

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО
ТА
АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС
УКРАЇНИ В УМОВАХ
ВОЄННОГО СТАНУ**

Монографія



**АКАДЕМІЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ НАУК
КИЇВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ
ТА ПРАВА НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ
«ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»**

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО
ТА АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС УКРАЇНИ
В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ**

Монографія

Київ – 2023

УДК 342.951:351.813(477)
Г15

*Рекомендовано до друку
Загальними зборами ГО «Академія адміністративно-правових наук»
(протокол від 15 грудня 2022 р. № 2)
Рекомендовано до друку
вченою Радою Київського університету інтелектуальної власності та права
Національного університету «Одеська юридична академія»
(протокол від 23 листопада 2022 р. № 3)*

Рецензенти¹: **Павло Лютіков** – доктор юридичних наук, професор;
Сергій Мосьондз – доктор юридичних наук, професор

Галуцько В., Стеценко С., Берлач А., Буханевич О., Ситников О. та ін.
Г15 Адміністративне право та адміністративний процес України в умовах воєнного стану: колективна монографія / за заг. ред. В. Фелика, В. Курила². Київ: «Видавництво Людмила», 2023. 704 с.
ISBN 978-617-555-077-9

У монографії подано розширений авторський курс адміністративного права та адміністративного процесу України в умовах воєнного стану. За основу взято теоретичні положення та практику діяльності публічної адміністрації, що відповідає цінностям людиноцентристської теорії, коли публічна адміністрація має організувати та забезпечити оборону Вітчизни, права, свободи й інтереси приватних громадян та правопорядок в умовах воєнного стану.

Монографія може бути корисною для посадових (службових) осіб адміністративних органів, які працюють (ведуть бойові дії, несуть службу) в умовах воєнного стану, студентів в освітньому процесі, викладачів закладів освіти, науковців, народних депутатів, суддів, волонтерів та інших суб'єктів громадянського суспільства.

За змістом у монографії розкрито питання програми другого блоку фахового вступного випробування з адміністративного права України, що затверджена МОН України, проте зміст не обмежується ними. Вона може стати в нагоді під час підготовки до вступних випробувань для складання ЗНО до магістратури, а також у підготовці до відповідних кваліфікаційних іспитів кандидатів на посади суддів, прокурорів, адвокатів, нотаріусів і працівників правоохоронних органів та інших суб'єктів публічної адміністрації.

ISBN 978-617-555-077-9

УДК 342.951:351.813(477)

© Колектив учених адміністративно-правових наук, 2023
© ГО «Академія адміністративно-правових наук», 2023
© Київський університет інтелектуальної власності та права
Національного університету «Одеська юридична академія», 2023

¹ Рецензенти можуть не розділяти деяких наукових поглядів авторів.

² Редактори можуть не розділяти деяких наукових поглядів авторів.

Колектив учених адміністративно-правових наук:

В. Галунько, С. Стеценко, А. Берлач, О. Буханевич, О. Світличний, О. Ситников, О. Кузьменко, А. Андрейчук, Б. Балан, В. Біла, В. Басс, Т. Білоус-Осінь, А. Боровик, В. Бойко, Р. Бойовий, І. Бородін, Ю. Буглак, Д. Бузницький, В. Галунько, Л. Головій, І. Глобенко, О. Гулак, Ю. Даниленко, С. Діденко, Н. Деревянко, В. Долуга, А. Замрига, О. Зима, О. Зубов, А. Іванищук, А. Івановська, І. Казанчук, Т. Карабін, Б. Коваленко, Л. Коваленко, І. Ковальчук, М. Ковальчук, А. Комзюк, Л. Корнута, І. Костенко, О. Кузьменко, В. Кузьмишин, С. Кузьніченко, В. Курило, В. Куценко, Д. Левченко, Ю. Легеза, О. Лоджаро, О. Маківський, А. Манжула, В. Марчук, О. Махмурова-Дишлюк, Д. Махаринець, Т. Мацелик, О. Мельник, П. Мельник, О. Мілієнко, К. Мудрицька, С. Овчарук, І. Орловська, А. Педан, І. Підберезних, В. Полковніков, С. Попова, Л. Попова, А. Приходько, А. Продан, О. Проневич, Л. Руснак, М. Савюк, О. Салмарова, О. Соловійова, В. Стеценко, В. Тильчик, В. Фелик, Н. Христинченко, В. Чорна, Ю. Шпак, В. Щербаков, О. Яра³.

³ Співавтори репрезентують у монографії свою частину авторського матеріалу.

ЗМІСТ

ВИСТУП ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ ВОЛОДИМИРА ЗЕЛЕНЬСЬКОГО ЗІ ЩОРІЧНИМ ПОСЛАННЯМ ДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ ПРО ВНУТРІШНЄ І ЗОВНІШНЄ СТАНОВИЩЕ УКРАЇНИ 28 ГРУДНЯ 2022 РОКУ.....	16
ІНТЕРВ'Ю ГОЛОВНОКОМАНДУВАЧА ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ ВАЛЕРІЯ ЗАЛУЖНОГО ЖУРНАЛУ «THE ECONOMIST» ВІД 3 ГРУДНЯ 2022 РОКУ (ФРАГМЕНТИ).....	25
ЗВЕРНЕННЯ МІНІСТРА ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ СЕРГІЯ ШКАРЛЕТА ДО ДНЯ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ.....	30
ВІТАННЯ МІНІСТРА ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ СЕРГІЯ ШКАРЛЕТА З МІЖНАРОДНИМ ДНЕМ СТУДЕНТІВ!.....	30
ПЕРЕДМОВА	31
ВСТУПНЕ СЛОВО члена редакційної колегії Василя Фелика.....	35
ВСТУПНЕ СЛОВО члена редакційної колегії Володимира Курила.....	37
ВСТУПНЕ СЛОВО голови Академії адміністративно-правових наук Валентина Галуцька.....	38
ГЛАВА 1 Юридична природа публічного адміністрування в умовах воєнного стану	40
Розділ 1 ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ЯК ФОРМА РЕАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ	40
1.1. Місце публічної влади в механізмі держави в умовах воєнного стану.....	40
1.2. Ознаки, що характеризують публічну владу в умовах воєнного стану	42
1.3. Зміст публічного адміністрування як форми реалізації публічної влади.....	43
1.4. Види публічного адміністрування.....	45
Розділ 2 АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ЯК СКЛАДОВА ПУБЛІЧНОГО ПРАВА	47
2.1. Призначення адміністративного права	47
2.2. Відносини, що складають предмет адміністративного права.....	49
2.3. Відмежування адміністративного права від цивільного	50
Розділ 3 ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ	55
3.1. Воєнний стан як об'єкт адміністративно-правового регулювання.....	55
3.2. Невідкладні завдання адміністративного права в умовах воєнного стану	55
3.3. Ознаки, що характеризують публічну владу в умовах воєнного стану	57
3.4. Види публічного адміністрування в умовах воєнного стану	58
ГЛАВА 2 Європейське адміністративне право та чинники адміністративного права Великої Британії.....	61
Розділ 1 ЄВРОПЕЙСЬКЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО.....	61
1.1. Засади європейського адміністративного права.....	61
1.2. Поняття та зміст європейського адміністративного права.....	62

1.3. Взаємодія європейського та адміністративного права України.....	63
1.4. Європейське право та адміністративне право України в контексті надання Україні статусу країни-кандидата на вступ до Європейського Союзу.....	64
1.5. Санкції, запроваджені ЄС щодо росії через військове вторгнення в Україну.....	66
1.6. Чинники порівняльно-правового аналізу адміністративного права зарубіжних країн.....	69

ГЛАВА 3 Публічне адміністрування у Великій Британії щодо підтримки громадян України внаслідок російського вторгнення.....79

Розділ 1 АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У ВЕЛИКІЙ БРИТАНІЇ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ	79
1.1. Засади та підстави в'їзду до Великої Британії для громадян України.....	79
1.2. Особливості в'їзду до Великої Британії для громадян України за сімейною програмою	80
1.3. Особливості в'їзду до Великої Британії для громадян України за спонсорською програмою.....	82
Розділ 2 ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ У ВЕЛИКІЙ БРИТАНІЇ ЩОДО ВСТАНОВЛЕННЯ ПОРЯДКУ ПРОЖИВАННЯ ДЛЯ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ.....	84
2.1. Засади публічного адміністрування у Великій Британії для громадян України.....	84
2.2. Надання адміністративних послуг громадянам України у Великій Британії.....	85

ГЛАВА 4 Принципи в адміністративному праві.....88

Розділ 1 ПРИНЦИП ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ.....	89
1.1. Поняття, зміст і сутність принципу верховенства права	89
1.2. Складові принципи верховенства права	92
Розділ 2 ПРИНЦИПИ НАЛЕЖНОГО ВРЯДУВАННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ.....	97
2.1. Принцип забезпечення участі в ухваленні рішень і належної реалізації.....	100
2.3. Принцип добросовісності й етичної поведінки в адміністративному праві.....	102
2.4. Принцип ефективності в адміністративному праві	103
2.5. Принципи компетентності й спроможності.....	104
2.6. Принципи поваги до прав людини та культурної різноманітності.....	104
2.7. Принцип забезпечення соціальної згуртованості.....	105
2.8. Принцип підзвітності в адміністративному праві	105
2.9. Принцип сталості та довгострокової орієнтованості.....	105
2.11. Принцип поваги приватності.....	106
2.12. Принципи-вимоги щодо обігу інформації.....	106

ГЛАВА 5 Адміністративно-правові засади національного спротиву повномасштабній збройній агресії російської федерації проти України.....108

Розділ 1 АВТОКРАТИЧНИЙ РЕЖИМ РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЯ ЯК ДЖЕРЕЛО ЕКЗИСТЕНЦІЙНОЇ ЗАГРОЗИ ДЛЯ УКРАЇНИ ТА ІНШИХ ДЕМОКРАТИЧНИХ ДЕРЖАВ	108
---	-----

1.1. Європейський цивілізаційний вибір Українського народу як об'єкт перманентних неправомірних агресивних посягань автократичного режиму російської федерації.....	108
1.2. Порушення норм міжнародного права російсько-терористичними збройними формуваннями в Україні.....	109
1.3. Новелізація законодавчих основ національного спротиву збройній агресії російської федерації.....	110
Розділ 2 ОСНОВИ НАЦІОНАЛЬНОГО СПРОТИВУ УКРАЇНСЬКОГО НАРОДУ	114
2.1. Поняття, мета та складові національного спротиву.....	114
2.2. Адміністративно-правові засади територіальної оборони	114
2.3. Адміністративно-правові засади руху опору.....	117
2.4. Адміністративно-правові засади підготовки громадян України до національного спротиву	120
2.5. Керівництво національним спротивом в Україні.....	123
Розділ 3 ФОРМУВАННЯ І КОМПЛЕКТУВАННЯ ВІЙСЬКОВИХ ЧАСТИН СИЛ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОБОРОНИ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ Й ДОБРОВОЛЬЧИХ ФОРМУВАНЬ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД.....	124
3.1. Формування і комплектування військових частин Сил територіальної оборони Збройних сил України	124
3.2. Формування і комплектування добровольчих формувань територіальних громад.....	125
Розділ 4 АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАСТОСУВАННЯ ЗБРОЇ, БОЙОВОЇ ТЕХНІКИ ТА СПЕЦІАЛЬНИХ ЗАСОБІВ ДЕРЖАВНИМИ ТА НЕДЕРЖАВНИМИ СУБ'ЄКТАМИ ВІДСІЧІ ЗБРОЙНОЇ АГРЕСІЇ ПРОТИ УКРАЇНИ	128
4.1. Порядок застосування зброї, бойової техніки та спеціальних засобів Збройними силами України під час виконання завдань територіальної оборони.....	128
4.2. Адміністративно-правове регулювання застосування вогнепальної зброї, інших видів озброєння та боєприпасів до них членами добровольчих формувань територіальних громад	129
Розділ 5 ПРАВОВІ ЗАСАДИ УЧАСТІ ЦИВІЛЬНИХ ОСІБ У НАЦІОНАЛЬНОМУ СПРОТИВІ.....	131
ГЛАВА 6 Принципи публічного адміністрування в умовах воєнного стану	135
Розділ 1 КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ТА ОСНОВИ ЗАХИСТУ УКРАЇНИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ	135
1.1. Конституційні та інші законодавчі засади публічного адміністрування в умовах воєнного стану.....	135
1.2. Засади захисту України (Вітчизни).....	138
Розділ 2 ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЛЮДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ	140
ГЛАВА 7 Джерела адміністративного права в умовах воєнного стану.....	153
Розділ 1 ПОНЯТТЯ, ЗНАЧЕННЯ ТА ВИДИ ДЖЕРЕЛ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА	153

Розділ 2 НАЦІОНАЛЬНІ ДЖЕРЕЛА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ (КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ, ЗАКОНОДАВЧІ АКТИ, ПІДЗАКОННІ НОРМАТИВНІ АКТИ).....	156
2.1. Головна роль Конституція України в адміністративному праві.....	157
2.2. Законодавчі акти (нормативно-правові акти) як джерела адміністративного права в умовах воєнного стану.....	159
2.3. Підзаконні нормативні акти як джерела адміністративного права в умовах воєнного стану.....	162
Розділ 3 МІЖНАРОДНІ ДЖЕРЕЛА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ.....	165
3.1. Міжнародні договори.....	165
3.2. Юридичні акти Європейського Союзу як джерела адміністративного права в умовах воєнного стану.....	166
3.3. М'яке право.....	168
Розділ 4 РІШЕННЯ СУДОВИХ ОРГАНІВ ЯК ДЖЕРЕЛА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ.....	171
4.1. Практика Європейського суду з прав людини в умовах воєнного стану.....	171
4.2. Рішення Конституційного Суду України в системі джерел адміністративного права.....	175
4.3. Зразкові рішення Верховного Суду як джерела адміністративного права.....	176
Розділ 5 НЕФОРМАЛІЗОВАНІ КВАЗІДЖЕРЕЛА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА.....	178
Розділ 6 ЮРИДИЧНА СИЛА ФОРМАЛІЗОВАНИХ ДЖЕРЕЛ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА. СИСТЕМА ДЖЕРЕЛ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ЗА ЇХ ЮРИДИЧНОЮ СИЛОЮ.....	180
Розділ 7 ПРАВИЛА ВИРІШЕННЯ КОНКУРЕНЦІЇ НОРМ, ЗАКРІПЛЕНИХ У ДЖЕРЕЛАХ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА.....	182

ГЛАВА 8 Суб'єкти публічної адміністрації (адміністративні органи) як суб'єкти адміністративного права.....183

Розділ 1 ЮРИДИЧНА ПРИРОДА СУБ'ЄКТА ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ (АДМІНІСТРАТИВНОГО ОРГАНУ).....	183
1.1. Поняття «суб'єкт публічної адміністрації» (адміністративний орган) як суб'єкт адміністративного права.....	183
1.2. Компетенція суб'єкта публічної адміністрації (адміністративного органу).....	185
Розділ 2 СИСТЕМА ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ.....	193
2.1. Поняття на класифікація органів виконавчої влади України.....	193
2.2. Вищий орган у системі органів виконавчої влади в Україні.....	194
2.3. Центральні органи виконавчої влади.....	196
2.4. Місцеві органи виконавчої влади.....	204
Розділ 3 СПЕЦІАЛЬНІ СУБ'ЄКТИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ.....	206
3.1. Військово-цивільні адміністрації.....	206
3.2. Військові адміністрації.....	210
Розділ 4 СУБ'ЄКТИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	214

4.1. Юридична природа суб'єктів місцевого самоврядування	214
4.2. Рівні місцевого самоврядування.....	215
4.3. Компетенція суб'єктів місцевого самоврядування.....	216
Розділ 5 ПРОФЕСІЙНІ СПІЛКИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ.....	221
ГЛАВА 9 Адміністративні послуги	226
Розділ 1 ПОНЯТТЯ, ОЗНАКИ ТА ВИДИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ	226
1.1. Поняття та ознаки адміністративної послуги	226
1.2. Відмінність адміністративної послуги від інших видів послуг у публічній сфері.....	228
1.3. Види адміністративних послуг.....	229
Розділ 2 СУБ'ЄКТИ ВІДНОСИН У СФЕРІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ	231
2.1. Суб'єкт звернення.....	231
2.2. Суб'єкт надання адміністративних послуг	232
2.2.1. Органи виконавчої влади як суб'єкти надання адміністративних послуг	232
2.2.2. Органи місцевого самоврядування як суб'єкти надання адміністративних послуг.....	233
2.2.3. Державний реєстратор, суб'єкт державної реєстрації, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги.....	234
2.2.4. Центри надання адміністративних послуг.....	235
Розділ 3 ПОРЯДОК НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ	240
3.1. Стадії процедури надання адміністративної послуги.....	240
3.2. Етапи надання адміністративної послуги	241
3.3. Плата за надання адміністративних послуг (адміністративний збір)	242
3.4. Вимоги до якості надання адміністративних послуг	244
Розділ 4 НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ	246
4.1. Державна реєстрація актів цивільного стану.....	246
4.1.1. Державна реєстрація народження.....	248
4.1.2. Державна реєстрація шлюбу.....	249
4.1.3. Державна реєстрація смерті.....	251
4.2. Допомога з вагітності та пологів.....	252
4.3. Грошова компенсація бебі-боксу	253
4.4. Паспортні послуги	254
4.5. Видання довідки внутрішньо переміщеної особи.....	255
4.6. Допомога на проживання внутрішньо переміщеним особам	256
4.7. Повідомлення про пошкоджене та знищене під час війни майно	258
4.8. Державна реєстрація / перереєстрація / зняття з обліку авто, оформлення посвідчення водія.....	259
4.9. Державна реєстрація нерухомості, бізнесу, громадських формувань.....	262
4.10. Ліцензування господарської діяльності.....	264
ГЛАВА 10 Інструменти публічного адміністрування в умовах воєнного стану	267
Розділ 1 ЮРИДИЧНА ПРИРОДА ІНСТРУМЕНТІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ.....	267

1.1. Поняття інструменту публічного адміністрування	267
1.2. Класифікація інструментів публічного адміністрування	268
Розділі 2 НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ АКТ ЯК ІНСТРУМЕНТ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ	272
2.1. Поняття та ознаки нормативно-правових актів як інструментів публічного адміністрування	272
2.2. Види нормативно-правових актів	273
2.3. Вимоги до підзаконних нормативно-правового актів та процедура їх ухвалення	275
2.4. Дія (чинність) і порядок набуття (припинення) чинності нормативно-правових актів	275
2.5. Антикорупційна експертиза та реєстрація нормативно-правового акта	277
2.6. Процедура оприлюднення та набрання чинності нормативно-правовим актом	279
2.7. Підстави для визнання нормативно-правового акта протиправним	279
2.8. Зв'язок протиправності з фактом недотримання формальних вимог під час підготовки та видання акта	281
Розділ 3 АДМІНІСТРАТИВНИЙ (ІНДИВІДУАЛЬНИЙ) АКТ ЯК ІНСТРУМЕНТ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ	282
3.1. Поняття та риси адміністративних актів	282
3.2. Класифікація індивідуальних актів	284
3.3. Процедура ухвалення (видання) індивідуальних актів	286
3.4. Чинність адміністративного акта	286
3.5. Нікчемність індивідуального акта	287
Розділ 4 АДМІНІСТРАТИВНИЙ ДОГОВІР ЯК ІНСТРУМЕНТ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ	289
4.1. Поняття, юридичне значення та ознаки адміністративного договору	289
4.2. Види адміністративних договорів	290
4.3. Укладання адміністративних договорів	292
4.4. Чинність адміністративного договору	293
4.5. Нікчемність адміністративного договору	295
Розділ 5 АДМІНІСТРАТИВНИЙ РОЗСУД У ПУБЛІЧНОМУ АДМІНІСТРУВАННІ	297
5.1. Юридична природа адміністративного розсуду в публічному адмініструванні	297
5.2. Умови застосування адміністративного розсуду	299
Розділ 6 ВИКОРИСТАННЯ ЕЛЕКТРОННОГО ВРЯДУВАННЯ В ПУБЛІЧНОМУ АДМІНІСТРУВАННІ	301
6.1. Поняття та мета електронного врядування	301
6.2. Елементи електронного врядування	303
6.3. Співвідношення понять «електронне врядування», «електронна держава», «електронна демократія», «електронний парламент», «електронний уряд», «електронний суд»	305
Розділ 7 УЧИНЕННЯ ЮРИДИЧНО ЗНАЧУЩИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ ДІЙ ТА МАТЕРІАЛЬНО-ТЕХНІЧНИХ ОПЕРАЦІЙ	307
7.1. Учинення інших юридично значущих адміністративних дій	307
7.2. Здійснення матеріально-технічних операцій	307

Розділ 9 ПЛАН ЯК ІНСТРУМЕНТ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ.....	309
9.1. Юридична природа плану як інструменту публічного адміністрування.....	309
9.2. Сфера застосування та види планів.....	311
Розділ 10 ФАКТИЧНА ДІЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ.....	313
10.1. Поняття, юридичне значення та ознаки фактичної дії.....	313
10.2. Сфера застосування фактичних дій.....	314
10.3. Проведення перевірки як фактична дія.....	314
10.4. Здійснення моніторингу як інструмента публічного адміністрування.....	315
10.5. Надання довідок. Виплата грошових коштів. Адміністрування реєстрів.....	316
Розділ 11 ЗАХОДИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ.....	319
11.1. Поняття та риси адміністративного примусу.....	319
11.2. Правові засади застосування заходів адміністративного примусу.....	321
11.3. Адміністративно-запобіжні заходи в діяльності публічної адміністрації.....	322
11.4. Заходи адміністративного припинення.....	324
11.5. Адміністративні стягнення.....	330
Розділ 12 АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ РЕЖИМИ.....	332
12.1. Поняття та класифікація адміністративно-правових режимів.....	332
12.2. Спеціальні адміністративно-правові режими.....	333
12.3. Надзвичайні адміністративно-правові режими.....	334
12.4. Надзвичайний адміністративно-правовий режим воєнного стану.....	337
Розділ 13 КОНТРОЛЬ І НАГЛЯД.....	339
13.1. Адміністративний (публічний) контроль.....	339
13.2. Адміністративний нагляд.....	340

ГЛАВА 11 Спеціальні адміністративно-запобіжні заходи в умовах воєнного стану.....342

Розділ 1 БЛОКПОСТ ЯК АДМІНІСТРАТИВНО-ЗАПОБІЖНИЙ ЗАХІД ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ.....	342
1.1. Поняття блокпостів.....	342
1.2. Юридичні види блокпостів.....	343
1.3. Завдання та розміщення блокпостів.....	344
1.4. Права та обов'язки службових осіб, які несуть службу на блокпостах.....	345
1.5. Право на проведення перевірки на блокпостах.....	349
1.6. Вручення повістки на блокпосту.....	351
1.7. Відповідальність, що застосовується до громадян, які порушили правила перетину.....	352
Розділ 2 ІЗОЛЯЦІЙНО-ОБМЕЖУВАЛЬНІ ЗАХОДИ НА БЛОКПОСТАХ ЯК АДМІНІСТРАТИВНО-ЗАПОБІЖНИЙ ЗАХІД ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ.....	358
Розділ 3 ЗАБОРОНА ВИЇЗДУ ГРОМАДЯН ЧОЛОВІЧОЇ СТАТТІ ВІД 18 ДО 60 РОКІВ ЗА МЕЖІ УКРАЇНИ ЯК АДМІНІСТРАТИВНО-ЗАБЕЗПЕЧУВАЛЬНИЙ ЗАХІД НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ.....	360
3.1. Адміністративно-правові засади заборони виїзду громадян чоловічої статті від 18 до 60 р. за межі України в умовах воєнного стану.....	360

3.2. Особливості та проблеми реалізації права громадян України чоловічої статті залишати територію держави в умовах воєнного стану	361
3.3. Судова практика щодо заборони виїзду громадян чоловічої статті від 18 до 60 р. за межі України в умовах воєнного стану в Україні	376
ГЛАВА 12 Адміністративні процедури в умовах воєнного стану	399
Розділ 2 СУТНІСТЬ, ВИДИ ТА ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР	399
1.1. Сутність та види адміністративних процедур	399
1.2. Принципи адміністративної процедури	402
Розділ 2 УЧАСНИКИ ТА СТАДІЇ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ	407
2.1. Учасники адміністративної процедури	407
2.2. Стадії адміністративної процедури	410
ГЛАВА 13 Захист приватних осіб під час дії воєнного стану	415
Розділ 1 ГЕНЕЗА ДОСЛІДЖЕННЯ ТА НОРМАТИВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАХИСТУ ПРИВАТНИХ ОСІБ ПІД ЧАС ДІЇ ВОЄННОГО СТАНУ	415
1.1. Генеза дослідження захисту прав приватних осіб під час дії воєнного стану у вітчизняній адміністративно-правовій науці	415
1.2. Нормативно-правові акти щодо захисту прав і свобод приватних осіб під час дії воєнного стану	417
Розділ 2 ЗАХИСТ ПРАВ ПРИВАТНИХ ОСІБ ПІД ЧАС ДІЇ ВОЄННОГО СТАНУ ЯК ІНСТИТУТ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА	419
2.1. Поняття та зміст захисту прав приватних осіб під час дії воєнного стану як інститут адміністративного права	419
2.2. Види захисту прав і свобод приватних осіб під час дії воєнного стану	420
2.2.1. Регулятивні заходи захисту прав приватних осіб	420
ГЛАВА 14 Службове право в умовах воєнного стану	426
Розділ 1 ОСНОВИ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ	426
1.1. Поняття державного службовця. Посади державної служби та їх категорії	426
1.2. Обов'язки та права державного службовця	430
1.3. Вступ на державну службу. Проходження державної служби і службова кар'єра	435
1.4. Дисциплінарна та матеріальна відповідальність державного службовця	446
1.5. Матеріальне й соціальне забезпечення державного службовця	450
1.6. Припинення державної служби	452
Розділ 2 ОСОБЛИВОСТІ ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ СЛУЖБОВЦІВ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ПЕРІОД ДІЇ РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ	455
2.1. Правовий статусу органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану	455
2.2. Особливості вступу на службу та проходження служби в органі місцевого самоврядування в умовах воєнного стану	463

ГЛАВА 15	Адміністративно-деліктне право в умовах воєнного стану	468
Розділ 1	АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЯК ВИД ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ	468
1.1.	Поняття та ознаки адміністративної відповідальності	468
1.2.	Відмежування адміністративної відповідальності від інших видів юридичної відповідальності	471
1.3.	Принципи адміністративної відповідальності	474
1.4.	Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в разі їх фіксації в автоматичному режимі спеціальними технічними засобами	475
1.5.	Адміністративна відповідальність юридичних осіб	478
1.6.	Законодавчі акти, що регулюють відносини адміністративної відповідальності	480
Розділ 2	АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВОПОРУШЕННЯ	482
2.1.	Поняття адміністративного правопорушення	482
2.2.	Ознаки адміністративного правопорушення	482
2.3.	Відмежування адміністративного правопорушення від кримінального правопорушення	484
2.4.	Відмежування адміністративного правопорушення від дисциплінарного правопорушення	486
Розділ 3	ЮРИДИЧНИЙ СКЛАД АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВОПОРУШЕННЯ	489
3.1.	Поняття юридичного складу адміністративного правопорушення	489
3.2.	Структура юридичного складу адміністративного правопорушення	489
Розділ 4	ЗАХОДИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ	496
4.1.	Поняття адміністративного стягнення	496
4.2.	Види адміністративних стягнень	496
4.3.	Заходи впливу, що застосовуються до неповнолітніх осіб за вчинення адміністративних правопорушень	501
4.4.	Загальні правила накладення адміністративних стягнень	502
Розділ 5	ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВІ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ	505
5.1.	Поняття та особливості проваджень у справах про адміністративні правопорушення	505
5.2.	Докази у справах про адміністративні правопорушення	506
5.3.	Права та обов'язки осіб, які беруть участь у провадженні у справах про адміністративні правопорушення	507
5.4.	Стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення	511
5.5.	Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення	516
ГЛАВА 16	Адміністративне судочинство в умовах воєнного стану	518
Розділ 1	ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ	518
1.1.	Засади та особливості законодавчого регулювання діяльності адміністративних судів в умовах воєнного стану	518
1.2.	Зміна територіальної підсудності справ	519

1.3. Передання матеріалів судових справ.....	520
1.4. Особливості режиму роботи судів у період дії воєнного стану.....	520
1.5. Особливості перебігу процесуальних строків у судових справах в умовах воєнного стану.....	522
Розділ 2 ОСНОВНІ КАТЕГОРІЇ, КРИТЕРІЇ ОЦІНЮВАННЯ РІШЕНЬ, ДІЙ ЧИ БЕЗДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ТА ДЖЕРЕЛА АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА.....	524
2.1. Поняття та юридична природа адміністративного судочинства.....	524
2.2. Критерії оцінювання рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічного адміністрування.....	526
2.3. Джерела права (матеріального та процесуального), які застосовує адміністративний суд.....	529
Розділ 3 ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА.....	531
3.1. Поняття та зміст принципів адміністративного судочинства.....	531
3.2. Принцип верховенства права в адміністративному судочинстві.....	533
3.3. Гласність і відкритість судового процесу та його повне фіксування технічними засобами.....	534
3.4. Змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі.....	536
3.5. Обов'язковість судового рішення.....	537
3.6. Забезпечення права на апеляційний перегляд справи.....	538
3.7. Неприпустимість зловживання процесуальними правами.....	538
Розділ 4 ФОРМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА.....	540
4.1. Загальне позовне провадження.....	540
4.2. Спрощене позовне провадження.....	541
4.3. Типові та зразкові адміністративні справи.....	542
Розділ 5 АДМІНІСТРАТИВНА ЮРИСДИКЦІЯ.....	544
5.1. Публічно-правовий спір.....	544
5.2. Структура та адміністративно-процесуальна компетенція адміністративних судів.....	545
5.3. Юрисдикція адміністративних судів.....	546
5.4. Підсудність адміністративних судів.....	548
Розділ 6 СКЛАД СУДУ. ВІДВОДИ.....	552
6.1. Склад адміністративного суду.....	552
6.2. Відводи в адміністративному процесі.....	553
Розділ 7 УЧАСНИКИ СУДОВОГО ПРОЦЕСУ (УЧАСНИКИ СПРАВИ, ПРЕДСТАВНИКИ, ІНШІ УЧАСНИКИ СУДОВОГО ПРОЦЕСУ).....	555
7.1. Адміністративно-процесуальний статус учасників судового процесу.....	555
7.2. Адміністративна правоздатність і дієздатність.....	558
Розділ 8 ДОКАЗИ І ДОКАЗУВАННЯ. ЗАСОБИ ДОКАЗУВАННЯ. ПРЕДМЕТ ДОКАЗУВАННЯ.....	560
8.1. Юридична природа доказів і доказування в адміністративному процесі.....	560
8.2. Засоби доказування.....	561
8.3. Предмет доказування.....	565
Розділ 9 ЗВЕРНЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ.....	571
9.1. Право на звернення з адміністративним позовом. Строк звернення з адміністративним позовом.....	571

9.2. Зміст та оформлення позовної заяви	573
Розділ 10 СПОСОБИ СУДОВОГО ЗАХИСТУ	581
10.1. Забезпечення адміністративного позову.....	581
10.2. Постановлення судом ухвали про ухвалення позовної заяви до розгляду та відкриття провадження у справі	584
10.3. Відзив. Відповідь на відзив. Заперечення. Пояснення третьої особи щодо позову або відзиву. Зустрічний позов в адміністративному судочинстві.....	588
10.4. Урегулювання спору за участі судді. Відмова відповідача від позову, примирення.....	590
10.5. Розгляд справи по суті як стадія судового провадження.....	592
10.6. Особливості розгляду типових і зразкових справ.....	601
Розділ 11 ПЕРЕГЛЯД СУДОВИХ РІШЕНЬ: АПЕЛЯЦІЙНЕ Й КАСАЦІЙНЕ ПРОВАДЖЕННЯ. ПЕРЕГЛЯД ЗА НОВОВІЯВЛЕНИМИ АБО ВИКЛЮЧНИМИ ОБСТАВИНАМИ	602
11.1. Юридична природа перегляду судових рішень	602
11.2. Апеляційне провадження.....	603
11.3. Касаційний перегляд судових рішень	610
11.4. Особливості письмового провадження	614
11.5. Перегляд судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами.....	615
11.6. Перегляд судових рішень на підставі рішень ЄСПЛ	617
ГЛАВА 17 Адміністративний процес в умовах воєнного стану	620
Розділ 1 ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ	620
1.1. Забезпечення безперебійного функціонування адміністративних судів в умовах воєнного стану.....	620
Розділ 2 ФУНКЦІОНУВАННЯ ОСНОВНИХ ІНСТИТУТІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ	630
2.2. Правові засади діяльності адміністративних судів в умовах воєнного стану	633
2.3. Дотримання принципів адміністративного судочинства в умовах воєнного стану.....	636
2.4. Суб'єкти адміністративного судочинства. Учасники судового процесу. Адміністративна правоздатність і дієздатність	645
2.5. Адміністративна юрисдикція. Визначення компетентного суду. Склад суду. Відводи	649
Розділ 3 ФОРМИ, ДОКАЗИ І ПРОЦЕС ДОКАЗУВАННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ	666
3.1. Форми здійснення судочинства адміністративному судами.....	666
3.2. Докази і процес доказування.....	669
Розділ 4 ОСОБЛИВОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ	687
4.1. Право на участь сторін у розгляді справи в умовах воєнного стану. Судові виклики та повідомлення.....	687
4.2. Відновлення втраченого судового провадження.....	690

Розділ 5 ВИКОНАННЯ СУДОВОГО РІШЕННЯ. СУДОВИЙ КОНТРОЛЬ ЗА
ВИКОНАННЯМ СУДОВИХ РІШЕНЬ..... 694
5.1. Виконання судового рішення..... 694
5.2. Судовий контроль за виконанням судових рішень..... 695

СЛОВНИК СПЕЦІАЛЬНИХ ТЕРМІНІВ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ701

ВИСТУП ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ ВОЛОДИМИРА ЗЕЛЕНСЬКОГО ЗІ ЩОРІЧНИМ ПОСЛАННЯМ ДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ ПРО ВНУТРІШНЄ І ЗОВНІШНЄ СТАНОВИЩЕ УКРАЇНИ 28 ГРУДНЯ 2022 РОКУ

Слава Україні! Шановний пане Голово, шановні народні депутати нашої міцної України, шановні урядовці! Шановні гості, шановні присутні! Шановні українські воїни! Український народе! Поговорімо сьогодні про Україну.

