законом України «Про очищення влади», та надається згода на проходження перевірки та на оприлюднення відомостей стосовно неї відповідно до зазначеного Закону; підтвердження наявності відповідного ступеня вищої освіти; підтвердження рівня вільного володіння державною мовою; відомості про стаж роботи, стаж державної служби (за наявності), досвід роботи на відповідних посадах згідно з вимогами, передбаченими статтею 20 цього Закону, та іншими умовами конкурсу; у разі проведення закритого конкурсу - іншу інформацію для підтвердження відповідності умовам конкурсу; у разі проведення конкурсу на посаду державної служби категорії «А» - підтвердження подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за минулий рік. [↑](#footnote-ref-171)
172. Конкурсна комісія державного органу, в якому проводиться конкурс, вносить суб’єктові призначення або керівникові державної служби пропозиції щодо визначених кандидатур або інформацію про відсутність таких кандидатур не пізніше ніж протягом наступного робочого дня з дати підписання відповідного протоколу. [↑](#footnote-ref-172)
173. Після проведення співбесіди суб'єкт призначення або керівник державної служби приймає рішення про визначення переможця [переможців] конкурсу або про його (їх) відсутність. Зазначене рішення оформлюється шляхом видання наказу (розпорядження) або протокольного рішення. У разі коли суб'єкт призначення або керівник державної служби не ухвалив рішення про визначення переможця (переможців) конкурсу або про його [їх] відсутність упродовж 44 календарних днів від дня оприлюднення оголошення про проведення конкурсу, вважається, що переможець (переможці) конкурсу відсутній. [↑](#footnote-ref-173)
174. Для забезпечення максимальної прозорості проведення конкурсу на зайняття посад категорії «А» здійснюється відеофіксація процедури проведення конкурсу (тестування, розв'язання кандидатами ситуаційних завдань (у разі їх розв’язання) та їх презентація в передбачених випадках, проведення співбесіди). Відеозашіси публікуються на офіційному вебсайті НАДС не пізніше ніж упродовж наступного робочого дня після завершення відповідного етапу. Під час проведення конкурсу на зайняття посад категорій «Б» і «В» за рішенням конкурсної комісії може здійснюватися відео- або аудіофіксація, якщо інше не передбачено законом. [↑](#footnote-ref-174)
175. Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік»: Закон України від 13.04.2020 № 553-ІХ. Дата оновлення: 13.04.2020 р. ІЖЬ: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/> 5іюш/553-20. (дата звернення: 15.12.2020 р.). [↑](#footnote-ref-175)
176. Відповідно до ст. 29 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб», карантин встановлюється на період, необхідний для ліквідації епідемії чи спалаху особливо небезпечної інфекційної хвороби як на усій території України, так і на території окремої адміністративно-територіальної одиниці, про що зазначається у рішенні про встановленні карантину. [↑](#footnote-ref-176)
177. Про захист населення від інфекційних хвороб: Закон України від 06.04.2000 № 1645-ІІІ. Дата оновлення: 16.05.2020. URL: https: //zakon.rada.gov.ua/laws/show/1645-14 [↑](#footnote-ref-177)
178. Деякі питання призначення на посади державної служби на період дії карантину, установленого :: метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби C0V1D-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2: Постанова Кабінету Міністрів України від 22.04.2020 р. №290. Дата оновлення: 08.08.2020 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/290- 2020-%D0%BF#nl4](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/290-2020-%D0%BF%23nl4) [↑](#footnote-ref-178)
179. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016р. № 246. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/> show/246-2016-%D0%BF#Text. [↑](#footnote-ref-179)
180. Біла-Тіунова Л.Р. Службова кар'єра в Україні: монографія. Одеса: Фенікс, 2011. 540 с. [↑](#footnote-ref-180)
181. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» / Ред. кол.: К.О. Ващенко, І.Б. Коліушко, В.П. Тимощук, В.А. Дерець (відп. ред.). К.: ФОП Москаленко О.М., 2017. 796 с. Доступний за: <https://pravo.org.ua/img/books/files/1513082951commentary%20_layout_web.pdf> [↑](#footnote-ref-181)