Про те, як усі змінилися за ці десять місяців. І про те, як ми змінили весь світ. Про нашу силу. Увесь цей час ми були єдиними. Так само, як зараз у цій залі, коли всі відповіли: «Героям слава». Слава Україні!

Завдяки нашій єдності ми досягли того, у що майже ніхто у світі, у всьому світі, не вірив. Майже ніхто, окрім нас. Україна стала одним із глобальних лідерів. Наші національні кольори – це сьогодні міжнародний символ сміливості й незламності всього світу. У будь-якій країні, на будь-якому континенті, коли бачать синьо-жовтий, знають, що це про свободу. Про народ, який не здався, який вистояв, який об'єднав світ. І який переможе.

Завдяки Україні світ повірив, що цінності дають силу. Повірив услід за нашою боротьбою. Світ упевнився, що тиранія програє. Услід за нашою вірою. Світ побачив, що свобода може стати переможцем. Услід за нашими здобутками на полі бою. І всіма нашими військовими. Обов'язково стане. Україна обов'язково переможе.

За десять місяців цього року ми допомогли всім. Ми допомогли Заходу віднайти себе знову, повернутися на глобальну арену й відчути, наскільки Захід переважає. Ніхто на Заході вже не боїться й ніколи не буде боятися Росії.

Ми допомогли Євросоюзу набути справжньої суб'єктності. Допомогли Європі відчути себе не кількома чемпіонатами з командами різного рівня, а однією сильною командою, яка разом з усім вільним світом бореться за цю важливу перемогу.

Саме Україна об'єднала Європейський Союз. Виявилось, що це можливо! І тепер Європа захищає себе. Європа долає кризи. І це – попри колосальні ресурси, кинуті Росією на те, щоб зламати наш континент.

Усе, що Росія намагалася робити проти Європи, не спрацювало. Кожен російський крок став помилкою. Наші ж кроки спрацювали.

І вперше в історії Євросоюз допомагає оборонятися від такої масштабної агресії. Уперше низка країн ЄС змінила своє законодавство й свої політичні правила і тепер надає збройну підтримку нашій державі. Уперше в історії деякі країни Європи переглянули поняття нейтралітету й протистоять агресії разом з нами, разом з Україною.

Ми допомогли Європі й більшості країн світу відчути, що бути нейтральними зараз – це бути, вибачте, аморальними. 143 держави проголосували за резолюцію Генасамблеї ООН на підтримку територіальної цілісності України й повної реалізації Статуту ООН.

Це справді показовий приклад. Це найбільше за десять місяців і вісім років. І я дякую усім, хто працював на цей результат безпрецедентно активно. Я вас вітаю! Це велика перемога!

За цей час після 24 лютого лише в мене було 850 міжнародних заходів. І так працював увесь наш дипломатичний корпус.

Я хочу зараз подякувати всім, хто працював саме так, так потужно. Усім нашим дипломатам, усім нашим урядовцям і, звичайно, тим народним депутатам, хто допомагав МЗС і Офісу будувати проукраїнську коаліцію у світі. Я дякую вам!

І дякую усім лідерам і народам, які допомагають нам захищати незалежність, захищати міжнародне право! Дякую шановним послам країн – наших партнерів, які зараз присутні тут, у цій поважній залі!

Дорогі українці! Погляньте, як змінилися глобальні пріоритети. Більшість країн світу вже не цікавиться, чи почує їх Росія. Із цим покінчено. Тепер світ по-справжньому зацікавлений у тому, чого ще очікувати від України, що ще Україна може дати Європі, що ми можемо дати світу. Для багатьох людей у світі тепер це гордість – мати друзів серед українців. Згадайте, як колись українцям хотілося мати друзів серед іноземців. І ми тепер по-справжньому єдині зі світом – із найсильнішими, із найвільнішими у світі.

Ми повертаємо мільйонам людей у різних країнах віру в цінності. У цінності, яких батьки вчать дітей будь-де у вільному світі. Ми показуємо, що життя справді має залежати від саме таких цінностей. Ми актуалізуємо сенси. Сенси, які довго були, на жаль, лише безплідними буквами деяких міжнародних угод, конвенцій і меморандумів. Вони запрацюють. І ми це показуємо. Ми даємо кожному нашому партнеру унікальне й дуже важливе відчуття та історичну можливість – бути переможцем разом з Україною.

Завдяки українцям світ згадує, що це таке – бути переможцями. Наступного року ми це тільки посилим.

Цьогоріч ми здобули для України статус кандидата на вступ у Європейський Союз. Але наше досягнення не тільки в цьому. Це лише частина досягнення. Україна заслуговує на цей статус давно. Ми це знаємо. Ще років 20 тому ми могли б бути там, мати цей статус.

Зараз наше з вами досягнення значно більше. Україна зцементовує. Зцементовує Євросоюз і весь вільний світ боротьбою за свободу та мир. Це – головний наш здобуток у зовнішній політиці за рік, що минає. Ми зробили очевидним для всіх, що без України жодне об'єднання у Європі не буде сильним. І саме тому в усіх країнах Європейського Союзу впевнена більшість громадян підтримала Україну та ідею приєднання України до ЄС, і більшість бачить нас в Альянсі. Настає час для початку переговорів щодо членства України у Євросоюзі.

Дорогі українці! Я хочу, щоб ми зараз подякували разом усім тим, хто відкрив нам цю можливість, цей шлях. Я хочу, щоб ми подякували нашим воїнам.

Наші воїни, саме воїни, українські герої – не просто військовослужбовці. Не просто солдати й матроси, не просто сержанти й старшини, не просто офіцери та генерали. Воїни – вони є надією мільйонів людей на життя. Вони є надією Європи на спокій. Вони є надією світу, що час імперій не повернути. Українські воїни здобувають для нас мир. І здобудуть! Слава Збройним силам України, Національній гвардії, нашим прикордонникам, нашій розвідці, СБУ, ССО, Національній поліції! Слава всім нашим силам оборони й безпеки! Слава Україні!

Сьогодні українські воїни доводять, що велич – не від розмірів держави, не від запасу ракет і не від здатності когось до чогось примушувати. Велич – від сили духу тих, хто захищає свій дім, захищає волю для свого народу. Українські воїни вигнали окупантів з-під Києва, і це був перший переломний момент у повномасштабній війні. Це показало силу нашого опору. Українські воїни звільнили Зміїний, і відтоді кожен окупант знає, яку єдину відповідь він почує від українців на будь-які свої зазіхання. Це показало, що Україну ніщо не зупинить. У Чорному морі дещо поменшало флагманів, а один сумнозвісний міст дедалі частіше працює на виїзд, а не на в'їзд. Якщо працює. І це показало, яким буде майбутнє. Воно буде українським.

Активні дії наших сил оборони й безпеки на Харківщині перегорнули багато сторінок старої історії. Може, російська армія й не знала, що здатна аж так стрімко тікати. Тікати, лишаючи все: позиції, зброю, своїх солдатів і колаборантів. Окупанти тікали, хоча мали перевагу на цьому напрямку у кількості озброєння, техніки й солдатів. Але в наших воїнів була – і є! – інша велика перевага. Більш значуща. Перевага в рішучості, перевага сили своєї землі під ногами.

Таку перевагу українських воїнів ми посилюємо потужною зброєю. Вперше в нас така зброя. «Хаймарс» і «Краб», «Гарпун» і «Насамс», «Байрактар» і гаубиці М777, «Цезар» і «Бушмастер», «Айріс Т» і «Кроталь» – я назвав зараз лише деякі з десятків видів найкращої зброї світу, яка вже є або буде в наших воїнів. Дякую нашим партнерам!

Понад 1 800 міст і сіл України нам уже вдалося звільнити від окупанта.

І я дякую усім державам, які допомагають нам долати російську тиранію саме на полі бою!

Я нагадаю: ще рік тому здавалося неможливим, що в нашої держави будуть системи ППО «Патріот». Але тепер маємо й таку домовленість. Дякую нашим стратегічним партнерам! Це особливий знак довіри до України. Це справжнє союзництво зі Сполученими Штатами Америки. Ми досягли цього.

І в мене є один борг із часу візиту до Сполучених Штатів, який хочу саме зараз віддати. У цій залі – капітан Павло Чернявський, командир батареї «Хаймарсів», який відзначений «Хрестом бойових заслуг» і який передав цю відзнаку Президенту Сполучених Штатів Америки Байдену. Для мене було честю виконати цю особливу місію. Але в неї є друга частина. Президент Байден у відповідь передав Command Coin – спеціальний символ від Прези-

дента Сполучених Штатів Америки. Пане капітане! Павле! Маю віддати зараз цю Command Coin вам. І ще раз хочу подякувати Президенту Байдену, обом партіям Конгресу й кожній американській родині за історичну підтримку України, підтримку наших громадян. Дякую!

Ви бачите, шановні українці, як весь світ, цілий світ допомагає нам і ми отримуємо передову зброю. Ви можете бути певні, що настане час, коли бренди української зброї так само будуть цікавити весь світ. Ми здатні виробляти свої ракети, свої морські дрони – ми вже це робимо, – бронетехніку, авіатехніку та інші види озброєнь. Ми вже це робимо. Вже є наше. Все це – наше. «Стугна», «Вільха», «Нептун», морський дрон та інше. Давайте подякуємо нашому вітчизняному виробництву. Український військово-промисловий комплекс був і буде одним із найпотужніших у Європі та світі, я у цьому впевнений.

Інтенсивність бойових дій, глибина того зла, яке принесла Росія, обсяг і жорстокість злочинів окупантів на нашій українській землі спонукають не тільки нас, а й увесь світ оновлювати стандарти оборони, оновлювати стандарти безпеки, досягати справедливості. Це стосується багатьох сфер – від виробництва снарядів і тактики на полі бою до створення нової дієвої архітектури безпеки для України, усєї Європи та світу, нових гарантій безпеки.

Від запуску юридичних механізмів, щоб притягнути до відповідальності всіх винних в агресії й компенсувати коштом Росії всі збитки, завдані цим терором, до реформи наявних міжнародних організацій, які мають гарантувати мир і міжнародний правопорядок, але не здатні зараз це зробити. Україна вже серед лідерів відповідних процесів.

І, до речі, саме в Україні нашими героїчними воїнами визначаються нові стандарти НАТО. Стандарти, якими ми сьогодні ділимося з нашими союзниками по Альянсу. Союзниками, а не просто партнерами.

Але, щоб дійти до цього часу й до тих можливостей, ми маємо домовитися зараз поміж собою. Ми всі в цій залі, в Україні, у нашому народі, у нашому суспільстві.

Пункт перший – єдність. Ми маємо берегти її попри будь-які особисті емоції та інтереси. Єдність – це те, що дозволяє нам зараз зміцнювати суспільство, зміцнювати нашу державу й змінювати негативні тенденції нашої багатовікової історії. Що сильніша єдність, то більшою й швидшою буде наша перемога. У єдності маємо бути рівними. Рівними в єдності. І це зараз виклик. Дуже важливий момент. Ніхто на фронті не зрозуміє тих, хто, маючи будь-яку політичну вагу чи владну позицію, буде намагатися повернутися до старого життя. До життя до 24 лютого. Якщо хтось спробує зіграти проти незалежності України – чи політичної, чи економічної, чи духовної незалежності, – наша держава буде відповідати миттєво й жорстко. Не існує у світі такого золота для хрестів чи будь-чого ще, яке могло б перекрити моральну іржу від зв'язків із державою-терористом.

І, вибачте, якщо хтось із політичного класу України думає, ніби, коли він спускається на лижах із гори, то цим мотивує солдатів підніматися з окопів і йти у наступ, – це ознака божевілья, і таких у політиці не буде.

Я прошу всіх залишити вдома особисті амбіції та працювати на захист нашого спільного дому. Працювати разом з державою й так, як потрібно для захисту свободи й наших людей. Коли триває така жорстока війна, не час для особистої політичної партизанщини десь тут, у тилу, у медіа чи тим паче у столицях держав, які нам допомагають. Будь ласка, сприймайте мої слова максимумально серйозно.

Україна йде до перемоги, про яку мріяли покоління наших людей. Зараз мріють наші діти. Мріяли наші батьки, дідусі. Усі покоління з часів Богдана до національно-визвольних змагань ХХ століття. Те, чого не досягли раніше, буде в нас. Буде.

І це можливо завдяки тому, що вперше за кілька століть маємо одночасно загальнонаціональну єдність, свою власну державу, що функціонує, і максимальне єднання світу заради підтримки нашої прекрасної України. Ми не дамо нікому «відкотити» це до старих часів. Люди не дадуть. Світ не дасть. Наша єдність має бути такою ж міцною, як наші воїни.

Другий пункт – це безпека. Бути одним із глобальних лідерів – це не статус і не нагорода. Це постійний процес. Процес пошуку нових можливостей для держави, нових друзів та альянсів, нового зростання для економіки й суспільства. Так само безпека держави – це не той стан, якого досягаєш раз і назавжди, це складна робота, це процес. Лідерство та безпека йдуть поруч – здобуваючи одне, працюєш і на друге.

Зараз, коли ворог поставив собі за мету знищити нашу енергетику, ми ставимо собі за мету стати лідером у трансформації нашої енергетики для протидії будь-яким загрозам: військовим, політичним, економічним чи навіть кліматичним. Ми маємо стати – і станемо, бо немає виходу! – станемо лідером у побудові сучасної «зеленої» енергетики. Це дасть змогу створити децентралізовану енергосистему, яку не зруйнувати ракетними ударами. Сьогодні – всі бачать – це небезпечно, коли міста залежать від кількох великих тепло- чи електростанцій. Сучасному місту потрібні децентралізовані джерела енергії. Лише «зелена» енергетика може це забезпечити.

Маючи лідерські позиції в такій енергетиці й розвиваючи нашу атомну генерацію, а також водневу енергетику, ми будемо здатні забезпечити потреби України, а у мирний час – і Європу. Це буде історичне посилення ролі України у Європі. Ми можемо, а отже, повинні стати одним із гарантів європейської енергобезпеки. І це завдання, завдання на завтра.

Сьогодні ж маємо пройти й обов'язково пройдемо цю зиму. Російські ракетні й «шахедні» удари по нашій енергетиці, по енергозабезпеченню українців – це очевидний виклик не лише Україні. Коли терор б'є по цивілізованості життя, світ може стати на захист і цивілізованості, і життя. Ми робимо все для цього. Я дякую кожному й кожній, хто захищає посилення міжнародного

тиску на Росію за терор! І я дякую усім країнам і компаніям, міжнародним організаціям і людям, які постачають нам обладнання й надають фінансову підтримку, щоб забезпечити народ України світлом, теплом і зв'язком! Дякую вам! Один приклад: лише кількість терміналів «Старлінк» в Україні, які наочно доводять перевагу цивілізованості над терором і варварством, ми доведемо до понад 30 тисяч найближчим часом.

Ми вже стаємо – і станемо! – лідером у цифровій трансформації держави й суспільства. Думаю, не варто окремо зупинятися на тому, чого ми досягли в галузі цифровізації та зв'язку. Скажу лише те, що це досягнення такої ваги, яка дає змогу робити досвід нашої держави у цифровізації одним з інструментів зовнішньої політики. Ми завершимо тотальну цифровізацію усіх дозволів і державних послуг в Україні. Це і про антикорупцію, і про стійкість інституцій нашої держави.

А поширюючи у світі такий досвід трансформації, вдалий досвід, ми забезпечимо Україні нових друзів, нові альянси, нові політичні та економічні можливості. Зокрема, це буде стосуватися розвитку відносин з країнами Африки та іншими державами Глобального Півдня. Цей напрям зовнішньої політики отримав спеціальний пріоритет. Ми вже стаємо – і станемо! – лідером глобальних зусиль заради продовольчої безпеки.

Цей рік показав, що без українського фермера, без українського аграрного експорту неможливо гарантувати не лише харчову, а й соціальну безпеку для десятків країн Африки, Азії та Європи. Дві наші ініціативи: експортна зернова ініціатива і програма Grain from Ukraine, «Зерно з України» – повернули світу життєво необхідну стабільність. Понад 15 мільйонів тонн продовольства на експорт до понад сорока країн лише за п'ять місяців в умовах повномасштабної війни – це наша перша зернова ініціатива.

І я дякую Генеральному секретарю ООН пану Гутерришу, дякую Президенту Туреччини Ердогану за підтримку у відновленні нашого аграрного експорту. Уже понад 30 держав-донорів та майже 200 мільйонів доларів – це наша друга зернова ініціатива, гуманітарна. Євросоюз і Катар, Туреччина та Японія, Норвегія й Корея, Канада та США – це лише початок глобального гуманітарного коридору для країн, які зіткнулися із загрозою голоду. Голоду через Росію. Навіть зараз, коли нам важко, ми розділили наш український хліб із тими, кому ще важче. Я дякую за це всім, хто це зробив. Моральне лідерство України та наших партнерів беззаперечне.

Україна завжди має шукати, як проявити лідерство, як залучити інших лідерів, і кожен такий успіх буде посилювати нашу безпеку, буде зміцнювати зовнішнє становище для нашої держави. Але також і внутрішнє. Наші експортні ініціативи та загалом розширення можливостей для вантажних перевезень через територію Євросоюзу й Туреччини дали нам змогу зберегти мільйони робочих місць для українців.

Шановні присутні! Я прошу вас зараз подякувати всім нашим транспортникам, портовикам, усім, хто працює на залізниці та в кожній галузі, що забезпечує рух товарів для українців!

Ще один важливий безпековий елемент. Бізнес зараз – це також захист України. Податки зараз – це теж безпека. Цього року в нас не було затримок із зарплатами нашим рідним учителям і лікарям. Були проіндексовані пенсії, як це передбачено законодавством України. На деокупованій території виплати йшли одразу, коли там завершуються стабілізаційні заходи. На оборону за рік спрямовано понад трильйон 200 мільярдів гривень. Звичайно, вагому роль відіграли фінансова допомога партнерів та інші залучені кошти, це правда. Але. Але є але. Маємо пам'ятати, що фінансування Збройних сил України – це передусім внутрішній ресурс від податків українців, від мит, облігацій та інших подібних джерел. І кожна несплачена гривня податків – це гроші, забрані в наших військових. І це факт. Звичайно, наявна податкова система не влаштовує ані тих, хто сплачує податки, ані тих, хто збирає податки. Не влаштовує вона й тих наших людей, які отримують зарплати та пенсії з цих податків. Але надзвичайно важливо, щоб ми з вами досягли національної згоди в цьому питанні.

І я хочу зараз подякувати всім, кожному й кожній, хто зберігає роботу свого бізнесу, хто зберігає робочі місця, щоб люди могли забезпечувати себе та свої родини, хто сплачує податки. Дякую вам! Ще раз хочу це підкреслити й хочу, щоб ви це знали: дуже важлива міжнародна допомога спрямовується на важливі соціальні виплати. А весь ресурс для зарплат військовим – це все сплачують громадяни України.

Третій пункт – справедливість. Створення трибуналу щодо злочину агресії – це невід'ємна частина політики нашої держави. Я впевнений, що трибунал запрацює. Запрацює й міжнародний компенсаційний механізм, який ми будуємо. При цьому маємо максимально співпрацювати з Міжнародним кримінальним судом. Тобто всі елементи міжнародного й національного правосуддя будуть використані, щоб притягнути до справедливої відповідальності російських убивць і катів, усіх, хто спланував, розпочав і здійснює агресію проти народу України. Жоден злочин окупантів в Україні не повинен залишитися без законного вироку. І скільки б ресурсів і часу це не потребувало, відповідальність для окупантів має бути невідворотною. І буде саме такою!

За все, що було зроблено проти українців від 2014 року й від 24 лютого. Чи може це забезпечити лише держава? Ні. І я хочу подякувати нашим партнерам і, зокрема, Нідерландам за принципове лідерство в цій роботі; усім нашим слідчим, експертам, прокурорам і суддям, які вже працюють над цим, і всім журналістам та громадським активістам, хто долучився до справедливості. Я дякую вам!

Дякую й тим, хто допомагає знаходити та блокувати в іноземних юрисдикціях активи держави-терориста та пов'язаних із нею осіб, хто просуває в інших державах законодавчі ініціативи для конфіскації цих активів Російської

Федерації, а також адвокатує це в медіа! Ми зробимо все, щоб повернути додому всіх наших людей, які зараз у російській неволі.

Мета – відновити територіальну цілісність України – завжди йде поруч для нас із іншою метою – звільнити всіх наших людей, яких утримують у російському полоні чи в тюрмах, а також усіх тих, хто був силою депортований із нашої землі.

За час після 24 лютого нашій команді вдалося звільнити з російського полону 1 456 людей. Це суттєво. І я щасливий бачити кожного й кожна, хто повертається в Україну. Але попереду ще значно більше роботи. Проте я не маю сумніву, що ми разом, об'єднано її виконаємо.

Відбудова України після бойових дій – це ще одна складова справедливості. Уже зрозуміло, що це буде найбільший економічний проект нашого часу у Європі. Обсяги того, що потрібно зробити, очевидні для всіх і не потребують зараз окремого перелічування.

Зазначу лише дуже коротко ключові принципи. Уся територія нашої держави потребує перебудови тих об'єктів інфраструктури, енергетики, соціальної сфери та іншого, що не відповідає сучасним безпековим вимогам. Ми маємо підняти з руїн територію, на яку зайшли російські окупанти після 24 лютого. Так само будемо відновлювати нормальність життя на території Донбасу та Криму, які були незаконно окуповані у 2014 році й за час, що минув, доведені окупантами до катастрофи. Зараз іще складно оцінити необхідний обсяг ресурсів. Але точно можна сказати, що ми повинні зробити пріоритет у відновленні для тих компаній, які були в Україні або прийшли в Україну під час війни. Які вийшли з російського ринку під час війни. Це справедливо.

Хто підтримував нас у найважчі, найскладніші моменти, хто був з нами тоді, коли Україна боролася за життя, хто працював і сплачував податки, хто волонтерив і допомагав нашій незламності... Треба знайти формат, як надати такому бізнесу більше можливостей у таких важливих проектах, проектах нової, відбудованої України. Український бізнес, американський, французький, польський – будь-який, який ми бачимо тут і зараз. Я прошу вас, шановні народні депутати, разом з урядом і Офісом розробити таку законодавчу рамку. І це теж спонукатиме міжнародний бізнес заходити в Україну вже зараз, готуючись до майбутнього, до перемоги.

І ще одне. Так само, як ми маємо відновити територіальну цілісність, маємо відновити й суспільну цілісність. Мільйони наших людей, які стали переселенцями і знайшли прихисток за кордоном, не мають стати біженцями. Я дякую усім країнам, дякую усім народам Європи та світу, які допомагають нашим людям! Але ми повинні зберегти їх як частину українського суспільства. Маємо забезпечити їхнє повернення. Це передбачає різні компоненти роботи. Гарантування безпеки й економічне зростання. Відбудова та подальша інтеграція нашої держави з Європейським Союзом та іншими провідними суб'єктами вільного світу.

Захист прав людини й вирівнювання соціальних та особистих свобод в Україні та в передових країнах перебування наших переселенців. Створення сучасної ветеранської політики. Це дуже важливо! Створення в Україні сучасної системи реабілітації тих, кого війна поставила в найскладніше становище. Щоб у нашому суспільстві було саме це відчуття – що ніхто у нас не є зайвим. Це завдання... Що про всіх українців ми піклуємося, що кожному й кожній можемо допомогти.

Країна, яка підтримує усіх своїх, є країною, у яку хочеться повернутися. Ми маємо зробити так, що коли у світі бачитимуть синьо-жовтий український прапор, то знатимуть, що це і про свободу, і про людей, у яких є міцний дім і яким завжди допоможуть, хоч би що з ними сталося. Бо ми всі – українці. І цього достатньо.

Я дякую вам за увагу! Слава всім, хто воює й працює заради нашої держави! Слава всім, хто допомагає нам захищати незалежність і свободу! Слава всім вам, нашому народу! Слава Україні!

Бажаю нам усім у наступному (2023) році перемоги й тільки перемоги. Нічого не потрібно! З прийдешніми святами! Дякуємо всім за цей складний рік! Дякуємо нашим воїнам, нашому народу прекрасної України!

Слава Україні!⁴

⁴ Виступ Президента зі щорічним Посланням до Верховної Ради про внутрішнє і зовнішнє становище України. Офіційне інтернет-представництво Президента України Володимира Зеленського. 28 грудня 2022 р. <https://www.president.gov.ua/news/vistup-prezidenta-zi-shorichnim-poslannyam-do-verhovnoyi-rad-80113>

ІНТЕРВ'Ю ГОЛОВНОКОМАНДУВАЧА ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ ВАЛЕРІЯ ЗАЛУЖНОГО ЖУРНАЛУ «THE ECONOMIST» ВІД 3 ГРУДНЯ 2022 РОКУ (ФРАГМЕНТИ)

Валерій Залужний: Для нас, для військових, війна почалася у 2014 році. Для мене особисто в липні 2014 року. І я не мав жодного уявлення про те, що таке війна в 2014 році. Я прочитав багато книжок, я закінчив усі академії із золотою медаллю, я все розумів теоретично, але я не розумів, що таке війна насправді. Але за вісім років війни, до 2022 року, і я, і такі як я, все це прекрасно зрозуміли.

Усе, що ми робили, коли почалася широкомасштабна агресія, – це реалізували не тільки наші знання, які ми вже мали в 2014 році, а й ті навички і той досвід, який ми отримали з того часу. І найголовніший досвід, який у нас був і який ми сповідували майже як релігію -- росіян і будь-яких інших ворогів треба вбивати, просто вбивати, і головне – не боятися це робити. І це те, що ми робимо.

Усе, що відбулося 24 лютого – це збільшення масштабу. До цього у нас був фронт 403 км і 232 опорні пункти. А до 24 лютого цей фронт збільшився до 2 500 км. І ми були відносно невеликими силами, але ми вступили в бій. Природно, ми розуміли, що ми недостатньо сильні. Наше завдання полягало в тому, щоб розподілити наші менші сили таким чином, щоб за допомогою нетрадиційної тактики зупинити наступ.

The Economist: Що вирізняє Вас як командира?

Валерій Залужний: Радянська армія вітала і впроваджувала одну концепцію – командир. Але бути командиром і бути лідером – це не одне й те саме. При всій повазі до пана Суровичіна (командувача російськими військами в Україні), якщо подивитися на нього, то це звичайний петровський командир петровських часів, скажімо так, держиморда (жорстокий маркітант у «Ревізорі» Гоголя). Я звільнив десятох з них, бо вони були не на висоті. Ще один застрелився.