182. Згідно зі ст. 65 Закону «Про державну службу» дисциплінарними проступками є: порушення Присяги державного службовця: порушення правил етичної поведінки державних службовців; вияв неповаги до держави, державних символів України, Українського народу; дії, що шкодять авторитету державної служби; невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) та доручень керівників, прийнятиху межах їхніх повноважень; недотримання правил внутрішнього службового розпорядку; перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу злочину або адміністративного правопорушення; невиконання вимог щодо політичної неупередженості державного службовця; використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб; подання під час вступу на державну службу недостовірної інформації про обставини, що перешкоджають реалізації права на державну службу, а також неподання необхідної інформації про такі обставини, що виникли під час проходження служби; неповідомлення керівнику державної служби про виникнення відносин прямої підпорядкованості між державним службовцем та близькими особами у 15-денний строк з дня їх виникнення; прогул державного службовця (зокрема відсутність на службі більше трьох годин упродовж робочого дня) без поважних причин; поява державного службовця на службі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння; прийняття державним службовцем необгрунтованого рішення, що спричинило порушення цілісності державного або комунального майна, незаконне їх використання або інше заподіяння шкоди державному чи комунальному майну, якщо такі дії не містять складу злочину або адміністративного правопорушення. [↑](#footnote-ref-182)
183. Дисциплінарне провадження порушується через видання відповідного наказу [розпорядження): міністром - стосовно державного секретаря відповідного міністерства; суб'єктом призначення - стосовно інших державних службовці. [↑](#footnote-ref-183)
184. Для здійснення дисциплінарного провадження з метою визначення ступеня вини, характеру і тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку утворюється дисциплінарна комісія з розгляду дисциплінарних справ. Результатом розгляду дисциплінарної справи є пропозиція Комісії або подання дисциплінарної комісії, які мають рекомендаційний характер для суб'єкта призначення. Суб'єкт призначення упродовж 10 календарних днів зобов'язаний ухвалити рішення на підставі пропозиції Комісії чи подання дисциплінарної комісії або надати вмотивовану відмову впродовж цього строку. [↑](#footnote-ref-184)
185. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» / Ред. кол.: К.О. Ващенко, І .Б. Коліушко, В.П. Тимощук, В.А. Дерець (відп. ред.). К.: ФОП Москаленко О.М, 2017. 796 с. <https://pravo.org.ua/img/books/files/1513082951commentaiy%20Jayout_web.pdf> [↑](#footnote-ref-185)
186. Винагорода за виконану роботу відповідно до встановлених норм праці та посадових обов'язків. [↑](#footnote-ref-186)
187. Винагорода за виконану роботу понад встановлені норми праці (посадові обов’язки), яка стимулює державного службовця на державній службі та посилює його матеріальну заінтересованість у подальшій роботі. [↑](#footnote-ref-187)
188. Винагорода понад встановлені норми праці (посадові обов’язки) за вид спеціального звання, яке присвоюється державним службовцям відповідно до вимог статті 39 Закону і стимулює службове просування державного службовця та посилює його заінтересованість (більшою мірою моральну, ніж матеріальну] в офіційному визнанні його службових досягнень. [↑](#footnote-ref-188)
189. Про затвердження Порядку надання державним службовцям додаткових оплачуваних відпусток: Постанова КМУ від б квітня 2016 р. №551. URL:[https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/270- 2016-%D0%BF](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/270-2016-%D0%BF) [↑](#footnote-ref-189)
190. У зв'язку з потребами служби державний службовець за рішенням суб’єкта призначення може бути залишений на державній службі після досягнення 65-річного віку за його згодою. Рішення про продовження строку перебування на державній службі приймається суб’єктом призначення щороку, але не більш як до досягнення державним службовцем 70-річного віку. [↑](#footnote-ref-190)
191. Автор: Людмила Корнута. [↑](#footnote-ref-191)
192. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001р. №2493-11] / Верховна Рада України. ІЖЬ: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14> (дата звернення: 05.02.2020 р.) [↑](#footnote-ref-192)
193. 3,0 Мельник Р.С, Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навчальний посібник; за заг. ред. Р.С. Мельника. Київ: Ваіте, 2014.376 с. [↑](#footnote-ref-193)
194. Ківалов С.В. Біла-Тіунова Л.Р. Публічна служба в Україні : підручник. Одеса : Фенікс, 2009. 688 с. [↑](#footnote-ref-194)
195. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001р. № 2493-Ш / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14> (дата звернення: 05.02.2021р.] [↑](#footnote-ref-195)
196. 1. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-ПІ / Верховна Рада України. ІЖЬ: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14> (дата звернення: 05.02.2021 рО