Дивишся на нього і розумієш, що або ти виконуєш завдання, або тобі буде дуже погано. І ми давно зрозуміли, що це не працює. І особливо ми це зрозуміли в 2014 році, коли 21-річний лейтенант прийшов командувати чоловіками, яким було по 50–60 років. Звичайно, у нас були свої держиморди, які намагалися тримати порядок кулаками і біцепсами, але це не працює на 100 % в українській армії... Завжди можна бути нормальним. Бути нормальним – це значить залишатися людиною у будь-якій ситуації – це найголовніше. Залишатися людиною, ставати лідером. Бути розумнішим, бути сильнішим, бути талановитішим і тоді намагатися керувати людьми. Це релігія, яку я сповідував.

The Economist: Чи означає це, що ви прислухаєтеся до своїх офіцерів і захочете їхню ініціативу?

Валерій Залужний: Я довіряю своїм генералам. З початку війни я звільнив десятьох з них, бо вони були не на висоті. Ще один застрелився. Я довіряю Сирському (генералу Олександру Сирському, командувачу Сухопутних військ Збройних сил України). Якщо він мені каже, що йому потрібна ще одна бригада, значить, йому дійсно потрібна ще одна бригада. Я, звичайно, не думаю, що я тут найрозумніший. Я повинен слухати і слухаю тих, хто на місцях. Тому що ініціатива там.

Валерій Залужний: Ми вже зрозуміли через низку операцій, що головне – не боятися цього ворога. З ним можна боротися, з ним треба боротися сьогодні, тут і зараз. І в жодному разі не відкладати це на завтра, бо будуть проблеми. Для того, щоб це зробити, потрібні ресурси. Так само, як і росіяни, коли ми щось плануємо, ми повинні мати ресурси, щоб це зробити. Тоді, якщо ваша позиція правильна і ви приймаєте правильні рішення, ви можете розраховувати на правильний результат.

Росіяни накопичували свої ресурси протягом тривалого часу. За моїми підрахунками, три з половиною – чотири роки вони інтенсивно нарощували їх: людей, техніку, боєприпаси. Я думаю, що вони мали тримісячний запас ресурсів для того, щоб досягти своїх цілей. Те, що вони вичерпали ці ресурси і змарнували свій потенціал, не досягнувши практично ніякого результату, свідчить про те, що їхня позиція була обрана неправильно. Тепер їм треба знову думати, як виходити з цієї ситуації. Не сумніваюся, десь за Уралом готують нові ресурси. Вони 100 % готуються.

Вони хотіли взяти Київ. З військової точки зору це було правильне рішення – найпростіший спосіб досягти своєї мети. Я б учинив так само. Я добре знаю Герасімова (главу збройних сил Росії) не особисто, звичайно. У нього не було іншого виходу. Він сконцентрувався на Донбасі, щоб зберегти ті ресурси, які у нього залишилися. На сьогоднішній день ситуація на Донбасі не проста. Але стратегічно це безвиграшна ситуація для російської армії.

Тому, скоріш за все, вони шукають способи зупинити (бойові дії) і отримати паузу будь-яким способом: обстрілюючи мирне населення, залишаючи наших дружин і дітей замерзати. Їм це потрібно з однією простою метою: їм потрібен час, щоб зібрати ресурси і створити новий потенціал, щоб вони могли продовжувати виконувати свої цілі.

Але паралельно вони працюють над іншим завданням, вони роблять усе можливе, щоб не дати нам перегрупуватися і завдати удару самим. Саме тому ви бачите бої вздовж 1 500-кілометрової лінії фронту. Десь більш інтенсивні, десь менш інтенсивні, але вони сковують наші війська, щоб не дати нам перегрупуватися. Те, що вони зараз ведуть запеклі бої – це, звичайно, дуже погано. Але це не є вирішенням стратегічної проблеми. Це просто виснажує Збройні сили України.

Тому, як і під час Другої світової війни, я в цьому не сумніваюся, швидше за все, десь за Уралом готують нові ресурси. Повторюю, вони 100 % готуються.

Боєприпаси готуються, не дуже хороші, але все ж таки. Це не будуть ті ресурси, які могли б бути за два роки перемир'я. Вони будуть паршиві, і бо-

йовий потенціал буде дуже, дуже низьким, навіть якщо вони наберуть ще мільйон людей в армію, щоб жбурляти гарматне м'ясо.

Тому наступна проблема, яка стоїть перед нами, – це, *насамперед, утримати цю лінію і не втратити більше жодної позиції*. Це дуже важливо. Тому що я знаю, що звільнити її в десять – п'ятнадцять разів важче, ніж не здати. Тому наше завдання зараз – втриматися. Наше завдання – дуже чітко моніторити за допомогою наших партнерів, що там відбувається, куди вони готуються. Це наше стратегічне завдання.

Наше друге стратегічне завдання – підготуватися до цієї війни, яка може розпочатися в лютому. Щоб мати змогу вести війну зі свіжими силами і резервами. Наші війська зараз усі зав'язані в боях, вони стікають кров'ю. Вони стікають кров'ю і тримаються винятково завдяки мужності, героїзму і вмінню командирів тримати ситуацію під контролем.

Друге, дуже важливе стратегічне завдання для нас, – це створення резервів і підготовка до війни, яка може відбутися в лютому, в кращому випадку в березні, а в гіршому – в кінці січня. Вона може початися не на Донбасі, а в напрямку Києва, з боку Білорусі, я не виключаю і південний напрям.

Ми зробили всі розрахунки – скільки нам потрібно танків, артилерії і так далі, і так далі. Це те, на чому зараз потрібно всім сконцентруватися. Нехай пробачать мене солдати в окопах, але зараз важливіше зосередитися на накопиченні ресурсів для більш тривалих і важких боїв, які можуть початися в наступному році. Я буду говорити про це з Міллі (найкращим американським солдатом). Я йому скажу, чого це варто, скільки це коштує. Якщо ми його не отримаємо, то, звичайно, будемо боротися до кінця. Але, як казав один кіногерой, «за наслідки не ручаюсь». Наслідки не важко передбачити. Це те, що ми маємо робити.

Є ще третє, дуже важливе для нас завдання, третє стратегічне завдання, яке, на жаль, пов'язане і з першим (утримання рубежів і позицій), і з другим (накопичення ресурсів). Це *протиракетна оборона і протиповітряна оборона*. На мою особисту думку, я не є експертом з енергетики, але мені здається, що ми знаходимося на межі. Ми балансуємо на тонкій грані. І якщо (енерго-система) буде зруйнована... тоді почнуть замерзати солдатські дружини і діти. І такий сценарій можливий. В якому настрої будуть бійці, можете собі уявити? Без води, світла і тепла, чи можна говорити про підготовку резервів, щоб продовжувати воювати?

The Economist: Чи потрібно проводити чергову хвилю мобілізації?

Валерій Залужний: Ми вже проводимо її в тому вигляді, в якому вона є. У нас достатньо людей, і я чітко бачу, що я маю. Я маю достатньо. Мені не потрібно ще сотні тисяч.

Нам потрібні танки, нам потрібні БМП, БТРи. І нам потрібні боеприпаси. Зверніть увагу, я зараз не говорю про винищувачі F-16.

The Economist: Чи адаптувалися російські війська до «Хаймарсів» (реактивних систем залпового вогню американського виробництва)?

Валерій Залужний: Так. Вони відійшли на відстань, до якої не можуть досягнути «Хаймарси». А у нас немає нічого більш далекобійного.

The Economist: Чи можемо ми поговорити про протиповітряну оборону?

Валерій Залужний: Зараз ми маємо співвідношення 0,76. Росіяни використовують цей коефіцієнт ефективності 0,76, коли планують свої атаки. Це означає, що замість 76 ракет вони запускають 100. І 24 з них пролітають і досягають своєї цілі. А що роблять дві ракети з електростанцією? Вона не працюватиме два роки. Тому її (систему ППО) треба нарощувати.

Фахівці НАТО знають усе, абсолютно все, до дрібниць. Розрахунки зроблені, і слава Богу, що все зрушилося з місця. У нас уже є кілька «Насамсів» (норвезько-американських систем ППО). Недостатньо, але є. «Айріс-Т» (німецький зенітно-ракетний комплекс) уже стоїть на озброєнні. Недостатньо, але є. Їх просто потрібно нарощувати. Нам потрібні десятки таких систем.

The Economist: Ваші союзники якось стримують вас від наступу на Крим?

Валерій Залужний: Я не можу відповісти на питання, стримують вони чи ні. Просто констатую факти. Для того, щоб вийти до кордонів Криму, на сьогоднішній день нам потрібно подолати відстань 84 км до Мелітополя. До речі, нам цього достатньо, тому що Мелітополь дасть нам повний вогневий контроль сухопутного коридору, тому що з Мелітополя ми вже можемо вести вогонь по Кримському перешийку, з тих же самих «Хаймарсів» і так далі. Чому я вам про це говорю? Тому що це повертається до моєї попередньої тези про ресурси. Я можу порахувати, виходячи з поставленого завдання, який ресурс потрібен для нарощування боєздатності.

Ми говоримо про масштаби Першої світової війни... Це те, що мені сказав Ентоні Радакін (найкращий британський солдат). Коли я сказав йому, що британська армія випустила мільйон снарядів у Першій світовій війні, мені відповіли: «Ми втратимо Європу. Нам не буде на що жити, якщо ви випустите стільки снарядів». Коли кажуть: «Ви отримаєте 50 000 снарядів», люди, які рахують гроші, втрачають свідомість. Найбільша проблема в тому, що їх насправді немає.

З такими ресурсами я не можу проводити нові великі операції, хоча ми зараз працюємо над однією з них. Вона вже на підході, але ви її ще не бачите. Ми використовуємо набагато менше снарядів.

Я знаю, що можу перемогти цього ворога. Але мені потрібні ресурси. Мені потрібно 300 танків, 600–700 БМП, 500 гаубиць. Тоді, я думаю, абсолютно реально вийти на рубежі 23 лютого. Але я не можу цього зробити з двома бригадами. Я отримую те, що отримую, але це менше, ніж потрібно. Ще не час звертатися до українських солдатів так, як Маннергейм звертався до фінських солдатів. Ми можемо і повинні звільнити набагато більшу територію.

The Economist: Як Ви оцінюєте мобілізацію у Росії?

Валерій Залужний: Російська мобілізація спрацювала. Це неправда, що їхні проблеми настільки жахливі, що ці люди не будуть воювати. Вони бу-

дуть. Цар каже їм йти воювати, і вони йдуть воювати. Я вивчав історію двох чеченських воєн – усе було так само. Можливо, вони не так добре оснащені, але вони все одно становлять для нас проблему. За нашими оцінками, у них є резерв в 1,2 – 1,5 млн осіб... Росіяни готують близько 200 тис. нових солдатів⁵.

⁵ Вони знову підуть на Київ. Інтерв'ю Залужного журналу The Economist. (фрагменти). Mortis Aeterna, взято із ФБ Ігаля Левінаю. 15 грудня 2022 р. <https://texty.org.ua/fragments/108491/vony-znovu-pidut-na-kyyiv-intervyu-zaluzhnoho-zhurnalu-economist/>

ЗВЕРНЕННЯ МІНІСТРА ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ СЕРГІЯ ШКАРЛЕТА ДО ДНЯ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ

Цей рік (2022) не лише об'єднав Україну, а передусім став символом національно-патріотичного виховання для кожного українця. Саме завдяки мужності, героїзму і відвазі захисників України ми працюємо, навчаємося та реалізуємо життєві плани. Серед незламних українців на фронті є студенти, вчителі і викладачі, які хоробро боронять Батьківщину. Велика освітянська родина вітає оборонців України із професійним святом – Днем Збройних сил України. Бажаємо вам міцного здоров'я! Нехай віра, добро, надія, удача, незгасимий оптимізм та мрії стануть невід'ємною частиною незламної армії світу.

Слава Україні! Слава ЗСУ! Вічна пам'ять загиблим воїнам України, які полягли за незалежність нашої держави⁶.

ВІТАННЯ МІНІСТРА ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ СЕРГІЯ ШКАРЛЕТА З МІЖНАРОДНИМ ДНЕМ СТУДЕНТІВ!

Сьогодні українська молодь з усієї України боронить нашу державу. Студенти щодня волонтерять, захищають інформаційний фронт, працюють, навчаються – наближають нас до перемоги. Безмежно пишаюся кожним та кожною, хто творить майбутнє. Студенти є потужним прикладом незламності, а також рушієм економічних процесів. Вітаю вас з Міжнародним днем студентів! Хай здійснюються найзаповітніші мрії. Вірю, що ваша наполегливість та міць стануть фундаментом відновлення України.

Упевнений, у найближчому майбутньому саме ідеї, професійні та інноваційні результати українського студентства будуть прикладом конкурентоспроможних фахівців з усього світу.

Разом до перемоги! Тримаймося! Ми – сильні! Ми – Україна!⁷

⁶ Звернення Міністра освіти і науки України Сергія Шкарлета до дня Збройних сил України. Міністерство освіти і науки України. Опубліковано 06 грудня 2022 р. <https://mon.gov.ua/ua/news/zvernennya-ministra-osviti-i-nauki-ukrayini-sergiya-shkarleta-do-dnya-zbrojnih-sil-ukrayini>

⁷ Вітання міністра освіти і науки України Сергія Шкарлета з Міжнародним днем студентів! Міністерство освіти і науки України. Опубліковано 17 листопада 2022. <https://mon.gov.ua/ua/news/vitannya-ministra-osviti-i-nauki-ukrayini-sergiya-shkarleta-z-mizhnarodnim-dnem-studentiv>

ПЕРЕДМОВА

24 лютого 2022 р. росія без оголошення війни розпочала військову агресію щодо суверенної держави України. Почалося наземне вторгнення російських регулярних військ в Україну із трьох географічних сторін землі та моря – спільного кордону України з росією та її сателіта Білорусі. Трохи раніше російські ракети почали вражати територію з повітря. Президент України Володимир Зеленський оголосив про запровадження воєнного стану. Невідкладно Верховна Рада України проголосувала за таке запровадження⁸.

Війна, за класичними твердженнями К. Клаузевіца, є ні що інше, як продовження державної політики іншими засобами; акт насильства, який має за мету змусити супротивника виконати волю переможця. Це акт людських відносин; зіткнення інтересів, суспільний конфлікт, який розв'язується через кровопролиття⁹. Незважаючи на прагматичний цинізм зазначених тез, політико-правова характеристика війни від того часу, коли писав військовий мислитель (середина XIX століття), не надто змінилася, що не можна сказати про правове регулювання, зокрема адміністративно-правове регулювання ведення та забезпечення ведення війни на шляху гуманітарного розвитку. Цей процес продовжується, особливо під час Вітчизняної війни Українського народу з російськими терористичними військами.

Будь-яка сфера суспільних відносин регулюється нормами адміністративного права. Не є винятком із цього й життя суспільства та держави в режимі воєнного стану. І навпаки, публічне адміністрування в умовах воєнного стану стає більш рельєфним. Воно базується на історичних надбаннях людства та Українського народу, де війни були не рідкісним, а системним явищем.

Парадокс існування на землі Людини Розумної полягає в тому, що людство з моменту перших своїх об'єднань постійно воювало із собі подібними. Агресивна поведінка базується на тваринній природі людини як хижака. Логічним було б, щоб при переході до розумного життя названі негативні властивості людства були мінімізовані. Однак найвищий рівень свого абстрактного мислення люди спрямовують не лише на мирне будівництво, але й на організоване знищення один одного. Як результат, незважаючи на значний

⁸ Указ Президента України Володимира Зеленського від 24 лютого 2022 р. №64 «Про введення воєнного стану в Україні»: «У зв'язку з військовою агресією Російської Федерації проти України, на підставі пропозиції Ради національної безпеки і оборони України, відповідно до пункту 20 частини першої статті 106 Конституції України, Закону України «Про правовий режим воєнного стану» постановляю: 1. Ввести в Україні воєнний стан...»;

Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні». Закон України від 24 лютого 2022 р. № 2102-IX. *Верховна Рада України*. 2022. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2102-20#Text>

⁹ Валіулліна З. Військова теорія К. Клаузевіца в теоретичному дискурсі. *Ефективна економіка*. 2017. № 11. <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=5881>

розвиток індивідуальної та колективної культури людства, війни, на жаль, не припиняються. Причин цьому багато, і вони не є темою нашої монографії, а розкриті в політичній та військовій літературі.

Отже, варто зазначити, що в умовах війн людство завжди жило і буде ще довго жити, можливо й вічно. Тим самим будь-яка держава та її громадяни мають розуміти, що ніхто не може бути застрахований від військових дій, від загарбання цієї держави, від убивства та приниження її громадян загарбницькими державами та військово-терористичними утвореннями.

До війни кожному громадянину України та вітчизняному публічному апарату варто готуватися. Треба виділяти достатні публічні фінанси для військового сектору. Майже всім громадянам слід уміти захищати свою Вітчизну як за професійним вибором, так і в загонах територіальної оборони, самооборони, руху опору та партизанських загонах. Треба гуманно користуватись успіхами перемоги та мужньо переносити тимчасові поразки.

Саме з таким викликом зітнулось українське суспільство на початку 2014 р., коли росія загострила гібридну війну в Україні через анексію Автономної республіки Крим та розв'язала збройний конфлікт в окремих районах Донецької та Луганської областей. А 24 лютого 2022 р. росія розпочала повномасштабне військово-терористичне вторгнення в Україну. В Україні був оголошений воєнний стан¹⁰, в умовах якого наше українське суспільство та Українська держава функціонують дотепер.

Воєнний стан забезпечується, насамперед, за допомогою норм адміністративного права на основі теорії адміністративного права. Усе це не скасовує природних і прописаних у Конституції прав і свобод людини й громадянина, хоча деякі з них можуть тимчасово обмежуватися. Правозастосовна діяльність публічної адміністрації об'єктивно набуває більш владного характеру.

Наведене вище підкреслює, що існує нагальна потреба по-новому поглянути на теорію адміністративного права в умовах воєнного стану. Вона має формувати засади адміністративного права для ефективного відбиття військової агресії російсько-терористичних військ в Україну. Адже сучасна теорія адміністративного права критично відстає від вимог (практики) воєнного стану. Виникають нові виклики, на які українські вчені-адміністративісти мають дати відповіді.

До таких викликів в умовах воєнного стану належать питання:

– згуртування публічною адміністрацією Українського народу на відбиття російсько-терористичної агресії;

– публічного адміністрування належного кадрового забезпечення Збройних сил України та інших сил безпеки й оборони;

¹⁰ Галунько В., Підберезних І., Махмурова-Дишлюк О. Вітчизняна (народна) війна українського народу з російською агресією 2022 року: чинники публічного адміністрування. *Академія адміністративно-правових наук*. 2022. <http://www.ssaals.com.ua/?p=8631>

- публічного адміністрування забезпечення зброєю та іншими засобами ведення війни Збройних сил України та інших сил безпеки й оборони;
- публічного адміністрування протидії пропаганді т. зв. «руського миру»;
- публічного адміністрування виявлення, фіксування злочинів російсько-терористичних військ і передання інформації правоохоронним органам щодо колаборантів;
- публічного адміністрування вшанування подвигів військовослужбовців Збройних сил України та інших сил безпеки й оборони;
- підвищення ефективності наукових досліджень щодо забезпечення Збройних сил України та інших сил безпеки й оборони новою ефективною зброєю;
- забезпечення ефективної діяльності військово-промислового комплексу України;
- наукового узагальнення провідного місця інституту волонтерства в системі публічного адміністрування;
- соціального й іншого захисту родичів загиблих героїв, інвалідів та учасників війни;
- оптимального співвідношення публічного адміністрування захисту воєнної і державної таємниці та проблеми свободи преси;
- дотримання прав та інтересів військовослужбовців Збройних сил та інших сил безпеки й оборони України;
- ефективного забезпечення дисципліни в підрозділах Збройних сил України та інших силах безпеки й оборони;
- ефективності та приведення до принципу верховенства права чинної системи публічного адміністрування комплектування Збройних сил України та інших сил безпеки й оборони;
- мобілізації;
- особливостей публічного адміністрування за законодавством України на тимчасово окупованих територіях;
- забезпечення прав та інтересів тимчасово переміщених осіб;
- допомоги правоохоронним органам у фіксуванні воєнних злочинів, злочинів проти людяності та геноциду щодо Українського народу, які здійснюються конкретними особами російсько-терористичних військ в Україні;
- добору кандидатів на публічні посади в умовах закритості публічної інформації та адміністративних рішень в умовах воєнного стану та ін.

Зрозуміло й об'єктивно, що в одній монографії, навіть великій, колектив учених не спроможний дати відповіді на всі ці виклики. Однак задати напрями та описати проблематику для подальшого вирішення таких проблем, щонайменше, зобов'язаний.

Крім того, слід підкреслити, що воєнний стан не має призводити до порушення прав та свобод громадян, які захищені нормами Конституції України. А інші права та свободи мають обмежуватися в мінімально необхідних для перемоги межах. Неприпустимим є також порушення свободи преси,

якщо журналісти не розкривають інформації, що містить державну та військову таємницю. Також залишаються актуальними, і навіть ще більш болючими для суспільства, питання запобігання корупції в умовах воєнного стану. На всі ці виклики й будуть давати відповідь провідні українські вчені-адміністративісти у цій монографії.

Перемога буде за Українським народом, який самотужки зі зброєю та ціною життя і здоров'я кращих її представників бореться за незалежність України, європейські цінності та проти тоталітаризму в усьому світі. Логічно, що весь цивілізований світ підтримує український народ у цьому. Виважена та прагматична теорія адміністративного права України має зробити нашу перемогу над російсько-терористичним злом менш болючою та більш швидкою.

З повагою колектив учених адміністративно-правових наук

ВСТУПНЕ СЛОВО

члена редакційної колегії Василя Фелика

Шановні читачі!

Ми віддаємо шану військовослужбовцям Збройних сил, інших сил безпеки й оборони України. Тим, хто на війні, і хто загинув у відчайдушній боротьбі з ворогом. На війні з агресором пліч-о-пліч у славних лавах Збройних сил України виборюють Перемогу поруч з чоловіками і жінки, і дівчата, і навіть діти, розподіливши між собою усі тяжби війни. Українська армія професійна, міцна та героїчна. У цьому переконався весь світ. Дякуємо за звитягу кожному військовослужбовцю. Ви наша сила, гордість і надія!

Військовослужбовці знаходяться на передньому плані захисту Вітчизни. Однак, без належного державно-правового механізму здобути Перемогу в такого потужного та підступного ворога, яким є російсько-терористичне військо, неможливо. Адже за ним стоїть хоча й перегнійна, проте здоровезна росія, в якій життя ні своїх, ні чужих людей не рахують за цінність. Росія десятками тисяч посилала і буде посилати мобілізованих громадян на наші позиції. Коротше кажучи, бойової роботи у наших військовослужбовців ще дуже багато. За військовослужбовцями Збройних сил України, інших сил безпеки й оборони стоїть не тільки увесь державний механізм, а й громадянське суспільство в обличчі волонтерів.

Волонтерство живить наших військових як «електрострум». Воно стало частиною повсякденної практики мільйонів українців. Стало потребою і тим, хто дає, і тим, хто приймає допомогу. Сьогодні ці процеси вже сформували міцний фундамент функціонування суспільства дбайливого і справедливого мирного часу. Часу – коли поводитися як українець, буде ознакою «гарного смаку» у всьому світі.

Як показує практика суспільного життя, за цінності свободи, безпеки, демократії, верховенства права необхідно постійно боротися. Ця боротьба є багатогранною. Однією із засадничих напрямів її здійснення є виховання та навчання майбутньої еліти української нації. Що неможливо зробити без належного освітнього та наукового забезпечення. Саме на вирішення останньої проблеми були зосереджені наукові пошуки десятків провідних та молодих учених у галузі адміністративного права й адміністративного процесу. Виклики війни вимагають по-новому поглянути на доктрину адміністративного права та адміністративного процесу. Адже не тільки період воєнного стану, але й післявоєнний період публічного адміністрування суттєво відрізнятиметься від адміністративно-правового регулювання умов мирного та воєнного часу.

Якщо хтось думає, що без належної теорії адміністративного права і адміністративного процесу здійснювати публічне адміністрування заради Перемоги буде просто, то він помиляється. Усім категоріям українських грома-

дян, які залишилися в Україні, притаманні не тільки відчуття самовідданості щодо оборони Вітчизни, але й підвищене прагнення до справедливості.

Відповідно публічне адміністрування в умовах воєнного стану має бути не тільки ефективним, що інколи вимагає застосування більш дієвих інструментів публічного адміністрування, але й в обов'язковому порядку справедливим. Не треба спрощувати адміністративно-правові відносини, які виникають під час воєнного стану та будуть виникати після його закінчення: правотворчість, правозастосування, правоохоронна діяльність та освітній процес повинні відповідати специфічним умовам нашого часу. Суспільство має відчувати справедливу організацію органів виконавчої влади. Що їх мета та завдання, особливо наслідки адміністративної діяльності, спрямовані на забезпечення Перемоги, прав та законних інтересів громадян в умовах воєнного стану, а не на особисте збагачення чи забезпечення відомчого інтересу чиновників.

У монографії розкрито майже всю палітру теоретичних викликів, які стоять перед виконавчою владою та адміністративними судами в умовах воєнного стану та після його закінчення. Логічним є те, що не з усіма теоретичними положеннями та висновками деяких авторів Ви, шановні читачі, погодитесь. Однак, для того й існує така форма наукових праць як монографія, щоб здійснювати її критичний аналіз.

З повагою д. ю. н, професор, заслужений юрист України, ректор Київського університету інтелектуальної власності та права Національного університету «Одеська юридична академія»

Василь Фелик

ВСТУПНЕ СЛОВО

члена редакційної колегії Володимира Курила

Дорогий читачу!

Монографія, що пропонується твоїй увазі, готувалася у складні часи для нашого народу, нашої держави, нашої державності. 4 лютого 2022 р. Україна зазнала підлого збройного нападу новітніх фашистів ХХІ-го століття – рашистів. Відтоді усі ми, уся Європа та весь світ живемо в нових реаліях – безпечних, економічних, соціально-гуманітарних. Виклики, які постали перед українцями, перед українським суспільством, перед державою Україна, породили також нові правові явища, зокрема адміністративно-правові, що досі не мали місця в нашому житті – масові військові злочини, злочини проти людяності з боку російських військових, відповідно постала нагальна потреба документування їх правоохоронними органами України; масова депортація цивільних українців, зокрема й дітей, на територію росії та потреба документування й таких злочинів, а також багато інших нелюдських дій рашистських окупантів.

Незважаючи на життя в нових реаліях – реаліях жорстокої війни – війни за саме існування нашого українського етносу, нашої державності та дію на території держави воєнного стану, у державі продовжує діяти й чинне законодавство мирного часу.

Для регулювання описаних вище відносин, значною мірою застосовуються норми саме адміністративного права – як матеріального, так і процесуального.

Ураховуючи нетривалий період від моменту виникнення таких відносин, є підстави стверджувати, що вони не були предметом адміністративно-правових досліджень, не описані в адміністративно-правовій науці достатньо. Саме тому творчий авторський колектив цієї монографії взяв на себе місію дослідження нових адміністративно-правових явищ на теренах України, обумовлених Вітчизняною війною українського народу проти російського агресора. Цікавим і корисним для обізнаного читача, зокрема і для пересічного громадянина, буде широкий спектр питань практичного застосування норм адміністративного права в певних ситуаціях, спричинених війною. Викладені в монографії наукові думки стануть базовим підґрунтям для подальшого розвитку вітчизняного адміністративного права та процесу, містять беззаперечну наукову новизну, а тому також послугують активізації та поглибленню адміністративно-правових досліджень саме цих нових для України суспільних відносин та сприятиме зі свого боку ПЕРЕМОЗІ нашого народу над скаженими загарбниками.

Слава Україні! Героям Слава! Смерть ворогам!

Перший віце-голова Академії адміністративно-правових наук, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАН України, академік АПН, заслужений юрист України

Володимир Курило

ВСТУПНЕ СЛОВО

голови Академії адміністративно-правових наук

Валентина Галуцька

Шановні друзі, колеги-вчені адміністративно-правових наук!

Щоденно ми заходимо не просто до аудиторій закладів освіти та наукових установ, не тільки витрачаємо свої психологічні ресурси на дистанційних заняттях перед моніторами, не тільки довгими вечорами пишемо наукові статті, монографії, курси лекцій, готуємо методичні матеріали та ін., найголовніше – ми щоденно впливаємо на студентів. Це велика місія, право та обов'язок формувати патріотично налаштованих, із компетенціями практичного юридичного життя та навичками наукових досліджень, добросовісних і професійних юристів. Суспільство, батьки студентів і держава надали нам цю величну компетенцію.

Саме випускники, що слухали наші лекції, читали наші підручники, монографії та статті, виконували завдання на семінарських і практичних заняттях, здавали нам атестацію, формуючись як особистості та юристи, зараз уже обіймають більшість публічних посад в Україні. І це продовжуватиметься у майбутньому: майже 99 % посадових осіб суб'єктів владних повноважень у майбутньому також будуть нашими учнями.

Тим самим сьогоднішня та майбутня еліта української нації й держави – це наслідок нашої праці. Ми маємо пишатися ними, а одночасно й нести моральну відповідальність за їхні юридичні помилки та недобросовісні вчинки. Не тільки батьки, але й вельмишановні вчителі середньої школи формували їх. Саме на нашу долю випала крайня місія «відшліфувати» молоду Людину, яка потрапила під наш вплив щонайменше на шість із половиною років, до рівня придатності бути добросовісним і патріотичним громадянином України, фахівцем у галузі права з належними знаннями, навичками та компетенціями. Або прийняти важке, але необхідне рішення про відмову особі, яка не відповідає цим критерієм, у виданні диплому українського юриста.

Коротше кажучи, коли ми критикуємо публічних службовців (без сумніву, це слід робити, коли вони помиляються чи здійснюють недобросовісні вчинки), ми маємо розуміти, що критикуємо себе. Адже це ми їх навчали і виховували на кінцевому етапі становлення як особистостей, керівників і фахівців.

Виходячи із зазначеного, маємо розуміти, що в умовах воєнного стану наша праця, як успіхи так і недоліки її, стають більш помітними. Загалом нам є чим пишатися, адже наші учні успішно здійснюють оборону України, займаються волонтерством, займаються бізнесом та сплачують податки. За більшість наших випускників – суддів, прокурорів, адвокатів, нотаріусів, правоохоронців, публічних службовців – нам не соромно.

Проте виклик, який переживає українська нація і держава в умовах сьогодні, створює найбільшу небезпеку з часу прийняття незалежності Укра-

їни – повномасштабне вторгнення російсько-терористичних військ, що розпочалося 24 лютого 2022 р. Воно має за мету знищення всього українського: української культури, війська, економіки, освіти, науки, а в результаті – держави й нації. У нас альтернативи немає – перемога буде за нами, наші славетні збройні сили, інші сили безпеки й оборони на полі бою доводять перевагу війська демократичної держави над тоталітаризмом. Нас підтримує весь цивілізований світ, нам допомагають понад п'ятдесят держав і десятки тисяч громадських організацій та приватних осіб.

Однак цей виклик вимагає не тільки перемоги на полі бою та дипломатичному фронті, але і юридичного забезпечення. При цьому треба констатувати, що теорія адміністративного права, яка була майже по-новому створена на засадах європейських цінностей та української людиноцентристської доктрини для періоду мирного часу, не дає відповіді на всі питання воєнного стану. Більше того, питання, які стоять перед українською виконавчою владою в умовах воєнного стану, не визначені в програмі другого блоку фахового вступного випробування з адміністративного права України. Інакше кажучи, ми не можемо писати підручник за старою програмою, а писати його без програми не можна.

Саме цей чинник, а також потреба широко розкрити творчий потенціал учених, не обмежуючи їх нічим, окрім аксіоми першого типу правового регулювання – «дозволене все, крім того, що прямо заборонено законом», і стали підставою написати не п'яте видання нашого підручника «Адміністративне право України. Повний курс», а запропоновану монографію щодо воєнного стану.

Наша монографія є академічною працею, яку будуть читати відносно невелика кількість осіб. Проте її читатиме еліта українського суспільства, насамперед науково-педагогічна. Вона буде «заходити в голову» студентів і формувати з них майбутню еліту української нації, що вже безпосередньо здійснюватиме публічне адміністрування щодо майже всіх фізичних і юридичних осіб, які перебувають у зоні впливу вітчизняної системи права.

Отже, надаємо студентам, іншим науковцям у галузі адміністративно-правових наук, нашим випускникам, які звільняють Вітчизну від російського терористичного зла, здійснюють публічне адміністрування в інших сферах суспільних відносин заради нашої великої Перемоги, цю монографію для критичного аналізу.

З повагою голова Академії адміністративно-правових наук, академік
АПН, професор
Валентин Галуцько

ГЛАВА 1

Юридична природа публічного адміністрування в умовах воєнного стану

Розділ 1

ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ЯК ФОРМА РЕАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ¹¹

1.1. Місце публічної влади в механізмі держави в умовах воєнного стану

До ознак України як правової демократичної соціальної держави з ринковою економікою з урахуванням специфічних особливостей воєнного стану належать:

1) *територія України, яка визнана світовою спільнотою.* 24 серпня 1991 р., продовжуючи тисячолітню традицію державотворення в Україні, Актом проголошення незалежності України, здійснюючи Декларацію про державний суверенітет України від 16 липня 1990р., територія України була визначена в існуючих кордонах Української РСР. Вона є недоторканою, не може бути змінена та використана без її згоди. Іншими словами, суверенна незалежна Україна на початку дев'яностих років ХХ століття відновила як правонаступниця УРСР у її територіальних межах. Територія України є визнаною всіма без винятку державами світу та ООН (зокрема багаторазово визнавалась росією)¹²;

2) *люди, які пов'язані з державою громадянством України.* Найпоширенішою підставою набуття громадянства України є народження людини в Україні або від громадян України. В Україні існує єдине громадянство. Згідно із Законом України «Про громадянство України», якщо громадянин України набув громадянство (підданство) іншої держави, то у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України;

¹¹ Упорядник: **Валентин Галуцько**, академік Академії адміністративно-правових наук, доктор юридичних наук, професор, голова ГО «Академія адміністративно-правових наук», професор кафедри адміністративного права, інтелектуальної власності та цивільно-правових дисциплін Київського національного університету інтелектуальної власності та права Національного університету «Одеська юридична академія», академік Академії вищої освіти. Матеріал розкрито на основі підручника Адміністративне право України. Повний курс / за заг. ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.

¹² В умовах сьогодення частина території України є тимчасово окупованою російсько-терористичними військами: Автономна республіка Крим, окремі райони Донецької, Луганської, Херсонської та Запорізької обл. Усі тимчасово окуповані території будуть звільнені.

3) публічна влада. Без публічного апарату не може існувати жодна держава. Публічна влада в Україні складається з державної влади (законодавча, виконавча та судова її гілки); влади органів місцевого самоврядування та влади інших осіб, які виключно на основі законів виконують державні виконавчі функції¹³;

4) норми права. Зовнішнім виразом норм права в Україні є джерела права, основними з яких є нормативно-правові акти, зокрема головні – Конституція та інші закони України (наприклад, Закон України від 12 травня 2015 р. № 389-VIII «Про правовий режим воєнного стану»);

5) податки, без яких не може існувати будь-яка держава, адже вона, як мінімум, має «годувати» публічний апарат. Крім того у правових демократичних соціальних державах мають забезпечуватися соціально незахищені верстви населення¹⁴;

6) державний примус, який може застосовуватися українською публічною владою для оборони Вітчизни, забезпечення прав, свобод та інтересів громадян, захисту від порушень норм права та несплати податків¹⁵;

7) зовнішні атрибути (прапор, гімн, герб).

Отже, публічна влада займає своє невід’ємне місце в механізмі держави. Без публічної влади не може існувати жодна держава, зокрема й Україна. Публічна влада в Україні складається з державної влади (законодавча, виконавча та судова її гілки); влади органів місцевого самоврядування; влади суб’єктів громадянського суспільства та влади інших осіб, які виключно на основі законів виконують державні виконавчі функції.

Особливістю публічної влади в Україні є те, що вагоме місце в ній належить різноманітним суб’єктам громадянського суспільства, зокре-

¹³ Кількість публічних чиновників в Україні перерахувати не вдається, адже вони «сховані» в різних публічних органах. Публічні службовці вміють майстерно лобювати свої інтереси під гаслами захисту державних інтересів. Відповідно громадянське суспільство має бути сильним та ініціативним, щоб боротися з неефективними та корумпованими чиновниками, адже публічна влада є невідворотним «злом», яке має контролюватися громадянським суспільством.

¹⁴ В Україні після ухвалення Податкового кодексу (2010 р.) діє 135 податків, зборів та інших обов’язкових платежів, що є одним із найбільших показників у світі. За оцінками міжнародних експертів, податкова система України є складною, незрозумілою, суб’єктивною та потенційно корупційною. Разом із тим усі громадяни України без винятку зобов’язані брати фінансову участь в обороні України. Відповідно є виваженим, що кожна фізична особа зі своїх доходів в Україні сплачує військовий збір у фіксованому розмірі 1,5 % від об’єкта оподаткування. Крім того законами України були внесені зміни й доповнення до чинного податкового законодавча, що зробили систему оподаткування бізнесу в Україні однією з найбільш ліберальних у Європі на період дії воєнного стану.

¹⁵ Частина публічного апарату держави, а це працівники правоохоронних органів (від внутрішніх загроз) та сили безпеки й оборони України (від зовнішніх загроз), мають право застосовувати державний примус. Без нього не може існувати жодна держава. В умовах повномасштабної збройної агресії російсько-терористичних військ в Україну Збройні сили України та інші сили безпеки й оборони використовують усі не заборонені Женевськими конвенціями засоби примусу (враження противника), для захисту Вітчизни.

ма Майдану та волонтерам. Майдан відмінно працює, коли державна влада України не прислуховується до стратегічного вибору Українського народу¹⁶. Волонтери показали себе як провідні справедливі та найбільш ефективні суб'єкти забезпечення Збройних сил України та інших сил безпеки й оборони певними критично необхідними засобами для ведення оборони України від російсько-терористичних військ.

1.2. Ознаки, що характеризують публічну владу в умовах воєнного стану

Українська публічна влада в умовах військового стану:

> *об'єднує Український народ* на оборону держави від російсько-терористичної агресії: Збройні сили України, війська територіальної оборони та самооборони, інших сил безпеки й оборони; військово-цивільні адміністрації та органи місцевого самоврядування; волонтерів та інших суб'єктів громадянського суспільства; представників захисту інформаційного простору від російської пропаганди так званого руського миру;

> *характеризується публічністю*, що є виразником усезагальної волі Українського народу, який через вибори та громадський мирний тиск на владу найняв собі та контролює публічну владу, яка має забезпечити оборону держави й захист прав, свобод та інтересів громадян на належному рівні в умовах воєнного стану;

> *здійснюється адміністративним владним апаратом*, насамперед Міністерством оборони України, Президентом України, МВС України, Кабінетом Міністрів України іншими центральними й місцевими органами виконавчої влади;

> *адміністративна та військова діяльність цієї категорії осіб характеризується верховенством, обов'язковістю виконання всіх рішень (дій)* російсько-терористичними військами із застосуванням щодо них усіх не заборонених Женевськими конвенціями засобів (зброї) та дозволених законодавством заходів щодо громадян й інших некомбатантів, які перебувають на території України та порушують режим воєнного стану;

> *забезпечується адміністративним сервісним апаратом*, насамперед Міністерством з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, Міністерством соціальної політики, Президентом України, Кабінетом Міністрів України, МВС України, місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, волонтерами та іншими представниками громадянського суспільства, щодо громадян, які постраждали від російсько-терористичної агресії чи потребують захисту від інших видів небезпеки;

¹⁶ Галуцько В. Майдан – Совість і Слава Українського Народу. *Академія адміністративно правових наук*. 2014. <http://www.ssaals.com.ua/?p=8941>

> здійснює **нормативно-правове регулювання суспільних відносин** щодо захисту Вітчизни від російсько-терористичних військ та забезпечення прав, свобод та інтересів громад.

Приклад: згідно з **нормативно-правовим актом** – Указом Президента України – визначено, що Головнокомандувач Збройних сил України здійснює **безпосереднє військове керівництво, управління та підтримання спроможностей застосування Збройних сил України, а також переданих у його підпорядкування сил і засобів**. Він затверджує документи (доктрини, настанови, стандарти тощо), організовує розроблення Стратегічного замислу та Стратегічного плану застосування Збройних Сил України, інших складових сил оборони з відсічі збройної агресії; видає обов'язкові для виконання у Збройних Силах України та інших складових сил оборони накази та директиви¹⁷.

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

Отже, публічна влада в умовах воєнного стану об'єднує Український народ на оборону держави від російсько-терористичної агресії. Вона характеризується публічністю та обов'язковістю виконання своїх рішень (дій), забезпечується адміністративним владним та сервісним апаратом через нормативно-правове регулювання суспільних відносин щодо захисту Вітчизни від російсько-терористичних військ і забезпечення прав, свобод та інтересів громадян.

1.3. Зміст публічного адміністрування як форми реалізації публічної влади

Згідно з теорією розподілу влад і Конституцією України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову.¹⁸

Зовнішньою формою реалізації тріади державної влади є:

- > для законодавчої влади – законотворчість;
- > для виконавчої влади – публічне адміністрування;
- > для судової влади – правосуддя¹⁹.

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

¹⁷ Питання Головнокомандувача Збройних Сил України. Указ Президента України 27 березня 2020 р. №123.

¹⁸ Конституція України.

¹⁹ Мельник Р. Зазнач. праця.

Сутністю виконавчої влади є:

1) публічне виконання законів на території всієї України, зокрема щодо забезпечення обороноздатності та національної безпеки України²⁰;

2) публічне забезпечення прав і свобод людини та громадянина (наприклад, щодо реалізації прав внутрішньо переміщених осіб на зайнятість, пенсійне забезпечення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування, соціальні послуги, освіту²¹);

3) створення умов для задоволенню життєвих потреб населення, коли забезпечити їх за рахунок приватної ініціативи не можливо (наприклад, надання волонтерами допомоги громадянам, які постраждали внаслідок збройної російсько-терористично агресії, – безкоштовним харчуванням, надання місць тимчасового проживання, одягу, проїзними документами²²);

4) публічне адміністрування в різних сферах суспільного життя, насамперед оборони Вітчизни та забезпечення прав і свобод громадян.

Зовнішнім виразом реалізації юридичної діяльності виконавчої влади є **публічне адміністрування.**

Публічне адміністрування як форма реалізації публічної влади характеризується:

1) зовнішнім виразом реалізації завдань (функцій) виконавчої влади. Основними функціями держави в умовах воєнного стану є оборона та забезпечення прав, свобод та інтересів громадян, які потерпають від російсько-терористичної агресії. Проте це не знімає відповідальності публічної влади за реалізацію інших функцій виконавчої влади – економічної, соціальної, правоохоронної, екологічної, інфраструктурної тощо;

2) адміністративною діяльністю публічної адміністрації;

3) здійсненням із метою задоволення публічного інтересу;

4) негативним відмежуванням від:

> законодавчої діяльності;

> здійснення слідства та правосуддя;

> політичної діяльності;

> діяльності, спрямованої на задоволення приватних і відомчих інтересів.

Отже, публічне адміністрування як форма реалізації публічної влади – це адміністративна діяльність суб'єктів публічної адміністрації, яка є зовнішнім виразом реалізації завдань (функцій) виконавчої влади, що

²⁰ Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014. № 794-VÜ.

²¹ Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб. Закон України від 20 жовтня 2014 р. № 1706-VII

²² Про волонтерську діяльність. Закон України від 19 квітня 2011 р. № 3236-VI

здійснюється з метою задоволення публічного інтересу й негативно відмежовується від законодавчої, судової та політичної діяльності²³.

1.4. Види публічного адміністрування

За змістом види публічного адміністрування поділяються на такі:

1. Забезпечення обороноздатності та організація оборони Вітчизни

Приклад: Після початку повномасштабного військового вторгнення Росії в Україну, 24 лютого 2022 р., Президентом України було ухвалено низку невідкладних рішень, які дозволили менш ніж за добу юридично ввести Українську державу та суспільство в режим воєнного стану. Було утворено та затверджено персональний склад Ставки Верховного Головнокомандувача, утворено військові адміністрації, оголошено загальну мобілізацію, уведено в дію План оборони України та Зведений план територіальної оборони України²⁴.

2. Надання публічною адміністрацією адміністративних і соціальних послуг, коли публічна адміністрація має задовольняти права, свободи та інтереси громадян

3. Здійснення розпорядчої діяльності, коли публічна адміністрація відповідно до прописаної компетенції з метою деталізації та уточнення законів видає підзаконні нормативно-правові акти.

Приклад: З виконання законів України “Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг”, “Про електронні документи та електронний документообіг”, “Про електронні довірчі послуги”, “Про захист інформації в інформаційно-комунікаційних системах”, постановою Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2022 р. № 868, було затверджено «Порядок надання електронних публічних послуг в автоматичному режимі»²⁵.

²³ Термін «публічне адміністрування» (анг. Public administration) відображав людиноцентристське спрямування сучасного адміністративного права України. У теорії адміністративного права минулої епохи використовувалася категорія «державне управління» як наслідок ідеологічно заангажованого перекладу цього терміна з документів ООН російською мовою та запозичення названої кальки в адміністративне право України. Проте масового практичного переходу в нормативно-правових актах на категорію «публічне адміністрування» ще немає. У більшості офіційних документів державної влади продовжує вживається категорія «державне управління».

²⁴ Указ Президента України від 24 лютого 2022 р. № 64. «Про введення воєнного стану в Україні».

²⁵ Порядок надання електронних публічних послуг в автоматичному режимі визначає механізм надання електронних публічних послуг, що надаються в автоматичному режимі програмними засобами інформаційно-комунікаційних систем, без додаткового опрацювання суб'єктами надання електронних публічних послуг у режимі реального часу або з відкладеною умовою на підс-

4. Здійснення виконавчої діяльності, у процесі якої публічна адміністрація здійснює виконання законів та території всієї України

Крім того публічне адміністрування поділяється:

- > за спрямуванням владного впливу – на зовнішню та внутрішню організаційну діяльність публічної адміністрації;
- > за юридичними наслідками – на втручальне, сприяльне та забезпечувальне²⁶.

Отже, основними видами публічного адміністрування є забезпечення обороноздатності та організації оборони Вітчизни; надання публічною адміністрацією адміністративних і соціальних послуг, коли публічна адміністрація має задовольняти права, свободи та інтереси громадян; здійснення виконавчої діяльності, у процесі якої публічна адміністрація здійснює виконання законів на території всієї України; здійснення розпорядчої діяльності, коли публічна адміністрація відповідно до прописаної компетенції з метою деталізації та уточнення законів видає підзаконні нормативно-правові акти.

Висновки до розділу 1

1. Публічна влада займає своє невід’ємне місце в механізмі держави. Без публічної влади не може існувати жодна держава, зокрема й Україна. Публічна влада в Україні складається з державної влади (законодавча, виконавча та судова її гілки); влади органів місцевого самоврядування; суб’єктів громадянського суспільства та влади інших осіб, які виключно на основі законів виконують державні виконавчі функції.

2. Особливістю публічної влади в Україні є те, що вагоме місце в ній належить різноманітним суб’єктам громадянського суспільства, зокрема Майдану та волонтерам. Майдан відмінно працює, коли державна влада України не прислуховується до стратегічного вибору Українського народу. Волонтери показали себе як провідні справедливі та найбільш ефективні суб’єкти забезпечення Збройних сил України та інших сил безпеки й оборони певними критично необхідними засобами для ведення оборони України від російсько-терористичних військ.

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

таві заяв (звернень, запитів) суб’єктів звернення, поданих в електронній формі з використанням засобів Єдиного державного вебпорталу електронних послуг – Порталу Дія.

²⁶ Мельник Р. Зазнач, праця.

Розділ 2

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ЯК СКЛADOVA ПУБЛІЧНОГО ПРАВА²⁷

2.1. Призначення адміністративного права

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

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

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

Основними галузевими завданнями адміністративного права є **забезпечення того, щоб:**

- 1) публічна адміністрація якісно та своєчасно надавала адміністративні послуги;
- 2) публічна адміністрація виважено здійснювала розпорядчу діяльність;
- 3) публічна адміністрація ефективно здійснювала виконавчу діяльність;
- 4) було мінімізовано корупційні та інші випадки зловживань у діяльності публічної адміністрації.

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

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

> конкретизація прав і свобод приватних осіб, які мають забезпечуватися суб'єктами публічної адміністрації, як реалізація конституційної фор-

²⁷ Упорядник: **Валентин Галуцько**, академік Академії адміністративно-правових наук, доктор юридичних наук, професор, голова ГО «Академія адміністративно-правових наук», професор кафедри адміністративного права, інтелектуальної власності та цивільно-правових дисциплін Київського національного університету інтелектуальної власності та права Національного університету «Одеська юридична академія», академік Академії вищої освіти. Матеріал розкрито на основі підручника Адміністративне право України. Повний курс / за заг. ред. В. Галуцька, О. Правото-рової. Видання четверте. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.

мули щодо утвердження прав і свобод людини²⁸. Це здійснюється в законах України та підзаконних нормативно-правових актах, які визначають обов'язки/ повноваження суб'єктів публічної адміністрації)

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

> **формування ефективних інструментів публічної адміністрації щодо реалізації прав і свобод у сфері публічного адміністрування як реалізація конституційної формули щодо забезпечення прав і свобод людини**

Приклад: Рішенням виконавчого комітету Нетішинської міської ради від 22 березня 2021 р. № 207 був утверджений публічний інструментарій «Надання субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, на придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива».

> **підвищення ефективності функціонування публічних інститутів держави й суспільства**

Приклад: Указом Президента України 24 лютого 2022 р. № 68 «Про утворення військових адміністрацій» на виконання Закону України «Про правовий режим воєнного стану» для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку було утворено Вінницьку обласну військову адміністрацію; Волинську обласну військову адміністрацію; Донецьку обласну військову адміністрацію...».

> **уніфікація та закріплення на законодавчому рівні процедур адміністративної діяльності публічної адміністрації.** 17 лютого 2022 р. ухвалено Закон України № 2073-IX «Про адміністративне процедуру». Він регулює відносини адміністративних органів із фізичними та юридичними особами щодо розгляду й вирішення адміністративних справ у дусі визначеної Конституцією України демократичної правової держави та з метою забезпечення права й закону, а також зобов'язання держави забезпечувати і захищати права, свободи чи законні інтереси людини і громадянина. Згідно з ним Кабінету Міністрів: 1) упродовж 12 місяців від дня дії аналізованого Закону потрібно подати на розгляд Верховної Ради пропозиції щодо приведення законодавчих актів України відповідно до нього; 2) упродовж 18 місяців від дня опублікування потрібно вжити заходів щодо ухвалення та/або оновлення нормативних актів органів виконавчої влади, забезпечивши набрання ними чинності одночасно з набранням чинності Законом України № 2073-IX «Про адміністративну процедуру»;

²⁸ Мельник Р. Загальна адміністративне право в питаннях і відповідях: навчальний посібник. Київ: Юрінком Інтер 2018.308 с.

> **оптимізація публічного контролю** з боку інституцій громадянського суспільства за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації

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

> **удосконалення інституту юридичної відповідальності**²⁹

Приклад: Законом України від 14 квітня 2022 р. від № 2200-IX Кодекс України про адміністративні правопорушення був доповнений ст. 188-51 «Невиконання законних вимог Уповноваженого з питань осіб, зниклих безвісти за особливих обставин».

2.2. Відносини, що складають предмет адміністративного права

Правові відносини виникають між людьми як різновид найбільш важливих суспільних відносин. Ці відносини можуть бути як публічними, так і приватноправовими.

Основною приватноправових відносин є цивільне право, а публічно-правових – адміністративне право. Предмет правового регулювання визначає, що регулюється правом.

Предмет сучасного адміністративного права окреслюється:

1) відносинами, що виникають у зв'язку із забезпеченням публічною адміністрацією прав і свобод та законних інтересів приватних осіб у процесі **надання адміністративних послуг**;

2) адміністративною діяльністю публічної адміністрації щодо здійснення розпорядчої та виконавчої діяльності:

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

б) у процесі **виконавчої діяльності** публічна адміністрація забезпечує виконання законів на території всієї держави, у відповідності до наданої законодавством компетенцією.

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

²⁹ Мельник Р. Зазнач. праця.

2.3. Відмежування адміністративного права від цивільного

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

За спільними рисами вони:

- > регулюють найбільш важливі відносини майже в усіх сферах суспільного життя;
- > їх норми захищені нормами державного примусу;
- > у разі їх порушення особи можуть звернутися за відновленням своїх прав до суду.

Однак існують змістові та сутнісні відмінності між ними. Цивільне право є природним станом людства. Воно стосується найбільш важливих для людей правовідносин та охоронюваних законом інтересів. Парламент установлює закони, виконання яких покладається на приватних осіб, які без участі суб'єктів публічної адміністрації (адміністративних органів) вирішують питання, що регулюють особисті немайнові та майнові відносини, засновані на юридичній рівності, вільному волевиявленні, майновій самостійності їх учасників. Вони добровільно вирішують конфлікти між собою на основі цивільного законодавства та розумного компромісу, йдуть на утиск своїх прав або законних інтересів заради інших приватних осіб чи врегульовують їх у системі судів загальної юрисдикції через подання цивільних заяв чи позовів.



Мал. 1. Схема цивільно-правових відносин

Цивільно-правові відносини є демократичними і простими, менш витратними і, найголовніше, не вимагають участі публічного посередника у вирішенні юридичного конфлікту – суб'єкта публічної адміністрації.

Проте через недостатню правову культуру або коли такі відносини потенційно містять вагому суспільну небезпеку, між суб'єктами права з'являється публічний посередник – суб'єкт публічної адміністрації (адміністративний орган).

Тобто в адміністративно-правових відносинах ситуація складається іншим чином. А саме через наявність публічного посередника – **суб'єкта публічної адміністрації (адміністративного органу)** між суб'єктами права. Це є невід'ємною головною ознакою адміністративного права³⁰.

³⁰ Суб'єкт публічної адміністрації (адміністративний орган), на думку В. Галуцька, є невідворотнім «злом» для громадян і суспільства. Проте без нього будь-яка держава, зокрема правова й демократична, існувати не може (Галуцько В., Глобенко І. Публічна адміністрація в Україні: монографія. Київ: Видавництво «Людмила, 2022. С. 6.



Мал. 2. Схема адміністративно-правових відносин

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

по-перше, адміністративні сервісні відносини суб'єкта публічної адміністрації, коли він надає адміністративні послуги приватним суб'єктам права, які звернулися до нього. У цьому разі суб'єкт публічної адміністрації діяти владно щодо приватного суб'єкта адміністративного права не має права. Більше того, суб'єкт публічної адміністрації є зобов'язальним, і зобов'язаний надати адміністративну послугу на належному рівні й у встановлені строки;

по-друге, адміністративно-арбітражні відносини суб'єкта публічної адміністрації, коли він є адміністративним арбітром між двома приватними суб'єктами адміністративного права в разі порушення одним приватним суб'єктом прав та/ або свобод, які перебувають під охороною норм адміністративного права, іншого суб'єкта. У такому разі суб'єкт публічної адміністрації є імперативно владним щодо приватного суб'єкта адміністративного права, який порушив права та/ або свободи іншого. Відповідно до наданої законодавством компетенції він мусить вимагати від такого суб'єкта припинити протиправну поведінку або застосувати легальні засоби адміністративного примусу для відновлення порушеного права;

по-третє, адміністративно-імперативні відносини всередині системи публічної адміністрації. У цьому разі суб'єкт публічної адміністрації, який стоїть вище за ієрархічним шаблоном владної компетенції, має право віддавати законні розпорядження підпорядкованим йому суб'єктам публічної адміністрації. Тут виникають класичні імперативні адміністративно-правові відносини.

2.4. Система адміністративного права

Система адміністративного права – це внутрішня єдність галузі адміністративного права України, що відбиває послідовне розміщення і взаємозв'язок її структурних елементів (частин) – інститутів і підгалузей адміністративного права, які складаються з певних сукупностей однорідних адміністративно-правових норм.

Основними елементами системи адміністративного права є:

> **норма адміністративного права** – загальнообов'язкове правило поведінки, що встановлене або санкціоноване державною з метою забезпечення публічних прав і свобод людини й громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства та держави й захищене від порушення засобами державного примусу;

> **інститут адміністративного права** – сукупність норм адміністративного права, що регулює однорідні чи близькі суспільні відносини;

> **підгалузь адміністративного права** – сукупність інститутів і норм адміністративного права, пов'язаних спільною метою юридичного регулювання³¹.

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

1) система адміністративного права складається із загальної та спеціальної частин³²;

2) адміністративне право поділяється на «Загальне адміністративне право» та «Особливе адміністративне право»³³;

3) адміністративне право поділяється на «Загальне адміністративне право», «Особливе адміністративне право» та «Спеціальне адміністративне право»³⁴.

Поділ на загальне й особливе адміністративне право було утверджено у вітчизняній науці адміністративного права на основі надбань німецького адміністративного права.

В умовах сьогодення до вітчизняного загального адміністративного права належать такі основні засади та інститути:

- юридична природа публічного адміністрування;
- принципи адміністративного права;
- суб'єкти публічного адміністрування;
- адміністративні послуги;
- інструменти публічного адміністрування;
- адміністративні процедури;
- захист приватної особи у сфері публічно адміністрування.

Особливе адміністративне право є комплексним утворенням, у межах якого об'єднано підгалузі адміністративного права. Особливість цих підгалузей полягає в тому, що вони є залежними від Загального адміністративного права. Кожна з них регулює порядок реалізації публічною адміністрацією окремої галузі (сфери) публічного адміністрування.

Перелік підгалузей, які утворюють зміст особливого адміністративного права, є відкритим. Розширення кількості функцій, які покладаються на пуб-

³³ Мельник Р. Зазнач, праця.

³² Таке розуміння системи адміністративного було притаманно для минулої епохи.

³³ **Важливо знати!** Програма другого блоку єдиного фахового вступного випробування з правничих дисциплін, яка затверджено МОН, систему адміністративного права України визначила через поділ її на «Загальне адміністративне право» та «Особливе адміністративне право».

³⁴ На думку проф. Валентина Галуцька (Система адміністративного права. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання третє. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2020. С. 40-41).

лічну адміністрацію, призводить до появи нових підгалузей особливого адміністративного права³⁵.

Визнано, що основними складниками **Особливого адміністративного права** є:

- адміністративно-деліктне право;
- службове право;
- поліцейське право.

Деякі вчені додатково до змісту Особливого адміністративного права відносять екологічне право, енергетичне право; інфраструктурне право; митне право; муніципальне право; податкове право; право соціального захисту; спортивне право³⁶.

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

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

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

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

³⁵ Мельник Р. Від Особливої частини адміністративного права до Особливого адміністративного права. *Вісник Одеського національного університету*. Серія правознавство. 2012. Том 17. Випуск 1/2 [16/17]. С. 131-139.

³⁶ Мельник Р. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях: навчальний посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2018. 308 с.; Галуцько В., Курило В., Короєд Є. та ін. Адміністративне право України. Т.і. Загальне адміністративне право: навчальний посібник. Херсон: Грінь Д.С., 2015. С. 23-24.

Висновки до розділу 2

1. Метою адміністративного права є врегулювання відносин між суб'єктами публічної адміністрації (адміністративними органами) та приватними особами.

2. Основними галузевими завданнями адміністративного права є забезпечення того, щоб: 1) публічна адміністрація якісно та своєчасно надавала адміністративні послуги; 2) публічна адміністрація виважено здійснювала розпорядчу діяльність; 3) публічна адміністрація ефективно здійснювала виконавчу діяльність; 4) було мінімізовано корупційні та інші випадки зловживань у діяльності публічної адміністрації.

3. Спеціальними завданнями адміністративного права є: конкретизація прав і свобод приватних осіб, які мають забезпечуватися суб'єктами публічної адміністрації, як реалізація конституційної формули щодо утвердження прав і свобод людини; формування ефективних інструментів діяльності публічної адміністрації; підвищення ефективності функціонування публічних інститутів держави й суспільства; уніфікація та закріплення на законодавчому рівні процедур адміністративної діяльності публічної адміністрації; оптимізація публічного контролю з боку інституцій громадянського суспільства за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації (адміністративних органів); удосконалення інституту юридичної відповідальності.

4. Предметом адміністративного права України є суспільні відносини, які виникають між публічною адміністрацією та приватними особами. За змістом предметом адміністративного права є надання адміністративних послуг, здійснення адміністративними органами розпорядчої та виконавчої діяльності.