     [↑](#footnote-ref-196)
197. 1. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навчальний посібник: за заг. ред. Р.С. Мельника. Київ: Ваіте, 2014.376 с.

     [↑](#footnote-ref-197)
198. 1. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навчальний посібник: за заг. ред. Р.С. Мельника. Київ: Ваіте, 2014.376 с.

     [↑](#footnote-ref-198)
199. 1. Справа «Рисовський проти України» (Заяви №29979/04). Рішення від 20.10.2011р. / Європейський суд з прав людини. ІЖЬ: [https://zakon.rada.gov.Ua/laws/show/974\_854#Text](https://zakon.rada.gov.Ua/laws/show/974_854%23Text) (дата звернення: 05.02.2021 р.)

     [↑](#footnote-ref-199)
200. 1. Справа «Кочкіна та Кочкін проти України» (Заяви № 46311/08 та № 2973/10). Рішення від 10.09.2020 р. / Європейський суд з прав людини. ІЖЬ: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_> В7#ТехІ (дата звернення: 05.02.2021 р.)

     [↑](#footnote-ref-200)
201. «і Федченко Л. Служба в ОМС : прийняття та звільнення. Методичні рекомендації та зразки документів. Київ. 2018. 43 с. иИЬ: <https://decentralization.gov.ua/> uploads/library/file/187/Meтoдичкa\_ служба\_в\_ОМС\_йпаі^Г (дата звернення: 05.02.2021р.] [↑](#footnote-ref-201)
202. Проект Закону про службу в органах місцевого самоврядування № 1223 від 02.09.2019 р. ШШ 1іМр5://ш1.с1.гас1а.доу.иа/рІ5/гігеЬ2/ігеЬргос4\_1?рі3511=бб592 (дата звернення: 05.02.2021р.) [↑](#footnote-ref-202)
203. Про затвердження Типового положення про порядок проведення атестації посадових осіб місцевого самоврядування : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.10.2001 р. № 1440/ Кабінет Міністрів України. ШШ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1440-2001-%D0%BF> (дата звернення: 05.02.2021р.) [↑](#footnote-ref-203)
204. 1. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р. №2493-111 / Верховна Рада України. ШШ: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14> (дата звернення: 05.02.2021 р.)

     [↑](#footnote-ref-204)
205. 1. Кубіда М.С., Росенко М.1. Деякі питання проходження служби в органах місцевого самоврядування та шляхи вдосконалення системи оцінювання якості їх діяльності. ШШ: <http://www.kbuapa.kharkov.Ua/e-book/db/2007-2/doc/3/05.pdf> (дата звернення: 05.02.2021 р.)

     [↑](#footnote-ref-205)
206. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-ІІІ / Верховна Рада України. ІЖЬ: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14> (дата звернення: 05.02.2021 р.) [↑](#footnote-ref-206)
207. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. №889-VlII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 05.02.2021 р.). [↑](#footnote-ref-207)
208. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971р. № 322-VlII / Верховна Рада України. URL: https:// <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08> (дата звернення: 05.02.2021 р.). [↑](#footnote-ref-208)
209. Про порядок і умови надання державним службовцям, посадовим особам місцевого самоврядування додаткових оплачуваних відпусток : Постанова Кабінету міністрів України від 27.04.1994 р. № 250 / Кабінет Міністрів України, ШІЬ: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/250-94-%D0%BF> (дата звернення: 05.02.2021р.]. [↑](#footnote-ref-209)
210. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування : Закон України від 09.07.2003 р. № 1058-ІУ / Верховна Рада України. ШП,: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1058-15> (дата звернення: 05.02.2021 р.]. [↑](#footnote-ref-210)
211. Муніципальне право України. ІЖЬ: [https://pidruchniki.com/15950210/pravo/pripinennya\_slu- zhbi\_organah\_mistsevogo\_samovryaduvannya](https://pidruchniki.com/15950210/pravo/pripinennya_slu-zhbi_organah_mistsevogo_samovryaduvannya) (дата звернення: 05.02.2021 р. [↑](#footnote-ref-211)
212. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 2 80/97-ВР/Верховна Рада України. ІЖЬ: <https://zakon.rada.gov.ua/Iaws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 05.02.2021р.) [↑](#footnote-ref-212)
213. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-ІП / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14> (дата звернення: 05.02.2021р.) [↑](#footnote-ref-213)