5. Цивільно-правові відносини є більш демократичними, менш витратними і, найголовніше, не вимагають участі публічного посередника у вирішенні юридичного конфлікту – суб'єкта публічної адміністрації. Проте через недостатню правову культуру або коли такі відносини потенційно містять суспільну небезпеку, між суб'єктами права з'являється публічний посередник – суб'єкт публічної адміністрації. Наявність публічного посередника (адміністративного органу) між суб'єктами права в правових відносинах є однією з головних ознак адміністративного права.

6. Система адміністративного права – це внутрішня єдність галузі адміністративного права України, що відбиває послідовне розміщення і взаємозв'язок її структурних елементів (частин) – інститутів і підгалузей адміністративного права, які складаються з певних сукупностей однорідних адміністративно-правових норм.

7. Система сучасного адміністративного права поділяється на «Загальне адміністративне право» та «Особливе адміністративне право».

Розділ 3

ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ³⁷

3.1. Воєнний стан як об'єкт адміністративно-правового регулювання

Згідно із Законом України від 12 травня 2015р. № 389-VIII «Про правовий режим воєнного стану» воєнний стан – це особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, потрібних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень.

З урахуванням теорії адміністративного права, сучасного стану оборони Вітчизни, **воєнний стан як об'єкт адміністративно-правового регулювання – це надзвичайні обставини, в яких перебувають держава та суспільство, коли суб'єкти публічної адміністрації наділяються адміністративним законодавством більш ефективними та рельєфно владними адміністративними повноваженнями, а також дії спеціальної та загальної публічної адміністрації (адміністративних органів) щодо відбиття російсько-терористичної агресії, звільнення тимчасово окупованих територій, забезпечення Збройних сил та інших сил безпеки й оборони України всім необхідним для ведення боїв, охорони критичної інфраструктури та надання невідкладної соціальної допомоги постраждалим особам.**

3.2. Невідкладні завдання адміністративного права в умовах воєнного стану

Воєнний стан забезпечується насамперед за допомогою норм адміністративного права на основі теорії адміністративного права. Все це не скасовує природні та прописані в Конституції права і свободи людини й громадянина,

³⁷ Упорядник: **Анатолій Берlach**, академік ААПН, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри службового та медичного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Матеріал розкрито на основі підручника Адміністративне право України. Повний курс / за заг. ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.

хоча деякі з них тимчасово обмежуються. Правозастосовна діяльність публічної адміністрації рельєфно набуває адміністративного владного характеру.

В умовах воєнного стану адміністративне право має дати відповіді на питання щодо:

- 1) згуртування Українського народу на відбиття російсько-терористичної агресії;
- 2) публічного адміністрування належного кадрового забезпечення Збройних сил України та інших сил безпеки і оборони;
- 3) публічного адміністрування забезпечення зброєю та іншими засобами ведення війни Збройних сил України та інших силах безпеки і оборони;
- 4) публічного адміністрування протидії пропаганді «руського миру»;
- 5) публічного адміністрування виявлення, фіксування злочинів російсько-терористичних військ та передання інформації правоохоронним України щодо колаборантів;
- 6) публічного адміністрування вшанування подвигів військовослужбовців Збройних сил України та інших силах безпеки і оборони;
- 7) ефективності наукових досліджень щодо забезпечення Збройних сил України та інших силах безпеки і оборони новою ефективною зброєю;
- 8) забезпечення ефективності публічного адміністрування військово-промислового комплексу;
- 9) наукового узагальнення провідного місця інституту волонтерства в системі публічному адмініструванні;
- 10) соціального та іншого захисту родичів загиблих героїв, інвалідів та учасників війни;
- 11) оптимального співвідношення публічного адміністрування дотримання воєнної і державної таємниці та проблеми свободи слова, запобігання корупції;
- 12) дотримання прав та інтересів військовослужбовців Збройних сил та інших сил безпеки і оборони України;
- 13) ефективного забезпечення дисципліни у підрозділах Збройних сил України та інших силах безпеки і оборони;
- 14) ефективності та приведення до принципу верховенства права наявної системи публічного адміністрування комплектування Збройних сил України та інших силах безпеки і оборони;
- 15) меж і доцільності «примусової» мобілізації, обмеження виїзду за кордон громадян України в період воєнного стану;
- 16) публічного адміністрування за законодавством України на тимчасово окупованих територіях;
- 17) забезпечення прав та інтересів тимчасово переміщених осіб.

Разом із тим воєнний стан не має призводити до порушення прав та свобод громадян, а тільки може мінімально їх обмежувати в об'єктивно необхідних межах; не призводити до політичних переслідувань під гаслами боротьби з агресором. Не допустимим є також порушення прав журналістів на

критику публічної влади, які не розкривають при цьому інформації, що містить державну та військову таємницю. Також залишаються актуальними й навіть ще більш болючими для суспільства питання запобігання корупції, коли певні ділки від публічної влади намагаються створити схеми корупційного збагачення, гальмують створення незалежних антикорупційних органів, намагаються поставити під ручне управління НАСУ, САП, ДБР, судову владу, щоб управляти антикорупційною діяльністю.

3.3. Ознаки, що характеризують публічну владу в умовах воєнного стану

Українська публічна влада в умовах військового стану:

1) *об'єднує Український народ* на оборону Вітчизни від російсько-терористичної агресії: Збройні сили України, війська територіальної оборони та самооборони, інші сили безпеки й оборони; військово-цивільні адміністрації та органи місцевого самоврядування; волонтерів та інших суб'єктів громадянського суспільства; представників захисту інформаційного простору від пропаганди так званого руського миру;

2) *характеризується публічністю*, що є виразником всезагальної волі Українського народу, який через вибори та громадський мирний тиск на владу найняв собі та контролює публічну владу, яка має забезпечує оборону держави, забезпечення прав, свобод та інтересів громадян в умовах воєнного стану;

3) *здійснюється адміністративним владним апаратом*, насамперед Міністерством оборони України, Президентом України, МВС України, Кабінетом Міністрів України, іншими центральними й місцевими органами виконавчої влади;

4) *адміністративна та військова діяльність цієї категорії осіб характеризується верховенством, обов'язковістю виконання усіх рішень (дій)* російсько-терористичними військами із застосуванням щодо них усіх не заборонених Женевськими конвенціями засобів (зброї), та дозволених законодавством заходів щодо громадян та інших некомбатантів, які перебувають на території України та порушують режим воєнного стану;

5) *забезпечується адміністративно-сервісним апаратом*, насамперед Міністерством із питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, Міністерством соціальної політики, Президентом України, Кабінетом Міністрів України, МВС України, місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, волонтерами та іншими представниками громадянського суспільства щодо громадян, які постраждали від російсько-терористичної агресії чи потребують захисту від інших видів небезпеки;

6) *здійснює нормативно-правове регулювання суспільних відносин* щодо захисту Вітчизни від російсько-терористичних військ і забезпечення прав, свобод та інтересів громадян.

Приклад: згідно із нормативно-правовим актом – Указом Президента України – визначено, що Головнокомандувач Збройних сил України здійснює безпосереднє військове керівництво, управління та підтримання спроможностей застосування Збройних сил України, а також переданих у його підпорядкування сил і засобів. Затверджує документи (доктрини, настанови, стандарти тощо), організовує розроблення Стратегічного замислу та Стратегічного плану застосування Збройних Сил України, інших складових сил оборони з відсічі збройної агресії. Видає обов'язкові для виконання у Збройних Силах України та інших складових сил оборони накази та директиви³⁸.

Отже, публічна влада в умовах воєнного стану об'єднує Український народ на оборону держави від російсько-терористичної агресії. Вона характеризується публічністю та обов'язковістю виконання своїх рішень (дій), забезпечується адміністративним владним та сервісним апаратом через нормативно-правове регулювання суспільних відносин щодо захисту Вітчизни від російсько-терористичних військ, забезпечення прав, свобод та інтересів громадян.

3.4. Види публічного адміністрування в умовах воєнного стану³⁹

За змістом види публічного адміністрування поділяються на такі:

1. Забезпечення обороноздатності та організація оборони Вітчизни⁴⁰.

³⁸ Питання Головнокомандувача Збройних Сил України. Указ Президента України 27 березня 2020 р. №123.

³⁹ Упорядник: **Володимир Долуга**, аспірант Київського університету інтелектуальної власності та права Національного університету «Одеська юридична академія».

⁴⁰ Указ Президента України від 24 лютого 2022 р. № 64. «Про введення воєнного стану в Україні» визначає, що у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації проти України, на підставі пропозиції Ради національної безпеки і оборони України, відповідно до п. 20 ч. 1 ст. 106 Конституції України, Закону України «Про правовий режим воєнного стану» було введено в Україні воєнний стан, згідно з яким усім мілітаризованим структурам України було поставлено завдання разом з іншими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування запроваджувати та здійснювати передбачені Законом України «Про правовий режим воєнного стану» заходи й повноваження, необхідні для забезпечення оборони України, захисту безпеки населення та інтересів держави. Поставлено завдання Кабінету Міністрів України невідкладно ввести в дію план запровадження та забезпечення заходів правового режиму воєнного стану в Україні.

Публічне адміністрування місцевих органів виконавчої влади було переведено на функціонування в умовах правового режиму воєнного стану. Згідно з Указом Президента України від 24 лютого 2022 р. № 68 було утворено обласні, Київську міську, районі військові адміністрації. У зв'язку з утворенням військових адміністрацій голови відповідних цивільних адміністрацій набули статусу військових адміністрацій та начальників цих військових адміністрацій. Поставлено завдання Генеральному штабу Збройних Сил України, Кабінету Міністрів України здійснювати спрямування, координацію та контроль за діяльністю названих військових адміністрацій[8].

Згідно з Указом Президента України від 24 лютого 2022 р. № 69 «Про загальну мобілізацію» було оголошено та розпочаті заходи щодо проведення загальної мобілізацію в усіх областях України та місці Герої Києві. Указом Президента України від 24 лютого 2022 р. № 70 було уведено в дію План оборони України та Зведений план територіальної оборони України. Згідно з Указом

2. Надання публічною адміністрацією адміністративних та соціальних послуг, коли публічна адміністрація має задовольняти права, свободи та інтереси громадян

Приклад: центри соціального захисту населення місцевих органів влади беруть на облік внутрішньо переміщених осіб, які змушені покинути свої помешкання, що перебувають під тимчасовою окупацією російсько-терористичними військами. Це дає можливість такій категорії громадян мати повноцінний доступ до адміністративних, освітніх, медичних та інших послуг, отримання матеріальної та іншої публічної допомоги.

3. Здійснення виконавчої діяльності, у процесі якої публічна адміністрація здійснює виконання законів та території всієї України

Приклад: З виконання Закону України від 21 травня 1997 р. № 280 «Про місцеве самоврядування в Україні» рішенням Чернігівської міської ради було виділено кошти для поточних і капітальних ремонтів пошкоджених (зруйнованих) приватних будинків громадян, російськими терористичними агресорами. Розмір матеріальної допомоги встановлюється залежно від ступеня пошкодження оселі⁴¹.

4. Здійснення розпорядчої діяльності, коли публічна адміністрація відповідно до прописаної компетенції з метою деталізації та уточнення законів видає підзаконні нормативно-правові акти.

Висновки до розділу 3

1. Воєнний стан як об'єкт адміністративно-правового регулювання – це надзвичайні обставини, в яких перебуває держава та суспільство, коли суб'єкти публічної адміністрації наділяються адміністративним законодавством більш ефективними та рельєфно владними адміністративними повноваженнями. А також дії спеціальної й загальної публічної адміністрації (адміністративних органів) щодо відбиття російсько-терористичної агресії, звільнення тимчасово окупованих територій, забезпечення Збройних сил та інших сил безпеки й оборони України усім необхідним для ведення боїв, охорони критичної інфраструктури та надання невідкладної соціальної допомоги постраждалим особам.

Президента України від 24 лютого 2022 р. №71 «Про використання Збройних Сил України та інших військових формувань» було визначено застосувати Збройні Сили України, інші військові формування, утворені відповідно до законів України, для відсічі збройній агресії проти України. Через видання індивідуального акта Президента України – Указу від 24 лютого 2022 р. № 72 – було утворено державний військовий колективний орган публічного адміністрування – Ставку Верховного Головнокомандувача. Було затверджено її персональний склад.

⁴¹ Власники пошкоджених/зруйнованих приватних будинків отримають матеріальну допомогу з міського бюджету Чернігова. *Офіційний веб-сайт Чернігівської міської ради*. 2022. <https://chernigiv-rada.gov.ua/news/id-54021/>

2. Публічна влада в умовах воєнного стану об'єднує Український народ на оборону держави від російсько-терористичної агресії. Вона характеризується публічністю та обов'язковістю виконання своїх рішень (дій), забезпечується адміністративним владним та сервісним апаратом через нормативно-правове регулювання суспільних відносин щодо захисту Вітчизни від російсько-терористичних військ та забезпечення прав, свобод та інтересів громадян.

3. Основними видами публічного адміністрування в умовах воєнного стану є забезпечення обороноздатності та організації оборони Вітчизни; надання публічною адміністрацією адміністративних і соціальних послуг, коли публічна адміністрація має задовольняти права, свободи та інтереси громадян; здійснення виконавчої діяльності, у процесі якої публічна адміністрація здійснює виконання законів та території всієї України; здійснення розпорядчої діяльності, коли публічна адміністрація відповідно до прописаної компетенції з метою деталізації та уточнення законів видає підзаконні нормативно-правові акти.

ГЛАВА 2

Європейське адміністративне право та чинники адміністративного права Великої Британії⁴²

Розділ 1

ЄВРОПЕЙСЬКЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

1.1. Засади європейського адміністративного права

Засади європейського адміністративного права базуються на цінностях⁴³ та основоположних актах ЄС. Після підписання Угоди України про асоціацію з Європейським Союзом⁴⁴ європейське право послідовно почало використовуватися в теоретичних положеннях, правотворчості та правозастосуванні.

Ці тенденції посилилися після ухвалення 14 вересня 2020 р. Стратегії національної безпеки України, яка ґрунтується на засадах взаємодії стратегічних відносин України з ЄС і НАТО та їх державами-членами. Згідно з нею має здійснюватися повна імплементація Угоди про Асоціацію з метою набуття повноправного членства України в ЄС та Організації Північноатлантичного договору⁴⁵.

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

- 1) ухвалити політичне рішення про вступ, що вже зроблено;
- 2) перемогти у війні за Незалежність з російсько-терористичними військами;
- 3) привести адаптацію національного законодавства до положень європейського права;
- 4) прийняти європейської цінності як свої.

⁴² Упорядники: **Василь Фелик**, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, ректор Київського університету інтелектуальної власності та права Національного університету «Одеська юридична академія»;

Марина Савюк, член-кореспондент ААПН, кандидат юридичних наук, старший науковий дослідник Науково-дослідного інституту морського і космічного права;

Анна Васіна, здобувачка Науково-дослідного інституту публічного права.

Матеріал упорядковано на основі підручника «Адміністративне право України. Повний курс / за заг. ред. В. Галунька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.

⁴³ **Базові цінності Європейського Союзу**: 1. Верховенство права. 2. Рівність. 3. Повага до людської гідності. 4. Повага до прав людини. 5. Свобода. 6. Демократія.

⁴⁴ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Угоду ратифіковано із заявою Законом 16.09.2014 р. № 1678-VII.

⁴⁵ Стратегія національної безпеки України. Уведена в дію рішенням Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 р. Затверджено Указом Президента України 14.09.2020 р. № 392.

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

1.2. Поняття та зміст європейського адміністративного права

Європейське адміністративне право – це самостійна наука, галузь і навчальна дисципліна, що є закономірним результатом європейських адміністративних об’єднавчих процесів, спрямованих на зменшення розбіжностей і невідповідностей в адміністративній структурі й налагодження зв’язків між відокремленими публічними адміністраціями європейських країн⁴⁶.

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

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

До норм європейського адміністративного права належать:

- основоположне законодавство ЄС;
- регламенти та директиви ЄС;
- національне законодавство країн-учасниць, яке затверджує директиви ЄС.

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

Усі країни-учасниці ЄС та Україна входять до Ради Європи. Відповідно основоположне законодавство Ради Європи, яке ратифіковано Верховною Радою України, та рішення Європейського суду з прав людини (щодо громадян будь-якої країни, яка входить в Раду Європи) є невід’ємною частиною вітчизняного законодавства на відміну від законодавства ЄС⁴⁷.

⁴⁶ Пухтецька А. Європейські принципи адміністративного права та їх запровадження у законодавство України: автореферат. Київ, 2009. 18 с.

⁴⁷ **Приклад:** відповідно до п.п. 51-54 рішення ЄСПЛ у справі «Волохи проти України» від 02.11.2006 р. втручання в право на повагу до приватного життя, пов’язане із застосуванням заходів таємного спостереження, розглядається як таке, що було здійснене «згідно із законом, якщо існує адекватний та ефективний захист від зловживання». Гарантії захисту мають бути чітко

1.3. Взаємодія європейського та адміністративного права України

Взаємодія європейського та адміністративного права України полягає:

1) у прямому використанні законодавства ЄС у внутрішньому правовому полі України через ратифікацію Верховною Радою України міжнародних договорів з ЄС;

2) непрямому використанні основоположного законодавства ЄС як засад і цінностей у сфері правотворчості, а директив і регламентів ЄС – для потреб внутрішньої правотворчості та видання адміністративних актів⁴⁸.

Окремим рядком слід відзначити запозичення теоретичних напрацювань науки європейського адміністративного права в науку адміністративного права України – напр., *імплементацію в теорію адміністративного права України принципів належного врядування*.

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

1) виконання європейською, національною країн-учасниць ЄС та вітчизняною публічною адміністрацією положень *Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої*⁴⁹;

2) виконання національними країн-учасниць ЄС і вітчизняною публічною адміністрацією деяких регламентів ЄС, які прямо стосуються громадян України, – напр., *Регламенту від 17 травня 2017р. № 850 Європейського Парламенту та Ради про звільнення від віз громадян України, які перетинають кордон ЄС*⁵⁰;

3) добровільне виконання вітчизняною публічною адміністрацією деяких нормативно-правових актів ЄС як високих стандартів публічного адміністрування, які надають преференції вітчизняним суб'єктам господарювання та громадянам (національна легалізація)⁵¹;

встановлені законом і мають застосовуватись для нагляду за діяльністю відповідних органів або служб. При наглядових провадженнях мають дотримуватись цінності демократичного суспільства настільки добросовісно, наскільки це можливо, зокрема принцип верховенства права.

⁴⁸ **Приклад:** План заходів виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Затверджено Постановою Кабінету Міністрів України 25.10.2017р. №1106. №1106.

⁴⁹ Особливе місце в цій взаємодії займає специфічний суб'єкт публічної адміністрації – Рада асоціації, яка утворена відповідно до ст. 461 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС для здійснення контролю та моніторингу застосування і виконання Угоди, вивчення будь-яких головних питань, що виникають в рамках Угоди, та будь-яких інших двосторонніх або міжнародних питань, що становлять взаємний інтерес.

⁵⁰ **Приклад:** Регламент (ЄС) 850 Європейського Парламенту та Ради 17.05.2017р. «Про внесення змін до Регламенту (ЄС) № 539/2001 з переліком третіх країн, громадяни яких мають мати візи під час перетину зовнішніх кордонів, та тих, чії громадяни звільнені від цієї вимоги (Україна)» 2017. EUR-LEX. URL: <https://eur-lex.europa.eu/iegai-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32017R0850>

⁵¹ **Приклад:** Регламент Європейського Парламенту і Ради (ЄС) №848 30 травня 2018р. «Про органічне виробництво й маркування органічних продуктів» використовується як норма прямої

4) розширення можливості надання тимчасового захисту особам, переміщеним з України внаслідок російсько-терористичної агресії. Здійснюється на основі реалізації норм європейського адміністративного права, що зосереджені в постанові Ради Міністрів ЄС від 11 березня 2022р. №29 та підтверджені національним законодавством країн-учасниць ЄС⁵².

1.4. Європейське право та адміністративне право України в контексті надання Україні статусу країни-кандидата на вступ до Європейського Союзу⁵³

Членство України в ЄС упродовж багатьох років є головним пріоритетом дій Уряду та волі Українського народу. Це є основним мотивом демократичних змін упродовж останнього десятиліття та рушієм ключових реформ, заснованих на європейських цінностях. Україна упродовж багатьох років залишалася стійкою демократією, наближаючись до Європейського Союзу та поступово приєднуючись до її системи права *acquis*.

Європейська Комісія зробила висновок, що заявка України на членство в ЄС відповідає критеріям, установленим Європейською Радою в Копенгагені 1993 року, а також у Мадриді 1995 року, зокрема щодо адміністративної спроможності країни. Висновок також ураховує зусилля України щодо виконання зобов'язань за Угодою про Асоціацію з ЄС та Поглиблену та всеосяжну зону вільної торгівлі, які набули чинності 1 вересня 2017 р. Україна продовжує покращувати макроекономічні показники, продемонструвавши гідну уваги стійкість із макроекономічною та фінансовою стабільністю, включно після вторгнення Росії в лютому 2022 р. Це демонструє не лише сильну політичну рішучість, але й відносно добре функціональні публічні інституції.

У той же час Україні потрібно закінчити структурні амбітні реформи, спрямовані на:

- усунення корупції;
- зменшення впливу держави на ЗМІ;

дії вітчизняних органів сертифікації та виробників органічної продукції, які мають бажання експортувати її в країни-учасниці ЄС.

⁵² **Приклад**, парламент Португалії на рівні національного Закону від 23 серпня 2022 р. утвердив норму права, згідно з якою були встановлені конкретні правила надання тимчасового захисту переміщеним особам з України, (громадянам України та членам їх сімей), які прибули з країни свого походження і не мають можливості туди повернутися у зв'язку з військовою обстановкою, а також громадян інших національностей, які є родичами, близькими, подружжям чи де-факто партнерами громадян української національності. Resolução do Conselho de Ministros n.º 29-D/2022, de 11 de março. Presidência do Conselho de Ministros. 2022. <https://dre.pt/dre/detalhe/resolucao-conselho-ministros/29-d-2022-180365447>

⁵³ Авторка: **Алла Продан**, аспірантка кафедри службового та медичного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Матеріал розкрито на основі підручника Адміністративне право України. Повний курс / за заг. ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.

- усунення впливу олігархів на політику;
- посилення прав приватної власності, зокрема права інтелектуальної власності;
- підвищення гнучкості ринку праці.

Усе це разом має покращити функціонування ринкової економіки України, щоб вона була спроможна справлятися з конкурентним тиском у ЄС, залучати інвестиції, стимулювати інновації.

Загалом Європейська Комісія рекомендує надати Україні статус кандидата в члени ЄС за умови вжиття таких заходів:

1) ухвалити та запровадити законодавство щодо процедури добору суддів Конституційного Суду України, включаючи процес попереднього добору на основі оцінки їх добросовісності та професійних навичок, відповідно до рекомендацій Венеціанської комісії;

2) завершити перевірку добросовісності кандидатів у члени Вищої ради правосуддя Радою з питань етики та відбору кандидата для створення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України;

3) посилити боротьбу з корупцією, насамперед на високому рівні, шляхом активних та ефективних розслідувань, а також надійного досвіду переслідувань і засуджень;

4) розпочати та завершити процес добору та призначення нового Директора Національного антикорупційного бюро України;

5) переконатися, що законодавство про боротьбу з відмиванням грошей відповідає стандартам Групи розробки фінансових заходів (FATF);

6) ухвалити загальний стратегічний план реформування всього правоохоронного сектору як частини безпекового середовища України;

7) запровадити Антиолігархічний закон для обмеження надмірного впливу олігархів на економічне, політичне та суспільне життя; це має бути зроблено юридично обґрунтованим способом, ураховуючи майбутній висновок Венеціанської комісії щодо відповідного законодавства;

8) боротися із впливом приватних інтересів шляхом ухвалення Закону про медіа, який приводить законодавство України відповідно до Директиви ЄС про аудіовізуальні медіа-послуги та надає повноваження незалежному медіарегулятору;

9) завершити реформу законодавчої бази для національних меншин, яка зараз готується відповідно до рекомендацій Венеціанської комісії, та виробити негайні й ефективні механізми її реалізації.

1.5. Санкції, запроваджені ЄС щодо росії через військове вторгнення в Україну⁵⁴

У відповідь на безпрецедентний і неспровокований військовий напад росії на Україну ЄС запровадив усеосяжний і потужний **пакет обмежувальних санкцій**, спрямованих на:

- підризу здатності кремля фінансувати війну;
- те, щоб політична й економічна еліта понести очевидні економічні та політичні втрати;
- звуження економічної бази країни-агресора.

Санкції продумані та цілеспрямовані. Вони мають вражати слабкі місця росії, чинять тиск на російську політичну та економічну еліту. Вони є узгодженими між союзниками.

Серед фізичних осіб, які потрапили під санкції, визначаються провідні:

- політичні діячі;
- олігархи;
- військовослужбовці;
- пропагандисти.

Обмежувальні заходи через дії, які підривають або становлять загрозу територіальній цілісності, суверенітету й незалежності України, застосовані до понад тисячі фізичних осіб, зокрема понад тридцять олігархів та сотень юридичних осіб.

Ними ЄС уражає всіх російських урядовців і членів їхніх сімей, олігархів, бізнесменів, пропагандистів, розповсюджувачів дезінформації, а також тих, хто відіграє активну роль у провідних галузях російської економіки та підтримує військову агресію.

Заходи стосовно фінансових та бізнес-послуг. ЄС закриває росії доступ до ринків капіталу ЄС через:

- заборону в будь-якому вигляді кредитувати російські банки та уряд, купувати їхні цінні папери;
- повне замороження активів уряду;
- заборону операцій із російськими державними підприємствами в різних галузях, насамперед з підприємствами військово-промислового комплексу;
- заборону експортувати банкноти і продавати цінні папери на пред'явника;
- заборону кредитним рейтинговим агентствам ЄС визначати рейтинги росії та російських компаній і надавати рейтингові послуги російським клієнтам;
- заборону надавати росії високовартісні послуги у криптовалюті;

⁵⁴ Автор: **Дмитро Бузницький**, аспірант кафедри службового та медичного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Матеріал розкрито на основі підручника Адміністративне право України. Повний курс / за заг. ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.

– заборону надавати трастові послуги багатим росіянам, що ускладнює для них зберігання й управління своїм статком у ЄС;

– заборону надання певних послуг, прямо чи опосередковано пов'язаних із бізнесом, як-от бухгалтерський облік, аудит, аудит статутного капіталу, бухгалтерський і податковий консалтинг, бізнесовий і управлінський консалтинг, а також послуги зі зв'язків з громадськістю для російського уряду і для юридичних осіб, установ і організацій, заснованих у росії; цілеспрямовану заборону російській еліті тримати великі депозити в банках ЄС.

ЄС має заблокувати обмін валютних резервів росії, які зберігаються в ЄС, і задля цього:

– виключити ключові російські банки з системи SWIFT;

– заборонили інвестиції в проекти, які співфінансуються російським фондом прямих інвестицій.

– заборонити надавати росії банкноти євро.

В енергетичному секторі заборонено:

– експорт деяких нафтопереробних технологій;

– експорт нафтового обладнання;

– імпорт усіх різновидів російського вугілля.

– імпорт російської сирової нафти, доставленої морським шляхом, і нафтопродуктів з неї.

У транспортній галузі:

– заборонено експорт, продаж, постачання або передачу будь-яких літаків, запчастин до них і обладнання;

– заборонено надання усіх пов'язаних із цим послуг з ремонту, технічного обслуговування та фінансування;

– закрито авіапростір ЄС для всіх літаків, які належать, зареєстровані або підконтрольні росії, зокрема приватних літаків російських олігархів.

Обмеження експорту товарів морської навігації та технологій радіозв'язку:

– повна заборона російських і білоруських операторів вантажних автомобільних перевезень, що працюють в ЄС;

– заборона на вхід суден під російським прапором до портів ЄС, за винятком заходів, які застосовуються для медичних, продовольчих, енергетичних і гуманітарних цілей.

У сфері товарів подвійного вжитку й передових технологій:

– посилено й розширено контроль за експортом товарів подвійного призначення;

– обмежено доступ до найважливіших передових технологій, як-от: дрони й програмне забезпечення до них; програмне забезпечення для шифрувального обладнання; напівпровідники та високотехнологічні електронні пристрої; хімічні речовини, які можуть бути використані для хімічної зброї; предмети, необхідні для правоохоронної діяльності; спеціальні матеріали та промислове обладнання;

– розширено перелік фізичних і юридичних осіб, які потрапляють під санкції, за рахунок олігархів і пов'язаних із кремлем представників ділових кіл, а також підприємств військово-промислового й оборонного комплексу, які логістично або матеріально підтримують вторгнення чи здійснюють державне фінансування або фінансову допомогу для торгівлі з росією або її інвестиційну підтримку, включно з національною експортною підтримкою.

Обмежувальні заходи в торгівлі (заборона експорту та імпорту):

- позбавлення європейсько-правового статусу країни з найбільшим сприянням;
- заборона експорту з ЄС предметів розкоші;
- додаткові заборони імпорту цементу, гумових виробів, деревини, алкогольних напоїв;
- цільові заборони експорту на суму 10 мільярдів євро;
- заборона на експорт реактивного палива і паливних добавок, які можуть бути використані російською армією;
- заборона на купівлю, імпорт або передання прямо чи опосередковано золота;
- заборона імпорту російського вугілля.

Виключення Росії з державних контрактів і європейських фінансів:

- заборона участі російських громадян і юридичних осіб у договорах закупівель в ЄС;
- обмеження фінансової та нефінансової підтримки російських державних або контрольованих державою юридичних осіб у рамках програм ЄС,
- заборона підписання нових контрактів або угод з російськими державними органами або пов'язаними з ними юридичними особами;
- заборона всім юридичним особам, які створені або діють в Росії, Білорусі чи на не підконтрольних уряду територіях України, брати участь у програмі Horizon Europe.

Санкції щодо осіб, які розповсюджують дезінформацію:

- запроваджено санкції щодо кремлівських ЗМІ, які розповсюджують дезінформацію і маніпулюють інформацією;
- зупинено мовлення та розповсюдження каналів Russia Today, Sputnik «Россия РТР»/«РТР Планета», «Россия 24»/Russia 24 і TV Centre International в ЄС^{55,56}.

⁵⁵ Санкції, запроваджені ЄС щодо Росії через вторгнення в Україну. *Солідарність ЄС з Україною*. 2022. https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/eu-sanctions-against-russia-following-invasion-ukraine_uk

⁵⁶ Регламент (ЄС) № 269/2014 щодо обмежувальних заходів щодо дій, які підривають або загрожують територіальній цілісності, суверенітету та незалежності України від 21 липня 2022 р. *Regulation (EU)*. No 269/2014 concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine. 2022. <https://eur-lex.europa.eu/legal->

Проте треба розуміти, що помилкова політика останніх десятиліть призвела до того, що ФРН та деякі інші держави-члени ЄС стали більше ніж на 50 відсотків залежними від природного газу, який постачався з Росії. Тобто санкції ЄС є болючими для Росії, однак не повністю ефективними, адже існує парадоксальна ситуація: ЄС накладає все нові санкції на агресора, одночасно щомісячно сплачуючи йому за поставлені енергоносії близько мільярда євро, які йдуть на фінансування війни та підтримку путінського режиму. На думку переважної кількості вищих національних суб'єктів владних повноважень країн-учасниць, ЄС мусить якнайшвидше відмовитися від російського газу і нафти, і тоді Росія не зможе фінансувати свою війну проти України⁵⁷.

1.6. Чинники порівняльно-правового аналізу адміністративного права зарубіжних країн⁵⁸

Адміністративне право в різних державах має свої визначення, цілі, завдання, предмет і призначення, які характеризують його специфіку. Незважаючи на те, що поняття адміністративного права кожної держави як галузі права має свої особливості, можна виділити загальні параметри щодо його розуміння. А саме: адміністративне право, регулюючи публічну діяльність, об'єктивно належить до галузей публічного права. Як відомо, воно вважається таким, що приносить користь суспільству загалом і забезпечує публічні, суспільні інтереси. Так його розуміють практично у всіх країнах цивілізованого світу. Основою предмета правового регулювання в адміністративному праві є адміністративна, управлінська діяльність, яка має властиві йому характеристики. Адмініструвати – означає передбачати, організовувати, розпоряджатися, керувати й контролювати.

Отже, адміністративна діяльність – адміністрування – передбачає виконання спеціальних функцій:

- а) планування формування програм державної політики;
- б) організації – визначення структур і кадрів для виконання поставлених завдань;
- в) розпорядництва – видання владних приписів із боку публічної адміністрації;
- г) координації – гармонізації всіх дій і зусиль;

content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2022.194.01.0005.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2022%3A194%3ATOC

⁵⁷ Після відмови ЄС від газу з РФ Москва не зможе фінансувати війну, – прем'єр Бельгії де Кроо. *Цензор. Нет*. 2022. <https://censor.net/ua/n3375295>

⁵⁸ Автор: **Іван Бородін**, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри адміністративного права, інтелектуальної власності та цивільно-правових дисциплін Київського університету інтелектуальної власності та права Національного університету «Одеська юридична академія».

д) контролю – перевірки відповідності результатів поставленим цілям. Використовує імперативно-диспозитивні методи правового регулювання (поєднання владних приписів та заборон із можливостями вільно обирати поведінку в тій чи іншій ситуації);

е) застосування відповідними суб'єктами публічної адміністрації заходів державного примусу;

є) взаємодія з великою кількістю галузей права – конституційним, цивільним, фінансовим, бюджетним, податковим, трудовим, кримінальним, муніципальним;

ж) стимулювання підприємницької діяльності;

з) надання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам;

и) захист громадян, зокрема від незаконних дій та рішень публічної адміністрації.

Для адміністративного права правове забезпечення управлінських структур не є основною функцією. Так, у ряді країн Європи, наприклад у Великій Британії, Франції та Німеччині, внутрішньоорганізаційні правила, що регулюють управлінську діяльність усередині владних структур, не вважаються правовими і не можуть бути застосовані в суді. Правовому регулюванню підлягає переважно зовнішнє адміністрування, що виходить за межі установи. Не наділення адміністрації повноваженнями, а обмеження адміністративної діяльності нормами права і контроль за їх дотриманням – основне призначення адміністративного права й основоположна ознака адміністративного права країн континентальної Європи. Крім того адміністративно-правові норми регулюють відносини між адміністративними установами та окремими громадянами.

В англосаксонських країнах адміністративне право розвинулося в самостійну галузь пізніше. Довгий час у Великій Британії щодо органів публічного управління застосовувалися норми загального права. Із розширенням державного втручання в економіку та інші сфери суспільного життя розвивалась адміністративна діяльність і зміцнювався апарат адміністративної влади. Цей процес супроводжувався появою специфічних норм, що належать тільки до діяльності органів управління. В англосаксонській сфері адміністративно-правова нормотворчість була спрямована на створення процесуальних гарантій прав приватних осіб проти протиправних дій державних органів.

Адміністративне право не регламентує організацію та структуру державного апарату, проте детально регулює практично всі аспекти відносин приватних осіб і адміністративних органів. Адміністративне право зарубіжних країн будується на нормах і принципах законності, пріоритету прав і свобод людини і громадянина, доцільності й потреби, ефективності, правової стабільності, економічності, професійності.

Визначити зміст адміністративного права повною мірою неможливо, якщо не розуміти, з якою метою здійснюється адміністративно-правове регу-

лювання всього спектру суспільних відносин.. Мета адміністративного права по-своєму визначається в кожній державі, але, як правило, має спільні риси в країнах континентальної та англосаксонської правових сімей.

В англосаксонських країнах, насамперед у США, основною метою адміністративного права проголошується захист інтересів приватних осіб від протиправних посягань з боку адміністрації. Обґрунтовується ця мета тим, що публічна адміністрація безпосередньо стосується життя кожного громадянина і в зв'язку з цим є потенційною загрозою для природних прав людини. Правовий захист громадянину від неправомірних дій адміністрації має гарантувати адміністративне право. Оскільки в англосаксонських країнах визнається, що «історія свободи переважно є історією дотримання процедури», головна увага приділяється процесуальним нормам, відповідальності публічної адміністрації та судовому контролю за її діями. Такий підхід засновано на скептичному і досить прагматичному та реалістичному ставленні до публічної адміністрації.

Процесуальні питання і конфліктна сфера публічного управління є об'єктом правового регулювання також і в країнах континентальної Європи. Але лише до кінця XIX століття цими проблемами обмежувався предмет адміністративного права. На сучасному етапі країни континентальної сім'ї права цілями адміністративного права проголошують не тільки захист індивіда від неправомірних дій адміністрації, але й забезпечення ефективної діяльності публічної адміністрації та участі суспільства у процесі ухвалення адміністративних рішень.

Адміністративне право певною мірою стає правом публічної адміністрації, вивчає не тільки конфлікти в управлінській сфері, а й принципи організації публічної адміністрації, її внутрішні структурні ланки.

Країни, що розвиваються, також перейняли основні принципи адміністративного права своїх колишніх метрополій. Однак у розуміння основних цілей цієї правової галузі вони привнесли й нові моменти. Поряд із загально-визнаними в країнах Північної Америки та Західної Європи цілями такі держави проголосили, що адміністративне право має, з одного боку, сприяти стабілізації управління, а з іншого – стимулювати суспільний розвиток.

У країнах англосаксонської системи предмет адміністративного права розуміється інакше. У Великій Британії в адміністративному праві вивчається діяльність виконавчої влади і контроль за нею. При цьому головна увага приділяється формам, методам і засобам судового контролю за адміністрацією. Оскільки адміністративне право – ще молода галузь британського права, вона не повною мірою відмежувалась від конституційного права і часто вивчається як його підгалузь.

Країни Співдружності, очолюваної Великою Британією, загалом дотримуються загальних підходів до адміністративно-правового регулювання. Проте сьогодні на них певний вплив мають інститути континентального права, і тому часто окремі інститути, а деколи і розуміння предмета адміністра-

тивного права в цих країнах наближаються до французького чи німецького тлумачення.

Своєрідністю відрізняється визначення предмета адміністративного права в США. Вважається, що всі явища, структури і процеси, які можна пояснити за допомогою теорії поділу влади, належать до предмета конституційного права. У зв'язку з цим предметом адміністративного права визнаються лише адміністративна нормотворчість, адміністративна квазісудова діяльність та контроль судів за адміністративними установами.

У країнах континентальної правової сім'ї, як правило, виділяються загальна та особлива частини адміністративного права. Найбільш визнана та наукова позиція, відповідно до якої загальна частина адміністративного права охоплює норми, принципи і правові інститути, що поширюються на всі сфери і всі правові адміністративно-правові відносини.

Особлива частина в такому разі розглядається як сукупність адміністративно-правових норм, принципів і інститутів, які регулюють питання, пов'язані з діяльністю публічної адміністрації в окремих сферах управління – адміністративно-політичній, господарсько-економічній або соціально-культурній. До особливої частини відносять такі підгалузі інститути) адміністративного права, як поліцейське, будівельне, дорожнє, муніципальне (комунальне), соціальне право.

У країнах англосаксонської правової сім'ї поділу адміністративного права на загальну й особливу частини немає.

В усіх країнах адміністративне право об'єднує норми як матеріального, так і процесуального права. У деяких зарубіжних державах, наприклад у Німеччині, у зв'язку з цим виділяються матеріальне і процесуальне адміністративне право – основні компоненти загальної частини цієї правової галузі.

У країнах англосаксонської сім'ї права переважний розвиток мають процесуальні норми, які включають і процедурні норми, і це настільки очевидно, що адміністративне право є насамперед процесуальним. Багато матеріальних норм, що визначають повноваження адміністрації, віднесені до конституційного та інших галузей національних систем права.

Джерелами адміністративного права в зарубіжних країнах є нормативно-правові акти; судові прецеденти; судова практика; правові звичаї. У країнах континентальної сім'ї права, як правило, встановлюється ієрархія джерел права, яка властива і адміністративному праву. В англосаксонських країнах ієрархії правових джерел немає, і кожне з них регулює свою сферу суспільних відносин.

Першою серед джерел адміністративного права є Конституція. Будучи нормативним актом вищої юридичної сили, Конституція в більшості держав не регулює адміністративно-правові відносини безпосередньо, а формулює основоположні для адміністративного права принципи, визначає підходи до регулювання найважливіших адміністративно-правових інститутів.

Ідеї, закладені в конституціях зарубіжних країн, стають базою для подальшого адміністративно-правового регулювання. Наприклад, у Конституції Італійської Республіки 1947 року її норми безпосередньо стосуються адміністративного права та визначають:

- принцип децентралізації публічної адміністрації (ст. 5);
- юридичну відповідальність держави та її службовців за дії, вчинення яких порушує права інших осіб (ст. 28);
- можливість делегування законодавчої функції уряду: на обмежений час і щодо певного кола питань (ст. 76);
- законодавче регулювання утворення та діяльності державних установ (ст. 97);
- заміщення посад у публічній адміністрації згідно з конкурсом, крім установлених законом випадків (ст. 97);
- існування Державної Ради та інших органів адміністративної юстиції, що здійснюють юрисдикцію з охорони законних інтересів щодо дій державних органів.

Хоча в кожній країні традиції конституційно-правового регулювання унікальні, все ж можна простежити загальні тенденції, що визначають місце Конституції серед джерел адміністративного права.

Перші конституції містили досить обмежену кількість норм адміністративно-правового характеру, зокрема положення про право глави держави призначати вищих державних службовців.

Конституції, ухвалені на початку ХХ ст., крім загальних принципів містять більш докладні положення про організацію й діяльність виконавчої влади. Деякі з них уводять поняття публічної адміністрації. Конституції, ухвалені в другій половині ХХ ст., як правило, детально регулюють організацію і діяльність виконавчої влади. Важливими стають конституційні норми, що закріплюють правовий статус уряду. З'являються положення, що безпосередньо регулюють питання підпорядкування уряду централізованій адміністрації, а також указують на функції децентралізованої публічної адміністрації. Мають конституційне закріплення принципи судового контролю за адміністративною діяльністю.

Індійська Конституція 1947 р. надала індійським громадянам право звертатися до суду з позовами проти уряду, якщо державні службовці порушили їх права. Сфера державного управління в конституціях цього періоду окреслена досить чітко, показані особливості правової регламентації управління в різних галузях суспільного життя. Як правило, конституції містять також норми про окремі адміністративно-правові режими, зокрема про режим надзвичайного стану.

Таким чином, виявляється тенденція розширення адміністративно-правових питань, урегульованих у конституційно-правовому порядку, і отже, збільшення ролі конституції серед джерел адміністративного права.

У федеративних державах крім федеральних конституцій велике значення для адміністративно-правового регулювання мають також конституції суб'єктів федерації. Часом вони, наприклад конституції німецьких земель, більш детально, порівняно з федеральним основним законом, регламентують адміністративно-правові інститути.

Важливу роль серед джерел адміністративного права відіграють закони – акти парламенту або акти, ухвалені на референдумі. В Японії, наприклад, приблизно 2/3 всього законодавства складають адміністративно-правові закони. У країнах континентальної сім'ї права визначається ієрархія законів, серед яких виділяються закони більш високої юридичної сили – конституційні та органічні, ухвалені в особливому порядку. У Франції та Іспанії органічні закони ухвалюються на основі прямої вказівки Конституції. В Італії конституційні закони вирішують найбільш важливі питання у всіх сферах життєдіяльності, зокрема і у сфері управління.

У країнах загального права термін «конституційний закон» застосовується, але він має доктринальне значення і виділяє закони за значущістю предмета їх правового регулювання.

У низці країн в адміністративному праві застосовуються зведені тексти (компіляції) – документи, що об'єднують положення законів, ухвалених у різний час з однієї проблеми. Так, в Італії діє Зведений текст від 1924 року про Державну Раду. Після опублікування зведеного тексту припиняється дія всіх норм із відповідної проблематики, не включених до нього.

Слід зазначити, що адміністративне право в переважній більшості держав – не кодифікована правова галузь. Єдиного кодексу, що узагальнює адміністративно-правові норми, немає в жодній країні. Однак є спроби кодифікувати окремі адміністративно-правові інститути в багатьох державах.

Від початку ХХ ст. у країнах континентальної правової сім'ї ухвалюються адміністративно-процесуальні кодекси, уніфікуються питання адміністративного судочинства. Проводилася також кодифікація адміністративних процедур, що регламентують порядок діяльності адміністрації, – наприклад, в Австрії (з 1925 р.), США (1946 р.), Угорщині (1957 р.), Швейцарії (1968 р.), Болгарії (1979 р.), Німеччині (1976 р.), Данії (1985 р.), Португалії (1991 р.), Нідерландах (1994 р.).

Звичайні, які ще називаються поточні, акти виділяються у країнах континентальної правової сім'ї. В адміністративному праві вони регулюють велику кількість важливих суспільних відносин. Як правило, ці нормативні акти визначають правовий статус міністерств і відомств, регулюють управління в окремих сферах суспільних відносин.

Оскільки потреби адміністративно-правового регулювання в сучасному світі все збільшуються, парламенти не справляються з вирішенням завдань розробки та ухвалення всіх необхідних законодавчих актів. У зв'язку з цим виникає потреба делегування законодавчими органами частини своїх повно-

важень іншим суб'єктам публічного права – главі держави, уряду, міністрам, керівникам виконавчих органів регіонів.

Як акти делегованого законодавства виділяються законодавчі декрети й декрети-закони. Делеговані акти мають силу закону. Процедура вступу їх у силу в окремих країнах визначена досить чітко. Так, у Японії, по-перше, виділяються акти, які підлягають затвердженню парламентом. По-друге, інші акти вступають у силу після їх ухвалення, але мають бути затверджені парламентом.

В англосаксонських країнах делегування повноважень є єдиною підставою здійснення адміністрацією нормотворчих функцій. У Великій Британії право парламенту делегувати свої законодавчі повноваження засноване на конституційному правовому звичаї. У США досі має значення доктрина *delegatus non potest delegare* («делегат не може делегувати»), відповідно до якої Конгресу як представнику народу заборонено передавати будь-кому свої повноваження. Однак вважається неприпустимим делегування всіх законодавчих повноважень.

У країнах континентальної правової сім'ї органи виконавчої влади поряд із делегованими повноваженнями мають право ухвалювати нормативні правові акти на виконання закону та підзаконні нормативні акти. Їх називають регламентарними і розглядають як субсидіарні (додаткові), вторинні джерела адміністративного права. Регламентарні акти не мають суперечити законам, можуть їх конкретизувати й визначати порядок застосування законодавчих норм. Наділення виконавчих органів регламентарною владою в цих країнах розглядається як невід'ємний елемент правового статусу адміністративних органів.

Слід зазначити, що джерелами адміністративного права вважаються не всі акти загального регулятивного характеру, а лише ті, дія яких спрямована поза адміністративною системою та які регулюють діяльність приватних осіб і тому можуть бути оскаржені в судовому порядку. Внутрішньоуправлінські акти вважаються актами управління, що не мають регламентарною характеру, – наприклад, циркуляри в Італії, дисциплінарні акти у Франції, адміністративні приписи в Німеччині.

Адміністративно-правові норми можуть міститися також у нормативних актах органів місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування мають право здійснювати нормотворчі повноваження тільки в рамках закону. По-перше, в переважній більшості держав світу визнаються природні права місцевого самоврядування на регулювання місцевих питань. Регулювальні повноваження надаються насамперед із питань організації самого місцевого управління. По-друге, органам місцевого самоврядування делегуються повноваження щодо видання нормативних актів в окремих сферах місцевого господарства.

Зазвичай устанавлюються додаткові умови як для реалізації нормотворчих повноважень місцевого самоврядування, так і для вступу їх актів у силу.

Наприклад, у Німеччині органи місцевого самоврядування мають дозвіл на видання правових актів. У Франції акти органів самоврядування можуть мати юридичні наслідки тільки після їх оприлюднення та передання представнику держави – префекту або супрефекту.

Судові прецеденти і судова практика посідають особливе місце серед джерел адміністративного права. У країнах англосаксонської сім'ї права розроблено доктрину прецеденту, яка формулює правила і принципи ставлення до прецедентів. Ця доктрина застосовується і в адміністративному праві, хоча і з певними особливостями. Як відомо, адміністративне право в цих країнах сформувалося в ХХ в. Тоді в силу сформованої доктрини панування парламенту основним джерелом права вважалося законодавство. У зв'язку з цим значення судового прецеденту як джерела права в адміністративно-правовій галузі менше, ніж у конституційному або цивільному праві.

Серед усіх прецедентів в адміністративному праві найважливішу роль відіграють прецеденти тлумачення: судді інтерпретують закон, і він набуває того змісту, який надали йому судові рішення. Крім того, у країнах загального права значним є внесок судових прецедентів у розвиток норм про межі судового контролю, про поняття природного правосуддя, про використання дискреційних повноважень адміністрації.

Особливості становлення адміністративного права вплинули на його джерела і в країнах континентальної правової сім'ї. Правова наука цих країн загалом відкидає доктрину прецеденту і не визнає за судовою практикою значення джерела права. Але практика судів адміністративної юрисдикції справила на формування адміністративно-правової галузі настільки істотний вплив, що багато дослідників визнають, що адміністративне право фактично було створене адміністративними судами. Не наділені повноваженнями формулювати правові норми, адміністративні суди заповнювали прогалини законодавства, формулюючи правові принципи і доктрини, на основі яких вирішувалися конкретні справи, а згодом ухвалювалися законодавчі акти. Класичними прикладами в цьому є постанови французької Державної ради з правового становища державних службовців та постанови Федерального адміністративного суду Німеччини про інтерпретацію невизначених правових понять. У Німеччині, наприклад, адміністративні органи, ухвалюючи рішення, мають ураховувати судову практику; її ігнорування в ряді випадків може вважатися порушенням службових обов'язків чиновника і навіть спричинити застосування заходів відповідальності.

Найбільш очевидною є роль правових звичаїв у адміністративному праві країн англосаксонської сім'ї права. Так, право загальних судів остаточно вирішувати адміністративні справи, зокрема й право регулювати питання цивільної служби, ґрунтується на правових звичаях.

У країнах, що розвиваються, досі функціонування адміністрації на місцях визначається не стільки нормами писаного права, скільки традиціями і звичаєвим правом. У більшості таких держав воно вже не визнається самостій-

ним джерелом адміністративного права, оскільки окремі норми включені в чинне законодавство. Однак звичаєве право продовжує системно впливати на державне управління країн Азії та Африки.

Поряд із національними джерелами адміністративного права в багатьох країнах застосовуються загальнообов'язкові наднаціональні норми. Показовий приклад тому – використання норм і принципів європейського права в державах-членах Європейського Союзу. Ще 1972 р. Закон про європейські співтовариства передбачив, що всі нормативні акти Співтовариства є актами прямої дії. Відповідно без подальшого затвердження національним законодавством їх мають відповідно дотримуватись і виконувати. Це було підтверджено і національним законодавством країн, що входять до Співтовариства, а потім і до Європейського Союзу⁵⁹.

Висновки до розділу 1

1. Засади європейського адміністративного права базуються на цінностях та основоположних актах ЄС. В умовах сьогодення європейське адміністративне право не просто взаємодіє з адміністративним правом України, а стає його невід'ємною складовою.

2. Європейське адміністративне право – це самостійна наука, галузь і навчальна дисципліна, що є закономірним результатом європейських адміністративних об'єднавчих процесів, спрямованих на зменшення розбіжностей і невідповідностей в адміністративній структурі й налагодження зв'язків між відокремленими публічними адміністраціями країн-учасниць ЄС і держав-кандидатів у члени ЄС.

3. Європейське адміністративне право тісно взаємодіє з адміністративним правом України та поступово наповнює його правову матерію, тим самим стає невід'ємною його складовою.

4. Існує декілька основних моделей використання положень європейського адміністративного права у правовому просторі України. В умовах сьогодення – це продовження виконання європейською, національною країн-учасниць ЄС та вітчизняною публічною адміністрацією положень Угоди про асоціацію; виконання національними країн-учасниць ЄС і вітчизняною публічною адміністрацією деяких регламентів ЄС, які прямо стосуються громадян України; добровільне виконання вітчизняною публічною адміністрацією деяких нормативно-правових актів ЄС як високих стандартів публічного адміністрування, які надають преференції вітчизняним суб'єктам господарювання та громадянам (національна легалізація); розширення можливості на-

⁵⁹ Школик А. Порівняльне адміністративне право: навч. посіб. Львів: ЗУКЦ, 2007. 308 с.; Пухтецька А. Європейські принципи адміністративного права та європейський адміністративний простір. Київ: Ін-т держави і права, 2007. 87 с.; Практичний poradnik державного службовця з питань європейської інтеграції / Л. Л. Прокопенко (заг. ред.). Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2008. 44 с.; Курс адміністративного права України : підручник / В. Колпаков, О. Кузьменко, І. Д. Пастух, В. Д. Сущенко [та ін.] / за ред. В. Коваленка. Київ: Юрінком Інтер, 2012. 808 с.

дання тимчасового захисту особам, переміщеним з України внаслідок російсько-терористичної агресії.

5. Європейська Комісія в контексті надання Україні статусу країни-кандидата на вступ до ЄС поставила перед вітчизняними суб'єктами владних повноважень вимоги закінчити структурні реформи, спрямовані на усунення корупції; зменшення впливу держави на ЗМІ; усунення впливу олігархів на політику; посилення прав приватної власності та гнучкості ринку праці.

6. ЄС запровадив всеосяжний і потужний пакет обмежувальних санкцій щодо Росії через вторгнення в Україну як відповідь на безпрецедентний і неспровокований військовий напад, спрямованих на підірив здатності кремля фінансувати війну, щоб політична та економічна еліта понести очевидні економічні та політичні втрати, звуження економічної бази країни-агресора. Проте щодо повного ембарго щодо експорту росією вуглеводнів санкції ЄС є болючими, але не повністю ефективними.

ГЛАВА 3

Публічне адміністрування у Великій Британії щодо підтримки громадян України внаслідок російського вторгнення⁶⁰

Розділ 1

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У ВЕЛИКІЙ БРИТАНІЇ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ

1.1. Засади та підстави в'їзду до Великої Британії для громадян України

Велика Британія – одна з ключових країн, яка з перших днів вторгнення Росії в Україну підтримує нашу державу та громадян. Від початку війни в Україні уряд Британії не перестає надавати допомогу громадянам України, швидко спростив процедури отримання візи та затвердив низку програм допомоги. Важливим аспектом є також те, що українці, які виїхали та надалі виїжджають до цієї країни після російського вторгнення, не є біженцями, а є особами з тимчасовою посвідкою на проживання. Таке положення абсолютно повністю забезпечує принцип рівності між громадянами України та Великої Британії. Україна має візовий режим із королівством, а тому перед приїздом до Великої Британії біженцям з України потрібно отримати дозвіл на в'їзд (візу), що оформлюється в порядку, установленому законодавством.

Згідно з інформацією на офіційному урядовому сайті Великої Британії www.gov.uk⁶¹ для в'їзду до країни українці подають відповідну заявку, на підставі якої надається віза.

Фактично є три види заявок на отримання візи у Великій Британії:

- для осіб, які на момент подання заявки вже перебувають там за будь-якою візою;
- для осіб, які мають родичів у Великій Британії (сімейна програма);
- для осіб, які не мають родичів у Великій Британії (спонсорська програма)⁶².

⁶⁰ Авторки: **Інеса Костенко**, член-кореспондент академії АПН, кандидат юридичних наук, наукова співробітниця Університету Лестера (Велика Британія);

Діана Левченко, доктор філософії в галузі права, член-кореспондент академії АПН, наукова співробітниця Академії адміністративного правових наук.

⁶¹ Welcome to GOV.UK. 2022. URL: <https://www.gov.uk>

⁶² UK visa support for Ukrainian nationals. Gov.uk. 2022. URL: <https://www.gov.uk/guidance/support-for-family-members-of-british-nationals-in-ukraine-and-ukrainian-nationals-in-ukraine-and-the-uk>

Будь-яка заява підлягає перевіркам безпеки, у результаті розгляду якої надається дозвіл на в'їзд (віза).

Особи, які на момент подання заявки вже перебувають у Великій Британії за будь-якою візою, можуть залишитися у Британії на довше через подання заяв:

- за Схемою продовження перебування для українців;
- на продовження своєї поточної візи;
- на перехід на іншу візу.

Віза, видана за Схемою продовження перебування для українців, надає право жити, працювати і вчитися у Великій Британії, якщо особа є громадянином України або родичем громадянина України. Особа може подати заяву за цією схемою, якщо у неї є дійсна британська віза або якщо строк дії візи закінчився 1 січня 2022 року або після цієї дати. Ця схема не є шляхом для отримання статусу резидента, тобто особа не зможе зарахувати будь-який час, проведений у Великій Британії за цією візою, у строк, необхідний для отримання безстрокового дозволу на проживання у Великій Британії в майбутньому⁶³: Щоб подати заяву за Схемою продовження строку перебування для українців, особа має бути громадянином України або найближчим родичем громадянина України, який подає заяву за цією схемою, або ж мати дозвіл на перебування у Великій Британії (наприклад візу) станом на 18 березня 2022 року⁶⁴. У результаті розгляду такої заявки та отримання візи особа має право на проживання у Великій Британії на строк до 3 років.

Щодо продовження строку дії візи або переходу на іншу візу, то якщо особа є громадянином України, вона також зможе залишитися у Великій Британії, якщо продовжить строк дії своєї поточної візи або перейде на іншу візу за умови відповідності її встановленим критеріям. Особа зможе продовжити свою візу або перейти на іншу візу, навіть якщо це зазвичай не дозволяється за умовами її поточної візи⁶⁵.

1.2. Особливості в'їзду до Великої Британії для громадян України за сімейною програмою

Для осіб, які мають родичів у Великій Британії, діє спеціальна *сімейна програма (Family Scheme)*, у рамках якої з України ухвалюються заяви на возз'єднання з родичами або продовження строку перебування у Великій Британії. Для кожної особи, яка подорожує разом з родичем, навіть для дітей

⁶³ Apply to stay in the UK under the Ukraine Extension Scheme. Gov.uk. 2022. URL: <https://www.gov.uk/guidance/apply-to-stay-in-the-uk-under-the-ukraine-extension-scheme.uk>

⁶⁴ Там само.

⁶⁵ UK visa support for Ukrainian nationals. Gov.uk. 2022. URL: <https://www.gov.uk/guidance/support-for-family-members-of-british-nationals-in-ukraine-and-ukrainian-nationals-in-ukraine-and-the-uk.uk>

слід подавати окрему заяву. Подання заяв та отримання візи по такій програмі є безкоштовним⁶⁶.

Щоб подати заяву за Програмою з допомоги сім'ям з України особа мусить:

- подавати заяву на воз'єднання або спільне прибуття з родичем, який є резидентом Великої Британії;
- бути громадянином України або родичем громадянина України, який подає заяву за цією програмою на воз'єднання з родичем, який є резидентом Великої Британії;
- проживати в Україні станом на 1 січня 2022 року або безпосередньо перед цією датою (навіть якщо особа вже залишила територію України).

Відповідний родич у Великій Британії має відповідати одній із таких вимог:

- бути британським громадянином;
- бути постійним резидентом Великої Британії – наприклад, мати безстроковий дозвіл на проживання, статус поселенця або документ, що підтверджує його постійне проживання;
- бути громадянином країни ЄС, Ісландії, Ліхтенштейну, Норвегії або Швейцарії, який попередньо оселився за схемою EU Settlement Scheme та почав жити у Великій Британії до 1 січня 2021 року;
- мати статус біженця або бути особою, яка перебуває під гуманітарним захистом у Великій Британії⁶⁷.

Окрім того особа, яка подає заявку, та родич у Великій Британії мають мати відповідну ступінь спорідненості, та за можливості слід надати копію офіційного документа, який підтверджує спорідненість із цим родичем, – наприклад, свідоцтво про шлюб або свідоцтво про народження. Заява про Програму допомоги сім'ям з України подається через Інтернет⁶⁸.

Перш ніж вирушати до Великої Британії, особі слід дочекатися рішення Британської служби віз та імміграції стосовно заяви. Коли заяву буде розглянуто, особа отримує офіційний лист від британської Служби віз та імміграції з підтвердженням дозволу на в'їзд до Великої Британії.

При в'їзді до Великої Британії особа пред'являє прикордонній службі офіційний лист від британської Служби віз з індивідуальним номером та отримує відповідний штамп в паспорті – тимчасову візу на в'їзд і проживання у Великій Британії строком до 6 місяців.

Далі особа, яка прибула до Великої Британії упродовж 6 місяців, мусить подати заявку для надання своїх біометричних даних. У пункті обслуговування Британської служби у справах віз і громадянства (UKVCAS) у особи

⁶⁶ Apply for a Ukraine Family Scheme visa. Gov.uk. Там само.

⁶⁷ Apply for a Ukraine Family Scheme visa. Gov.uk. Там само.

⁶⁸ Там само.

візьмуть біометричні дані (відбитки пальців і фотографію), необхідні для оформлення біометричної посвідки на проживання.

Після подання біометричних даних та їх перевірки особі надається право на перебування у Великій Британії до 3 років у вигляді спеціального документу (Biometric residence permits (BRPs))⁶⁹.

1.3. Особливості в'їзду до Великої Британії для громадян України за спонсорською програмою

Для осіб, які не мають родичів у Великій Британії, діє спеціальна *спонсорська програма (Sponsorship Scheme)*⁷⁰. Щоб подати заяву за Українською спонсорською схемою, особа має бути громадянином України або найближчим родичем громадянина України, який отримав дозвіл або подає заяву за Українською спонсорською схемою і відповідає її критеріям. Особа також має проживати в Україні станом на 1 січня 2022 року або безпосередньо до цієї дати (включно з тими, хто вже покинув територію України) або бути народженим у цю дату або після неї; перебувати за межами Великої Британії; мати спонсора в королівстві, який відповідає певним умовам⁷¹.

Щоб відповідати вимогам для отримання статусу спонсора, особа має:

- 1) бути старше 18 років;
- 2) проживати на момент подання заявки для отримання статусу спонсора у Великій Британії;
- 3) мати принаймні 6 місяців дозволу на перебування у Великій Британії (від дати подання бенефіціаром візової заяви);
- 4) надати дійсний документ на право проживання у Великій Британії;
- 5) підтвердити можливість надати житло упродовж принаймні 6 місяців у Великій Британії.

Спонсор також може бути визнаний таким, що не відповідає вимогам для затвердження після видання візи, – наприклад, на основі вітальних перевірок місцевих органів влади; у цих випадках бенефіціарам буде надано нового спонсора. Міністерство внутрішніх справ проводить перевірку на безпеку та кримінальну перевірку щодо спонсора, а також усіх дорослих віком від 18 років, які проживатимуть разом із гостями. Окрім того, місцеві органи влади проводять перевірку житла та умов проживання, щоб визначити придатність як спонсора. Спонсор має право після прибуття осіб з України на щомісячну грошову виплату від місцевої влади в розмірі 350 фунтів стерлінгів. Хоча наявні спонсорські відносини мають підтримуватися упродовж 6 місяців або довше, якщо спонсор передчасно не може виконати своє зобов'язання щодо спонсорства упродовж усіх 6 місяців, то рекомендується якнайшвидше

⁶⁹ Biometric residence permits (BRPs). Gov.uk. 2022. URL: <https://www.gov.uk/biometric-residence-permits>

⁷⁰ Apply for a Ukraine Family Scheme visa. Gov.uk. Там само.

⁷¹ Там само.

зв'язатися з відповідною місцевою радою, при цьому відповідальності за відмови від спонсорства немає. Спонсор усебічно допомагає особі в адаптації та забезпечує її житлом на встановлений строк⁷².

Відповідно перед початком подання заявки потрібно встановити контакт із британським спонсором. Пошук зареєстрованих спонсорів здійснюється на спеціальних публічних сайтах. Порядок подання заявки по спонсорській програмі майже не відрізняється від сімейної програми, оскільки особа подає через Інтернет заявку, у якій вказує свої дані та дані конкретного спонсора (паспортні дані, адресу, за якою проживає спонсор)⁷³.

Перш ніж від'їжджати до Великої Британії, особі слід дочекатися рішення Британської служби віз та імміграції стосовно її заяви. Коли буде ухвалено рішення за заявою, особу повідомлять відповідним листом. Цей лист від Британської служби віз та імміграції (UKVI) із підтвердженням дозволу на в'їзд до Великої Британії пред'являється прикордонній службі, яка надає візу на проживання в королівстві строком на 6 місяців. Далі особа, яка прибула до країни, упродовж 6 місяців має дати свої біометричні дані та отримати візу на проживання до 3 років у вигляді спеціального документа (Biometric residence permits (BRPs))⁷⁴.

Отже, Велика Британія створила практичні умови для отримання дозволу на в'їзд для громадян України. Особи з України можуть приїхати до своїх рідних у Великій Британії чи використати можливості спонсорської програми, за якою спонсори допомагають в адаптації громадянам України. Велика Британія дозволила громадянам України проживати 3 роки та використовувати такі ж можливості, як і громадяни королівства.

⁷² Homes for Ukraine: sponsor guidance. Gov.uk. 2022. URL: <https://www.gov.uk/guidance/homes-for-ukraine-sponsor-guidance>

⁷³ Там само.

⁷⁴ Там само.

Розділ 2

ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ У ВЕЛИКІЙ БРИТАНІЇ ЩОДО ВСТАНОВЛЕННЯ ПОРЯДКУ ПРОЖИВАННЯ ДЛЯ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ

2.1. Засади публічного адміністрування у Великій Британії для громадян України

Перш ніж отримати біометричну посвідку на проживання (Biometric residence permits (BRPs)), особа тимчасово використовує штамп у своєму паспорті (тимчасову візу до шести місяців). Далі кожному потрібно здати свої біометричні дані та отримати біометричну посвідку на проживання, що є фактичним документом ідентифікації особи, видається на три роки та має встановлений строк закінчення⁷⁵.

Окрім того будь-яка повнолітня особа мусить мати податковий номер для отримання коштів, сплати податків і фіксації грошових переказів. У Великій Британії кожна повнолітня особа має National Insurance number⁷⁶. Відповідно в сучасній цифровій державі кожна особа має й особистий банківський рахунок.

Посвідка на проживання відкриває можливості працювати, навчатися, отримувати фінансову допомогу або пенсійне забезпечення для громадян України у Великій Британії.

Для дітей навчання у школі є обов'язковим та безкоштовним (у державних школах, адже у країні досить розвинута система приватних навчальних закладів). Кожен місцевий орган влади встановлює різні процедури подання заявки для отримання місця у школі. Якщо особа не розуміє, як зареєструвати дитину, вона може отримати консультацію в місцевій школі, за потребою також може бути наданий перекладач. Важливо мати при собі підтвердження адреси, будь-які документи, що посвідчують вашу особу (біометричні посвідчення (BRP), паспорти, візи), та свідоцтво про народження дитини за наявності. Важливо знати, що у Великій Британії початкові та середні школи розташовані в окремих закладах та підпорядковуються різним адміністраціям. Так, інформацію про те, як подати заявку на місце в початковій школі, можна знайти за посиланням www.gov.uk/apply-forprimary-school-place; інформацію про те, як подати заявку на місце в середній школі, можна знайти за посиланням www.gov.uk/apply-forsecondary-school-place.

Також після закінчення школи дитина може вступити до коледжу, отримавши відповідну спеціальність. Вища освіта у Великій Британії не є безкоштовною, однак держава всебічно забезпечує право на доступ до вищої освіти через систему освітніх кредитів та стипендій.

⁷⁵ Biometric residence permits (BRPs). Gov.uk. 2022. URL: <https://www.gov.uk/biometric-residence-permits>

⁷⁶ National Insurance: introduction. Gov.uk. 2022. URL: <https://www.gov.uk/national-insurance>

Будь-яка повнолітня працездатна особа може влаштуватися на роботу. Умови праці, заробітна плата та інша допомога для українських біженців така ж, як і для британських громадян. Для пошуку роботи можна звернутися у центри зайнятості (Jobcentre), які безкоштовно можуть направити на курси вивчення мови, а потім допомогти в пошуках роботи⁷⁷.

У разі потреби кожна людина може розраховувати на фінансову підтримку від держави, якщо має низький дохід (*Universal Credit*⁷⁸). Universal Credit – це платіж від уряду, щоб забезпечити громадян у разі потреби потрібними коштами для проживання у Великій Британії. Цей платіж виплачується раз на місяць, як правило, на банківський рахунок і надається в таких формах:

- допомога на дітей;
- житлова допомога;
- підтримка доходу;
- допомога на пошук роботи;
- допомога на працевлаштування та підтримку залежно від доходу;
- чинна податкова допомога.

2.2. Надання адміністративних послуг громадянам України у Великій Британії

Для отримання допомоги чи вирішення інших питань особа має звернутися в центри надання адміністративних послуг – Citizens Advice, однак більшість послуг також доступні через онлайн-подання. Сума допомоги розраховується на підставі середніх показників. Наприклад, якщо особа має неповнолітніх дітей, інвалідність, захворювання, або якщо потрібна допомога в оплаті оренди, то будь-які відповідні додаткові виплати будуть нараховані додатково. У разі потреби особа може отримати послуги перекладача під час відвідування центру зайнятості. Вкрай важливо розуміти, які кроки та в які терміни треба робити, оскільки внаслідок невиконання особою вимог центр зайнятості застосовує санкції, і виплати можуть бути частково або повністю припинені.

Щодо *пенсійного забезпечення*, то для громадян України Велика Британія надає таку ж пенсію, як і своїм громадянам. Перед отриманням відбувається перерахунок нашої пенсії та доходів від суми мінімальної пенсії у Великій Британії та нараховується різниця, що орієнтовно на 2022 рік становить 182 фунтів стерлінгів щотижня⁷⁹.

Щодо *медичного обслуговування*, то у Великій Британії державну медицину забезпечує Національна служба охорони здоров'я – National Health Service (NHS). У своїй структурі NHS має декілька інтегрованих регіональних команд, які координують місцеві інтегровані системи догляду, що скла-

⁷⁷ Finding a job. Gov.uk. 2022. URL: <https://www.gov.uk/browse/working/finding-job>

⁷⁸ Universal Credit. Gov.uk. 2022. URL: <https://www.gov.uk/universal-credit>

⁷⁹ Pension Credit. Gov.uk. 2022. URL: <https://www.gov.uk/pension-credit>

даються з державних служб, які надають медичну допомогу та догляд – організації NHS, спеціалістів первинної медичної допомоги, місцевих рад, постачальників соціальних послуг, волонтерських та соціальних підприємств – для покращення здоров'я населення, покращення якості медичної допомоги та ефективнішого надання медичної допомоги⁸⁰. Для доступу до медичних послуг, особа має отримати обліковий запис NHS, після чого записатися на прийом до найближчого за місцем проживання лікаря загальної практики та пройти первинні медичні обстеження. Медичне обслуговування у Великій Британії є безкоштовним (окрім деяких послуг, про що вказується на сайті NHS). Громадяни України нарівні з громадянами Великої Британії мають право отримати додаткові гроші в рамках єдиної соціальної допомоги, якщо через захворювання особа не може працювати або повернутися до роботи. Якщо особа має низький дохід, вона також має право подати заявку на участь у програмі охорони здоров'я для людей з низьким рівнем доходу, щоб отримати допомогу на медичні витрати, такі як рецептурні препарати, обслуговування у стоматолога та перевірка зору⁸¹.

Громадяни України мають право на запит на отримання допомоги з житлом від уряду. Для цього особа має звернутися до місцевого органу влади (або до місцевої ради), надати підтвердження відсутності житла або підтвердження того, що вона може залишитися без житла упродовж наступних 56 днів. Інформацію про місцеву раду детально розміщено на офіційному вебсайті уряду⁸². Місцевий орган влади може запросити такі докази: чи є дозвіл на перебування у Великій Британії; докази про наявність «першочергової потреби»; доказ того, що ви не лишилися без житла з власної вини; підтвердження місцевих зв'язків.

Отже, публічне адміністрування проживання громадян України у Великій Британії характеризується такими ознаками:

1) надання адміністративних послуг є безкоштовним і здійснюється онлайн або через центри надання адміністративних послуг;

2) будь-яка інформація щодо соціальних, освітніх, медичних чи інших видів послуг є доступною та відкритою на урядовому й інших сайтах відповідних органів влади;

3) громадяни України у Великій Британії за своїм правовим становищем не є біженцями, а є особами з тимчасовою посвідкою на проживання. Таким чином, Велика Британія забезпечила принцип рівності між своїми громадянами та громадянами України щодо умов проживання у своїй країні.

⁸⁰ NHS England. Gov.uk. 2022. URL: <https://www.england.nhs.uk/about/what-we-do/>

⁸¹ <https://www.nhs.uk/nhs-services/help-with-health-costs/nhs-low-incomescheme-lis/>

⁸² <https://www.gov.uk/find-local-council>

Висновки до глави 3

З окресленого слід зазначити, що чимало українців після російського вторгнення вимушено перебувають за кордоном і не мають статусу біженців. Європейські країни надали українцям особливий статус. На прикладі Великої Британії чітко видно всі можливості та права, які мають громадяни нашої країни, перебуваючи там. Здебільшого це право на роботу, право на освіту, пенсійне забезпечення, медичне обслуговування, проживання тощо. Уже за пів року війни українці за кордоном зуміли зарекомендувати себе як сильний, працьовитий та волелюбний народ, який не має бажання сидіти на державному забезпеченні. Так, тисячі українців у Великій Британії з перших днів приїзду зуміли знайти роботу, працевлаштуватися або відкрити власний бізнес. Українські діти, які були переведені до англійських шкіл, незважаючи на мовний бар'єр і важкий психічний стан унаслідок російського вторгнення, зуміли також показати блискучі результати в навчанні вже в перші місяці.

Порівнюючи публічне адміністрування України та Великої Британії, маємо зазначити, що Україна рухалася і продовжує рухатися попри все у правильному європейському напрямку. Українці абсолютно швидко зуміли адаптуватися до диджиталізованого публічного адміністрування Великої Британії, адже мали досвід користування власними онлайн-розробками, зокрема ДІА, ЦНАП, HELSI та інші. Слід зазначити, що українська ДІА є абсолютним лідером у певних онлайн адміністративних процедурах європейського рівня. Ураховуючи попередній стан і теперішній отриманий досвід, ми з абсолютною впевненістю можемо зазначити, що після перемоги публічне адміністрування України буде мати ще кращі показники, ніж ми маємо наразі, оскільки маємо великий потенціал, бажання та сильну духом націю.

ГЛАВА 4

Принципи в адміністративному праві⁸³

Принципи є провідною категорією в адміністративному праві всіх континентальних європейських країн. У принципах зміст права розкривається поглиблено, у них безпосередньо виявляється сутність права, його основи, закономірності суспільного життя, тенденції та потреби. У теорії права під принципами права розуміють найбільш загальні й стабільні вимоги, що сприяють утвердженню та захисту суспільних цінностей, визначають характер права і напрямки його подальшого розвитку⁸⁴.

Характерними рисами принципів адміністративного права є таке:

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

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

⁸³ Упорядники: **Валентин Галуцько**, академік АПН, доктор юридичних наук, професор, голова ГО «Академія адміністративно-правових наук», професор кафедри адміністративного права, інтелектуальної власності та цивільно-правових дисциплін Київського університету інтелектуальної власності та права Національного університету «Одеська юридична академія»; **Світлана Попова**, академік АПН, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри Харківського національного університету внутрішніх справ України.

⁸⁴ Теорія держави і права: підруч. за ред. О. Петришина. Харків, 2015. С. 124.

Розділ 1

ПРИНЦИП ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ⁸⁵

1.1. Поняття, зміст і сутність принципу верховенства права

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

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

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

Верховенство права в адміністративному праві має такі складові:

> є своєрідним запобіжником від свавілля з боку суб'єктів публічної адміністрації стосовно приватних осіб;

> передбачає рівність усіх громадян та всіх однорідних юридичних осіб перед законом;

> означає, що права та свободи людини не є наслідком ухвалених у нормативно-правових актах гарантій. І навпаки – джерела права, ухвалені в офіційних документах, є наслідком природних прав людини і громадянина.

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

Отже, принцип верховенства права в адміністративному праві є первинною об'єктивною засадою, на якій базується адміністративно-правова діяльність суб'єктів публічної адміністрації, адміністративного суду та інших учасників адміністративно-правових відносин з метою за-

⁸⁵Матеріал розкрито на основі підручника Адміністративне право України. Повний курс / за заг. ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.

безпечення (недопущення порушення) прав, свобод та інтересів приватних осіб і публічного інтересу держави.

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

Особливостями принципу верховенства права є те, що:

> найвищою цінністю є Людина, її права і свободи, усі ж інші цінності, зокрема держава й закон, є вторинними;

> законодавство і право не тотожні, нормативно-правовий акт, який порушує права і свободи людини і громадянина, є неправовим, не підлягає виконанню, більше того – його виконання є карним;

> законодавство, що відповідає теорії природного права, підлягає беззаперечному виконанню, а його невиконання є карним;

> принцип верховенства права визначає зміст і спрямованість діяльності держави, зокрема адміністративного суду та суб'єктів публічної адміністрації.

Завдання забезпечити узгоджений характер усієї юридичної системи в умовах співіснування суперечливих норм покладається насамперед на судову владу та суб'єктів публічної адміністрації у процесі здійснення виконавчої діяльності. Особливу роль у системі інституційного забезпечення верховенства права відведено адміністративному судочинству.

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

Принцип верховенства права при врегулюванні адміністративних правовідносин включає такі елементи:

> можливість звернутися до адміністративного суду та адміністративного органу за захистом прав, свобод та інтересів на безпосередньо на підставі Конституції України та (або) теорії природного права;

> забезпечення розгляду й вирішення публічно-правової суперечки в адміністративному суді за відсутності законодавства, що регулює спірні відносини, його неповноти, неясності чи суперечливості;

> застосування в діяльності адміністративного суду та суб'єктів публічної адміністрації судової практики Європейського суду з прав людини.

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

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

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

Адміністративні суди мають перевіряти, а адміністративні органи – повірити свої адміністративні акти, дії або бездіяльність органів влади та її посадових осіб на відповідність Конституції й законам України. Повага до прав людини та забезпечення доступу до правосуддя є двома обов'язковими умовами для реалізації принципу⁸⁶ верховенства права й розвитку інституційних механізмів його забезпечення.

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

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

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

⁸⁶ Справа «Полторацький проти України» (Заява №38812/97]. URL: [https:// zakon.rada. gov.ua/ laws/ show/974_838](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_838)

1.2. Складові принципу верховенства права

*Принцип законності*⁸⁷ у праві є похідним від принципу верховенства права і не має йому суперечити. Ідея верховенства правового закону – фундаментальна складова принципу законності, підґрунтя існування правової держави, діяльності її органів⁸⁸. Це означає:

1) зобов'язання суб'єктів публічної адміністрації під час здійснення будь-яких дій суворо дотримуватися законодавства України, діяти виключно відповідно до другої формули правового регулювання «заборонено все крім того, що прямо дозволено законом», що відбито у ст. 6 Конституції України: «Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України» та ст. 19: «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України»;

2) забезпечення дотримання законодавства всіма невладними фізичними та юридичними особами, при цьому фізичні особи, які не мають спеціального публічного статусу, мають право діяти відповідно до першої формули правового регулювання «дозволене все крім того, що прямо заборонено в законі», що закріплено зокрема у ст. 23 Конституції України: «Кожна людина має право на вільний розвиток своєї особистості, якщо при цьому не порушуються права і свободи інших людей, та має обов'язки перед суспільством, в якому забезпечується вільний і всебічний розвиток її особистості»;

3) дотримання суб'єктами публічної адміністрації адміністративних процедур і правил юридичної техніки;

4) використання органами виконавчої влади та місцевого самоврядування всіх дозволених законодавством засобів щодо забезпечення попередження та припинення протиправних посягань на права, свободи та законні публічні інтереси фізичних і юридичних осіб, невідворотності притягнення винних у скоєнні правопорушення до юридичної відповідальності та відновлення порушених прав і свобод.

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

> фізичні особи, які не мають владного чи спеціального статусу (приватні суб'єкти права), можуть користуватись в адміністративно-правових відносинах принципом верховенства права, відповідно до якого мають право вихо-

⁸⁷ Автор: **Андрій Приходько**, доктор юридичних наук, старший науковий співробітник Науково-дослідного інституту морського і космічного права. Матеріал розкрито на основі підручника Адміністративне право України. Повний курс / за заг. ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.

⁸⁸ Горбунова Л. Принцип законності у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2008. С. 176.

дити за межі дозволів формально чинного законодавства. Головне, щоб при цьому не порушувалися заборонні норми права та права й свободи інших фізичних та юридичних осіб;

> суб'єкти публічної адміністрації мають чітко діяти в межах законодавства України – іншими словами, суворо дотримуватися принципу законності – зв'язаності публічної адміністрації законом без права виходу за межі формально встановленої компетенції, за винятком безпосереднього та невідкладного захисту життя і здоров'я людини.

Юридична визначеність. Засади юридичної визначеності є одним із провідних елементів принципу верховенства права. В його основі лежить відома з римського права положення *res judicata*, відповідно до якого остаточне рішення правоможного суду, яке вступило в силу, є обов'язковим для сторін і не може переглядатися. Іншими словами, цей принцип гарантує остаточність рішення: що вирішено, те не має переглядатися до безмежності.

Так, у своєму зразковому рішенні Верховний суд підкреслює, що одним із суттєвих елементів принципу верховенства права є принцип юридичної визначеності. Цей принцип має різні прояви. Зокрема, він є одним із визначальних принципів «доброго врядування» і «належної адміністрації» (установлення процедури і її дотримання), частково збігається з принципом законності (чіткість і передбачуваність закону вимоги до «якості» закону).

*Наприклад, у пунктах 70-71 рішення у справі «Рисовський проти України» (заява №29979/04) Європейський Суд з прав людини, аналізуючи відповідність мотивування Конвенції, підкреслює особливу важливість принципу «належного урядування», зазначивши, що цей принцип передбачає, що в разі, коли йдеться про питання загального інтересу, зокрема якщо справа впливає на такі основоположні права людини, як майнові права, державні органи мають діяти вчасно та в належний і якомога послідовніший спосіб (рішення у справах «Беєлер проти Італії» (*Beyeler v. Italy*), заява № 33202/96, пункт 120, «Онер їлдіз проти Туреччини» (*Oneriyildiz v. Turkey*), заява № 48939/99, пункт 128, «Megadat.com S.r.l. проти Молдови» (*Megadat.com S.r.l. v. Moldova*), № 21151/04, пункт 72, «Москаль проти Польщі» (*Moskal v. Poland*), заява № 10373/05, пункту 51). Зокрема, на державні органи покладено обов'язок запровадити внутрішні процедури, які посилять прозорість і ясність їхніх дій, мінімізують ризик помилок (див., наприклад, рішення у справах «Лелас проти Хорватії» (*Lelas v. Croatia*), заява № 55555/08, пункт 74, «Тошкуче та інші проти Румунії» (*Toscuta and Others v. Romania*), заява № 36900/03, пункт 37) і сприятимуть юридичній визначеності у цивільних правовідносинах, які зачіпають майнові інтереси (див. згадані вище рішення у справах «Онер їлдіз проти Туреччини» (*Oneriyildiz v. Turkey*), пункт 128, та «Беєлер проти Італії» (*Beyeler v. Italy*), пункт 119)⁸⁹.*

⁸⁹ Рішення Верховного Суду від 02.09.2019 № Пз/9901/10/19 (№520/3939/19) – щодо оподаткування самозайнятої особи, яка одночасно зареєстрована як ФОП. Верховний Суд. 2022. https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/zrazkova-sprava/zs_9901_10_19

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

Приклад: у справі «Олександр Волков проти України» (*Oleksandr Volkov v. Ukraine*) 9.01.2013, заява №21722/11 порушення принципу юридичної визначеності було констатоване Європейським судом з прав людини з огляду на відсутність у законодавстві України положень щодо строків давності притягнення судді до відповідальності за порушення присяги в контексті дотримання вимог якості закону⁹⁰.

Загалом сутністю принципу юридичної визначеності є положення, що обмеження основних прав людини та громадянина і втілення цих обмежень на практиці допустиме лише за умови забезпечення передбачуваності застосування правових норм, установлених такими обмеженнями. Тобто обмеження будь-якого права має базуватися на критеріях, які дадуть змогу особі відокремлювати правомірну поведінку від протиправної, передбачати юридичні наслідки своєї поведінки⁹¹.

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

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

Первинними в цьому випадку є положення теорії природного права, а саме другої формули правового регулювання, коли суб'єктам публічної адміністрації: заборонено все крім того, що прямо дозволено законом. Це відображено у ст. 6 Конституції України: «Органи законодавчої, виконавчої та

⁹⁰ Справа «Олександр Волков проти України» (Заява № 21722/11). Офіційний вісник України. 2013. № 89. стор. 397. Ст. 3307.

⁹¹ Верховенство права. Конституційний суд України. 2020. <http://ccu.gov.ua/storinka-knygy/34-verhovenstvo-prava>

судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України» та ст. 19: «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України».

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

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

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

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

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

Саме закріплення рівності перед законом разом із заборонаю дискримінації має на меті забезпечення універсального додержання принципу рівності, залишаючи одночасно належне поле розсуду суб'єктам публічної адміністрації у проведенні економічної, соціальної та іншої політики, що неминуче пов'язана з установами у законах певних розрізень⁹².

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

- 1) забезпечення рівності прав і свобод осіб та/або груп осіб;

⁹² Погребняк С. Втілення принципу рівності в юридичних актах. *Вісник Академії правових наук України*. 2006. № 3 (46). С. 8-19.

- 2) забезпечення рівності перед законом осіб та/або груп осіб;
- 3) повага до гідності кожної людини;
- 4) забезпечення рівних можливостей осіб та/або груп осіб⁹³.

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

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

⁹³ Рівність та недискримінація. Судова влада України. 2018. https://dr.hr.court.gov.ua/5иБ2010^отаБуапат/та1отоБ_па5е1еппуа_619/481308/

Розділ 2

ПРИНЦИПИ НАЛЕЖНОГО ВРЯДУВАННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ⁹⁴

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

Названі засади засвідчують, що корупція має бути мінімізованою, погляди меншості враховано та голоси найбільш незахищених верств суспільства почуто під час ухвалення рішень. Принципи належного врядування також мають відповідати сьогоденним і майбутнім потребам суспільства⁹⁵.

Наприклад, у пунктах 70-71 рішення у справі «Рисовський проти України» (заява №29979/04) Європейський Суд з прав людини, аналізуючи відповідність мотивування Конвенції, підкреслює особливу важливість принципу «належного урядування», зазначивши, що цей принцип передбачає, що в разі коли йдеться про питання загального інтересу, зокрема якщо справа впливає на такі основоположні права людини, як майнові права, державні органи мають діяти вчасно та в належний і якомога послідовніший спосіб (рішення у справах «Беслер проти Італії» (Beyeler v. Italy), заява № 33202/96, пункт 120, «Онер'їлдіз проти Туреччини» (Oneryildiz v. Turkey), заява № 48939/99, пункт 128, «Megadat.com S.r.l. проти Молдови» (Megadat.com S.r.l. v. Moldova), № 21151/04, пункт 72, «Москаль проти Польщі» (Moskal v. Poland), заява № 10373/05, пункту 51). Зокрема, на державні органи покладено обов'язок запровадити внутрішні процедури, які посилять прозорість і ясність їхніх дій, мінімізують ризик помилок (див., наприклад, рішення у справах «Лелас проти Хорватії» (Lelas v. Croatia), заява № 55555/08, пункт 74, «Тошкуце та інші проти Румунії» (Toscuta and Others v. Romania), заява № 36900/03, пункт 37) і сприятимуть юридичній визначеності у цивільних правовідносинах, які зачіпають майнові інтереси (див. згадані вище рішення

⁹⁴ Автори: **Артур Замрига**, академік ААПН, доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри Київського національного економічного університету. Матеріал розкрито на основі підручника Адміністративне право України. Повний курс / за заг. ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.

Артур Педан, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник науково-дослідного інституту морського і космічного права. Матеріал розкрито на основі підручника Адміністративне право України. Повний курс / за заг. ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.

⁹⁵ Що є належне врядування? *Центр політико-правових реформ*. 2015. [http://pravo.org.ua/ua/pe\lg\\$/2600-](http://pravo.org.ua/ua/pe\lg$/2600-)

у справах «Онер`їлдіз проти Туреччини» (*Oneriyildiz v. Turkey*), пункт 128, та «Беєлер проти Італії» (*Beyeler v. Italy*), пункт 119)⁹⁶.

Належне врядування є вершиною еволюції публічного адміністрування, яке увібрало в себе все найкраще та найрезультативніше від попередніх теоретичних і практичних надбань. Для досягнення цілей належного врядування фахівці рекомендують дотримуватися таких трьох постулатів:

1) посадові особи суб'єктів владних повноважень мають пам'ятати, що громадяни є центром усіх демократичних інститутів і процесів;

2) суб'єкти публічної адміністрації мають покращувати якість і ефективність публічного адміністрування;

3) вища виконавча та місцеві влади створюють та підтримують інституційні передумови для вдосконалення публічного адміністрування на центральному й місцевому рівнях на основі цінностей і стандартів ЄС⁹⁷.

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

Відповідальність – вимога до всіх інституцій нести відповідальність за те, що вони роблять для Європи, вимога зрозумілості й відповідальності всіх інших агентів, задіяних у розробленні та впровадженні політики Європейського Союзу.

Ефективність – вимога своєчасності політики, забезпечення досягнення завдань політики, оцінювання майбутнього впливу, попереднього досвіду, що має застосовуватися на пропорційній основі та на найбільш доречному рівні.

Відповідність (узгодженість) – вимога відповідності та узгодженості політик між собою, легкого розуміння й сприймання змісту політик громадянами⁹⁸.

Урядування розкривається через такі стандарти: належне законодавство; доступ до інформації; належна адміністрація; належний персонал; належний фінансовий та бюджетний менеджмент; нагляд тощо. Належне урядування оцінюється завдяки **індексам урядування**, що розраховуються для кожної

⁹⁶ Рішення Верховного Суду від 02.09.2019 № Пз/9901/10/19 (№520/3939/19) - щодо оподаткування самозайнятої особи яка одночасно зареєстрована як ФОП. *Верховний Суд*. 2022. https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/zrazkova-sprava/zs_9901_10_19

⁹⁷ Планування розвитку територіальних громад: навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування / Г. Васильченко, І. Парасюк, Н. Єременко. Київ, 2015. 256с.

⁹⁸ Пухтецька А.А. Європейські принципи адміністративного права: монографія. Київ : Логос, 2014. С. 207.

країни світу та об'єднують такі показники: 1) показник участі громадян (сумарні показники індексів політичної свободи та політичної стабільності); 2) показник спрямованості уряду (сумарні показники ефективності судочинства, діяльності державної служби, зменшення рівня корупції); 3) показник суспільного розвитку (сумарні показники розвитку суспільства, рівності розподілу доходів); 4) показник управління економікою (сумарні показники торгівельної та монетарної й фіскальної політики).

У дослідженнях Світового Банку щодо України використовувалися такі показники урядування: участь (урахування голосу) та відповідність; політична стабільність і відсутність злочинності/тероризму; ефективність уряду; якість регуляторної політики; верховенство права; контроль за корупцією.

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

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

У судовій практиці Європейського суду з прав людини визначаються вагомі принципи, що мають виконуватися всіма державами-членами, зокрема це принцип адміністрування через закон; принципи пропорційності, юридичної визначеності, захисту законних очікувань, недопущення дискримінації, право на слухання в ході адміністративних процедур щодо ухвалення рішень; забезпечувальні заходи; справедливі умови доступу громадян до адміністративних судів; позадоговірна відповідальність публічної адміністрації⁹⁹.

Також у системі принципів належного врядування вагому роль відіграють висвітлені у «Білій Книзі» європейського врядування п'ять принципів ефективного врядування – відкритості, участі, підзвітності, ефективності і злагодженості. Кожен принцип є важливим для більш демократичного врядування, адже вони підтримують демократію та принцип верховенства права в державах-членах ЄС і можуть бути застосовані на всіх рівнях влади – світовому, європейському, національному, регіональному й місцевому¹⁰⁰.

⁹⁹Європейські принципи державного управління. *Публікація СИГМА*. №27. 1999. URL: http://www.sigmaxweb.org/publications/Sergei_Rus_SP27_99Rev1.pdf

¹⁰⁰ Білі книги (англ. White Papers) – це авторитетний звіт чи довідник, який коротко інформує читачів про складну проблему та представляє філософію органу, що видав це питання. Білі книги Європейської Комісії містять пропозиції щодо діяльності ЄС.

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

2.1. Принцип забезпечення участі в ухваленні рішень і належної реалізації¹⁰¹

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

Забезпечення участі в ухваленні рішень та належне реагування базується на:

- участі суб'єктів громадянського суспільства у процесі ухвалення адміністративно правових рішень, залученні широкого кола зацікавлених учасників до викладення свого бачення формату їхньої участі;
- наданні учасникам громадськості інформації, потрібної для ефективної участі;
- визнанні та обговоренні потреб й інтересів усіх учасників, зокрема осіб, які ухвалюють рішення;
- наданні громадськості можливості впливати на рішення;
- доведенні до відома учасників, яким чином їх внесок вплинув на ухвалені рішення.

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

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

- > прозорість у доступі громадськості до всіх документів – проєктів, рішень і висновків, які мають значення для процесу участі;

¹⁰¹ Упорядник: **Володимир Марчук**, аспірант Київського університету інтелектуальної власності та права Національного університету «Одеська юридична академія». Матеріал розкрито на основі підручника Адміністративне право України. Повний курс / за заг. ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.

- > неупередженість з боку громадських організацій, оскільки вони мають право діяти самостійно та відстоювати різні позиції перед органами влади;
- > відкритість і доступність, оскільки процеси участі мають бути відкритими та доступними для всіх на основі узгоджених меж участі;
- > відповідальність та ефективність, за яких участь має бути зорієнтована на результат, щоб мати реальний вплив на зміст, а також органи мусять нести відповідальність перед суспільством за плин консультаційних процесів і доповідати про їх результати;
- > відсутність дискримінації;
- > рівне ставлення та відкритість, а саме рівний доступ для всіх, зокрема задоволення потреб меншин, осіб, які перебувають у несприятливих умовах, вразливих чи соціально відчужених осіб або груп осіб, які бажають взяти участь;
- > незалежність об'єднань, зокрема відмова від нав'язування зобов'язань громадських організацій щодо участі в процесах ухвалення рішень або відстоювання певних позицій¹⁰².

Принципи відкритості й прозорості в адміністративному праві. Поняття «*відкритість*» має ширше значення, ніж «*прозорість*». *Відкритість* передбачає ще два аспекти – «*доступність*» та «*чутливе реагування*», що є іншими характеристиками якості взаємодії органів влади з громадськістю, якій вона слугує¹⁰³. Відкритість влади поєднує три головні елементи: *прозорість* (*transparency*) – перебування під публічним контролем; *доступність* (*accessibility*) – кожному, у будь-який час, всюди; *чутливість* – до нових ідей і вимог, *готовність оперативно реагувати* (*responsiveness*).

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

Принцип прозорості в розумінні Модельного кодексу Ради Європи 2007 р. полягає в тому, що органи публічної влади зобов'язані інформувати приватних осіб про вжиті заходи та ухвалені рішення, включаючи публікування офіційних документів.

¹⁰² Участь громадськості в процесі ухвалення рішень. Огляд стандартів та практик у країнах-членах Ради Європи. Агентство США з міжнародного розвитку (USAID). 2016; Рекомендації щодо сприяння участі об'єднань у процесі ухвалення державних рішень від учасників Форуму з питань громадянського суспільства, організованого в межах Додаткової наради 2015 р.: питань гуманітарної галузі, присвяченої свободі мирних зібрань та свободі об'єднань. URL: http://ecni.org/wp-content/uploads/2016/08/Overview-ofparticipation-standards_Ukr.pdf

¹⁰³ Дзюндзюк В. та ін. Публічне адміністрування в Україні. URL: <http://economics.studio/derjavne-upravlinnya-munitsipalne/printsip-vidkritosti-prozorosti-78944.htm>

Група принципів «Відкритість і прозорість» була сформульована за участі в дослідженнях Програми СІГМА та ОЕСР під час розроблення проблем формування спільно простору взаємодії публічних адміністрацій європейських країн – європейського адміністративного простору: принцип відкритості на противагу секретності; принцип прозорості на противагу дискретності; принцип винятковості конфіденційного та секретного характеру діяльності органів публічної влади; принцип набрання законної сили тільки після офіційного опублікування; принцип підлеглості публічних адміністрацій зовнішньому контролю; принцип обов'язкового обґрунтування та наведення підстав прийнятого рішення особі, чий права або законні інтереси зачіпаються у зв'язку з його ухваленням, і т. ін.¹⁰⁴.

Отже, **принцип відкритості** полягає в тому, що суб'єкти публічної адміністрації мають забезпечувати вільний доступ усім зацікавленим особам до намірів, підстав аргументації та адміністративної процедури ухвалення рішення та самого офіційно ухваленого адміністративного рішення. Вони мають оприлюднювати свої рішення в доступних офіційних виданнях, так щоб із ними могли ознайомитися усі категорії громадян, зокрема особи з особливими потребами та національні меншини.

Принцип прозорості визначає, що рішення суб'єктів публічної адміністрації ухвалюються та здійснюють введення їх дію відповідно до адміністративних процедур, передбачених законом та інструкціями (законодавством). Це також означає, що інформація наявна та вільно доступна для тих, кого може стосуватись відповідне рішення чи його введення в дію. Інформація надається в достатній кількості, у зрозумілій формі, а також через доступні засоби масової інформації та відкриті інтернет-ресурси.

2.3. Принцип доброчесності й етичної поведінки в адміністративному праві¹⁰⁵

Категорія «**доброчесність**» належить до фундаментальних категорій науки, під нею розуміють високу моральну чистоту, чесність. Виходячи з цього, діяльність суб'єктів публічної адміністрації має відбивати особистісні стійкі позитивні моральні якості, спрямовані на досягнення добра (публічного інтересу) як для приватної особи, так і публічного інтересу суспільства загалом¹⁰⁶.

Принцип етичної поведінки суб'єктів публічної адміністрації включають у себе засади етики публічної служби, які ґрунтуються на положеннях

¹⁰⁴ European Principles for Public Administration. SIGMA Papers: # 27/19-Nov-1999. p. 8-12. URL: <http://www.eupan.org>

¹⁰⁵ Упорядник: **Василь Полковніков**, аспірант Київського університету інтелектуальної власності та права Національного університету «Одеська юридична академія».

¹⁰⁶ Томкіна О. Принцип доброчесності державної влади: постановка проблеми. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2014. № 1 (76). С. 65-72.

природного права, Конституції України, Конвенції захисту прав та основоположних свобод, законодавства про публічну службу та запобігання корупції, а саме:

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

2.4. Принцип ефективності в адміністративному праві¹⁰⁷

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

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

Принцип ефективності в адміністративному праві базується на таких засадах:

- > результати адміністративної діяльності публічної адміністрації співвідносяться з поставленими цілями й завданнями публічного адміністрування;
- > суб'єкти публічної адміністрації мають бути забезпечені всіма необхідними ресурсами для виконання покладених на них завдань;
- > суб'єкти публічного адміністрування використовують надані їм кадрові, матеріальні й фінансові ресурси максимально ощадливо;
- > регулярно проводяться аудити стосовно раціонального використання публічних ресурсів, виробляються пропозиції щодо підняття якості та зменшення строків надання адміністративних послуг, а також здійснення іншого публічного адміністрування.

¹⁰⁷ Упорядник: **Юрій Шпак**, аспірант Національного університету біоресурсів та природокористування України.

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

2.5. Принципи компетентності й спроможності

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

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

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

2.6. Принципи поваги до прав людини та культурної різноманітності¹⁰⁸

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

> із погляду теорії природного права, право є справедливе та гуманне, основним його завданням однозначно визнається забезпечення природних прав і свобод людини та громадянина – життя і здоров'я, честі, гідності, безпеки, права на опір насиллю;

> виходячи з цього, будь-яке джерело адміністративного права лише тоді може вважатися правовим, коли відповідає природному праву та узгоджується з ним;

> основними глобальними напрямками діяльності суб'єктів публічної адміністрації, з погляду філософії природного праворозуміння, є пріоритет забезпечення й охорони прав і свобод людини.

Конвенція про охорону та заохочення розмаїття форм культурного самовираження визначила зміст принципу поваги до прав людини й основополо-

¹⁰⁸ Упорядник: **Олена Махмурова-Дишлюк**, кандидат юридичних наук, доцент, здобувачка наукового ступеня доктора наук.

жних свобод у цій сфері. Вона визначила, що охорона та заохочення культурного розмаїття можливі тільки тоді, коли гарантовано права людини й основоположні свободи, як-от свободу вираження думок, інформації та комунікації, а також можливість для окремих осіб вибирати форми культурного самовираження.

Провідною складовою забезпечення принципу *культурної різноманітності* є засади гідності й поваги до всіх культур, а саме охорона й поширення розмаїття форм культурного самовираження, що передбачає визнання рівної гідності й поваги до всіх культур, зокрема культури осіб, які належать до меншин і корінних народів¹⁰⁹.

2.7. Принцип забезпечення соціальної згуртованості

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

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

2.8. Принцип підзвітності в адміністративному праві

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

2.9. Принцип сталості та довгострокової орієнтованості¹¹⁰

Сталий розвиток у публічному адмініструванні¹¹¹ означає таке використання публічною адміністрацією людських, економічних, соціальних, приро-

¹⁰⁹ Конвенція про охорону та заохочення розмаїття форм культурного самовираження. Ратифіковано Законом 20.01.2010. № 1811-УІ.

¹¹⁰ Упорядник: **Олександр Зубов**, кандидат юридичних наук, здобувач наукового ступеня доктор наук Науково-дослідного інституту публічного права.

дних та інших ресурсів, щоб ними могли скористатися й подальші покоління. Щоб залишити у спадок подальшим поколінням дійсно демократичну, правову державу з розвиненим громадянським суспільством та належною ринковою економікою, теперішні суб'єкти публічної адміністрації мають здійснювати публічне управління не тільки ефективно, але й відповідально, не допускаючи (попереджаючи) негативних економічних, соціальних, екологічних та інших перекосів. Тим самим вони забезпечуватимуть динамічні, але еволюційні реформи, орієнтовані на довгострокову перспективу.

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

2.11. Принцип поваги приватності

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

2.12. Принципи-вимоги щодо обігу інформації

У системі принципів належної адміністрації самостійну підгрупу становлять принципи-вимоги щодо обміну інформації, що використовується у зв'язку з реалізацією повноважень адміністративного органу:

а) принципи, що забезпечують *інформування громадян про діяльність адміністративного органу*: принцип інформування; принцип консультуван-

¹¹¹ Сталий розвиток суспільства задовольняє потреби сучасності, не ставлячи під загрозу здатність подальших поколінь задовольняти свої власні потреби. Конференція ООН з навколишнього середовища і розвитку, 1992.

ня; принцип етичності; принцип гнучкості у практичній роботі адміністративних органів; принцип використання простої, чіткої та зрозумілої мови;

б) принципи, що забезпечують право на *отримання інформації від адміністративного органу*: доступ до інформації (право персонального доступу; право загального доступу до документів; право на письмові матеріали); принцип повідомлення про отримання документів та зазначення уповноваженої особи; принцип обов'язкового передання документів уповноваженим органам (службам); право робити заяви; принцип прозорості адміністративних дій;

в) *принципи конфіденційності та захисту даних*: принцип захисту даних і поваги приватної інформації; принцип дотримання вимог конфіденційності інформації під час виконання запитів; принцип забезпечення публічного доступу до документів; принцип належного документування.

ГЛАВА 5

Адміністративно-правові засади національного спротиву повномасштабній збройній агресії російської федерації проти України¹¹²

Розділ 1

АВТОКРАТИЧНИЙ РЕЖИМ РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЯ ЯК ДЖЕРЕЛО ЕКЗИСТЕНЦІЙНОЇ ЗАГРОЗИ ДЛЯ УКРАЇНИ ТА ІНШИХ ДЕМОКРАТИЧНИХ ДЕРЖАВ

1.1. Європейський цивілізаційний вибір Українського народу як об'єкт перманентних неправомірних агресивних посягань авторитарного режиму російської федерації

Європейський та євроатлантичний зовнішньополітичний курс Української держави об'єктивно зумовлений усвідомленням історичної належності України до європейської цивілізації та європейської ідентичності Українського народу, прагненням імплементувати європейські цінності, принципи, норми і стандарти життя. Євроінтеграція полягає в наближенні національного законодавства до актів права Європейського Союзу задля розбудови правової держави та викорінення корупції, ствердження принципів належного врядування, забезпечення високого рівня добробуту та соціальної захищеності громадян, стабілізації національної економіки на ринкових і конкурентних засадах, збереження чистого довкілля та високої якості харчових продуктів тощо. Євроінтеграція передбачає створення єдиного економічного, соціального та гуманітарного простору «вільного переміщення людей, товарів, капіталів і послуг, безперешкодного обміну інформацією, культурними та науковими досягненнями». Натомість інтеграція надає вільним націям гарантії збереження територіальної цілісності та суверенітету, ствердження національної ідентичності, забезпечення сталого соціально-економічного розвитку, безпеки людини та суспільства. Євроатлантична інтеграція передбачає реалізацію системних реформ сектору оборони та безпеки, налагодження системного цивільного контролю за діяльністю мілітарних і правоохоронних органів.

Європейські та євроатлантичні прагнення України як незалежної держави та повноправного суб'єкта міжнародних відносин послідовно заперечували-

¹¹² **Олексій Проневич**, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри службового та медичного права Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

ся російською федерацією, що є джерелом екзистенційної загрози для української нації. Упродовж останнього часу Україна потерпала від спроб авторитарного режиму держави-агресора усілякими досяжними засобами та методами активно протидіяти Українській державі та суспільству в реалізації суверенного права на артикуляцію, легальне закріплення і просування національного інтересу, визначення та втілення стратегічних внутрішньополітичних і зовнішньополітичних пріоритетів, забезпечення суб'єктивних прав приватних осіб. Спрямовані на втручання у внутрішні справи України (зокрема щодо зміни конституційного устрою України та відмови від свободи вибору курсу цивілізаційного розвитку) цинічні та протиправні вимоги російської федерації не сумісні з Конституцією України та міжнародним правом. Силкові дії росії, що тривають з 20 лютого 2014 року, є актами збройної агресії відповідно до пунктів «а», «b», «с», «d» та «g» статті 3 Резолюції 3314 (XXIX) Генеральної Асамблеї ООН «Визначення агресії» від 14 грудня 1974 р.

1.2. Порухення норм міжнародного права російсько-терористичними збройними формуваннями в Україні

Учинивши збройну агресію проти України, Російська Федерація грубо порушила свої зобов'язання, установлені низкою міжнародно-правових актів, а саме:

1) Статутом Організації Об'єднаних Націй, відповідно до якого держави-члени мають розв'язувати будь-які суперечки мирними засобами та утримуватися у своїх міжнародних відносинах від погрози силою або її застосування (частини 3 і 4 статті 2);

2) Гельсінським Заключним актом Наради з безпеки та співробітництва в Європі, підписаним 1 серпня 1975 року, відповідно до якого держави-учасники визнають непорушними кордони всіх держав у Європі та утримуються від будь-яких дій, спрямованих на захоплення частини або всієї території будь-якої держави-учасника (частина 1, розділ III);

3) Меморандумом про гарантії безпеки у зв'язку з приєднанням України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї від 5 грудня 1994 року, який зафіксував зобов'язання Російської Федерації, Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії і Сполучених Штатів Америки поважати незалежність і суверенітет та чинні кордони України; утримуватися від погрози силою чи застосування сили проти територіальної цілісності чи політичної незалежності України; ніколи не використовувати жодну зброю проти України, крім цілей самооборони або в будь-який інший спосіб згідно зі Статутом Організації Об'єднаних Націй;

4) Договором про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Російською Федерацією, ратифікованим обома сторонами 14 січня 1998 року, згідно з яким Україна та Російська Федерація відповідно до положень

Статуту ООН і зобов'язань за Заключним актом Наради з безпеки і співробітництва в Європі поважають територіальну цілісність одна одної і підтверджують непорушність кордонів, що існують між ними (стаття 2)¹¹³.

Здійснене Російською Федерацією 24 лютого 2022 року неспровоковане повномасштабне збройне вторгнення є новим етапом російсько-української війни та крайнім засобом деструктивного ворожого впливу на народ та військово-політичне керівництво України з метою викорінення української національної ідентичності, примусу до фактичної відмови від державного суверенітету та навернення українців до орбіти токсичного імперського великодержавного «руського миру».

Акт збройної агресії Російської Федерації несе реальну загрозу для світового порядку та безпеки на європейському континенті. Наразі демократія, свобода та безпека як засадничі європейські цінності захищаються в Україні спільними зусиллями збройних формувань, інших державних і недержавних формацій, усього Українського народу. Особлива увага військово-політичним керівництвом України приділяється створенню належних організаційно-правових засад національного спротиву збройній агресії Російської Федерації.

1.3. Новелізація законодавчих основ національного спротиву збройній агресії російської федерації

Відповідно до ч. 1 ст. 65 Конституції України передбачено, що захист Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України є обов'язком громадян України. *Законом України «Про основи національного спротиву» від 16 липня 2021 року № 1702-IX (набув чинності з 1 січня 2022 року)* визначено правові засади національного спротиву, основи його підготовки та ведення, завдання й повноваження сил безпеки та сил оборони та інших суб'єктів з питань підготовки і ведення національного спротиву.

Зазначимо, що з метою забезпечення реалізації норм цього Закону на засіданні Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 року було ухвалено низку постанов, а саме:

- постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового положення про штаб зони (району) територіальної оборони» від 29 грудня 2021 року № 1442¹¹⁴;

¹¹³ Про Заяву Верховної Ради України «Про відсіч збройній агресії Російської Федерації та подолання її наслідків»: Постанова Верховної Ради України від 21 квітня 2015 року № 337-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/337-19#Text/> (дата звернення: 03.09.2022).

¹¹⁴ Про затвердження Типового положення про штаб зони (району) територіальної оборони: постанова Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 року № 1442. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1442-2021-%D0%BF#Text> (дата звернення: 09.09.2022).

- постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку організації та здійснення загальновійськової підготовки громадян України до національного спротиву» від 29 грудня 2021 року № 1443¹¹⁵;
- постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку організації, забезпечення та проведення підготовки добровольчих формувань територіальних громад до виконання завдань територіальної оборони» від 29 грудня 2021 року № 1447¹¹⁶;
- постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку застосування членами добровольчих формувань територіальних громад особистої мисливської зброї, стрілецької зброї, інших видів озброєння та боєприпасів до них під час виконання завдань територіальної оборони» від 29 грудня 2021 року № 1448¹¹⁷;
- постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про добровольчі формування територіальних громад» від 29 грудня 2021 року № 1449¹¹⁸;
- постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку встановлення заборони або обмеження на вибір місця перебування чи місця проживання осіб на території, на якій діє воєнний стан» від 29 грудня 2021 року № 1450¹¹⁹;
- постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку відшкодування збитків у зв'язку із затримання, арештом або засудженням незаконними органами чи формуваннями, утвореними на тимчасово окупованих територіях України, або органами чи формуваннями країни, яка здійснює збройну агресію проти України, особам, залученим до конфіденційного

¹¹⁵ Про затвердження Порядку організації та здійснення загальновійськової підготовки громадян України до національного спротиву: постанова Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 року № 1443. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1443-2021-%D0%BF#Text> (дата звернення: 09.09.2022).

¹¹⁶ Про затвердження Порядку організації, забезпечення та проведення підготовки добровольчих формувань територіальних громад до виконання завдань територіальної оборони: постанова Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 року № 1447. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1447-2021-%D0%BF#Text> (дата звернення: 09.09.2022).

¹¹⁷ Про затвердження Порядку застосування членами добровольчих формувань територіальних громад особистої мисливської зброї, стрілецької зброї, інших видів озброєння та боєприпасів до них під час виконання завдань територіальної оборони: постанова Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 року № 1448. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1448-2021-%D0%BF#Text> (дата звернення: 09.09.2022).

¹¹⁸ Про затвердження Положення про добровольчі формування територіальних громад: постанова Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 року № 1449. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1449-2021-%D0%BF#Text> (дата звернення: 09.09.2022).

¹¹⁹ Про затвердження Порядку встановлення заборони або обмеження на вибір місця перебування чи місця проживання осіб на території, на якій діє воєнний стан: постанова Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 року № 1450. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1450-2021-%D0%BF#Text> (дата звернення: 09.09.2022).

співробітництва із Силами спеціальних операцій Збройних сил» від 29 грудня 2021 року № 1451;

- постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку надання статусу учасника бойових дій залученим до конфіденційного співробітництва особам, які брали участь у виконанні завдань руху опору на тимчасово окупованій території України, у районі проведення антитерористичної операції, районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії або на інших територіях, де в період виконання зазначених завдань велися воєнні (бойові) дії» від 29 грудня 2021 року № 1452¹²⁰;

- постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку встановлення особливого режиму в'їзду і виїзду, обмеження свободи пересування громадян, іноземців та осіб без громадянства, а також руху транспортних засобів в Україні або в окремих її місцевостях, де введено воєнний стан» від 29 грудня 2021 року № 1455¹²¹;

- постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку перевірки документів в осіб, огляду речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян під час забезпечення заходів правового режиму воєнного стану» від 29 грудня 2021 року № 1456¹²²;

- постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку заборони торгівлі зброєю, сильнодіючими хімічними і отруйними речовинами, а також алкогольними напоями та речовинами, виробленими на спиртовій основі, в умовах правового режиму воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях» від 29 грудня 2021 року № 1457¹²³.

¹²⁰ Про затвердження Порядку надання статусу учасника бойових дій залученим до конфіденційного співробітництва особам, які брали участь у виконанні завдань руху опору на тимчасово окупованій території України, у районі проведення антитерористичної операції, районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії або на інших територіях, де в період виконання зазначених завдань велися воєнні (бойові) дії: постанова Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 року № 1452. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1452-2021-%D0%BF#Text> (дата звернення: 09.09.2022).

¹²¹ Про затвердження Порядку встановлення особливого режиму в'їзду і виїзду, обмеження свободи пересування громадян, іноземців та осіб без громадянства, а також руху транспортних засобів в Україні або в окремих її місцевостях, де введено воєнний стан: постанова Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 року № 1455. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1455-2021-%D0%BF#Text> (дата звернення: 09.09.2022).

¹²² Про затвердження Порядку перевірки документів в осіб, огляду речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян під час забезпечення заходів правового режиму воєнного стану: постанова Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 року № 1456. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1456-2021-%D0%BF#Text> (дата звернення: 09.09.2022).

¹²³ Про затвердження Порядку заборони торгівлі зброєю, сильнодіючими хімічними і отруйними речовинами, а також алкогольними напоями та речовинами, виробленими на спиртовій основі, в умовах правового режиму воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях: постанова

На засіданні Уряду України від 29 грудня 2021 року також було затверджено Положення про рух опору та Положення про нормоване забезпечення населення основними продовольчими і непродовольчими товарами в особливий період, а також порядок регулювання роботи постачальників електронних комунікаційних мереж та послуг, поліграфічних підприємств, видавництв, телерадіоорганізацій, телерадіоцентрів та інших підприємств, установ, організацій і закладів культури та засобів масової інформації під час дії воєнного стану (наголосимо, що зазначені підзаконні нормативно-правові акти містять інформацію з обмеженим доступом)¹²⁴.

Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 року № 1457. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1457-2021-%D0%BF#Text> (дата звернення: 09.09.2022).

¹²⁴ Які документи ухвалив Кабмін для реалізації закону про національний спротив. Мультимедійна платформа іномовлення України. 01.02.2022. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3395765-aki-dokumenti-uhvaliv-kabmin-dla-realizacii-zakonu-pro-nacionalnij-sprotiv.html>.

Розділ 2

ОСНОВИ НАЦІОНАЛЬНОГО СПРОТИВУ УКРАЇНСЬКОГО НАРОДУ

2.1. Поняття, мета та складові національного спротиву

Відповідно до п. 8 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про основи національного спротиву» дефініція «*національний спротив*» формально визначена як «комплекс заходів, які організовуються та здійснюються з метою сприяння обороні України через максимально широке залучення громадян України до дій, спрямованих на забезпечення воєнної безпеки, суверенітету і територіальної цілісності держави, стримування і відсіч агресії та завдання противнику неприйнятних втрат, з огляду на які він буде змушений припинити збройну агресію проти України»¹²⁵.

Метою національного спротиву є:

- підвищення обороноздатності держави;
- надання обороні України всеохопного характеру;
- сприяння забезпеченню готовності громадян України до національного спротиву.

Складовими національного спротиву є:

- територіальна оборона;
- рух опору;
- підготовка громадян України до національного спротиву (ч. 1 ст. 3 Закону України «Про основи національного спротиву»).

2.2. Адміністративно-правові засади територіальної оборони

Територіальна оборона – система загальнодержавних, воєнних і спеціальних заходів, що здійснюються у мирний час та в особливий період з метою протидії воєнним загрозам, а також для надання допомоги у захисті населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій.

Завданнями територіальної оборони є:

- своєчасне реагування та вжиття необхідних заходів щодо оборони території та захисту населення на визначеній місцевості;
- участь у посиленні охорони та захисті державного кордону;
- участь у захисті населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, ліквідації наслідків ведення воєнних (бойових) дій;
- участь у підготовці громадян України до національного спротиву;

¹²⁵ Про основи національного спротиву: Закон України від 16 липня 2021 року № 1702-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20#Text> (дата звернення: 10.09.2022).

– участь у забезпеченні умов для безпечного функціонування органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування та органів військового управління;

– участь в охороні та обороні важливих об'єктів і комунікацій, інших критично важливих об'єктів інфраструктури, визначених Кабінетом Міністрів України, та об'єктів обласного, районного, сільського, селищного, міського значення, районного у містах рад, сільських, селищних, порушення функціонування та виведення з ладу яких становлять загрозу для життєдіяльності населення;

– забезпечення умов для стратегічного (оперативного) розгортання військ (сил) або їх перегрупування;

– участь у здійсненні заходів щодо тимчасової заборони або обмеження руху транспортних засобів і пішоходів поблизу та в межах зон/районів надзвичайних ситуацій та/або ведення воєнних (бойових) дій;

– участь у забезпеченні заходів громадської безпеки і порядку в населених пунктах;

– участь у запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану в разі його введення на всій території України або в окремих її місцевостях;

– участь у боротьбі з диверсійно-розвідувальними силами, іншими збройними формуваннями агресора та не передбаченими законами України воєнізованими або збройними формуваннями;

– участь в інформаційних заходах, спрямованих на підвищення рівня обороноздатності держави та на протидію інформаційним операціям агресора (противника);

– участь у наданні населенню правових послуг у порядку, передбаченому Законом України «Про безоплатну правову допомогу».

Територіальна оборона ґрунтується на *принципах*: територіальності; масовості; мінімального часу на розгортання та приведення підрозділів територіальної оборони у готовність до дій; єдиноначальності; централізації управління та децентралізації і контрольованої автономності застосування сил і засобів територіальної оборони; активності; рішучості та безперервності ведення територіальної оборони; наполегливості у досягненні мети територіальної оборони; узгодженого, спільного застосування сил і засобів, залучених до ведення територіальної оборони; безперервності взаємодії сил і засобів територіальної оборони; всебічного врахування і повного використання моральних та психологічних факторів.

Територіальна оборона складається з трьох *компонентів*, а саме:

– *військового* – включає органи військового управління, військові частини Сил територіальної оборони Збройних сил України, інші сили і засоби сил безпеки та сил оборони, які залучаються до виконання завдань територіальної оборони. Провідна роль в організації та виконанні завдань територіальної оборони належить Силам територіальної оборони Збройних сил Украї-

ни, до яких належать: Командування Сил територіальної оборони Збройних сил України; регіональні органи військового управління Сил територіальної оборони Збройних сил України; бригади Сил територіальної оборони Збройних сил України; батальйони зі складу бригад Сил територіальної оборони Збройних сил України. До виконання завдань територіальної оборони та здійснення заходів підтримки і забезпечення територіальної оборони за рішенням Головнокомандувача Збройних сил України можуть залучатися інші сили і засоби Збройних сил України;

– *цивільного* – включає державні органи, органи місцевого самоврядування, які залучаються до територіальної оборони;

– *військово-цивільного* – включає штаби зон (районів) територіальної оборони та добровольчі формування територіальних громад, які залучаються до територіальної оборони.

В основу побудови територіальної оборони закладено територіально-зональний принцип. Для організації підготовки, підтримки, забезпечення та виконання завдань територіальної оборони на постійній основі функціонують:

– в органах управління сил безпеки та сил оборони, місцевих органах виконавчої влади – відповідні структурні підрозділи з питань територіальної оборони;

– у Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київській, Севастопольській міських державних адміністраціях (відповідних військово-цивільних або військових адміністраціях у разі їх утворення) – штаби зон територіальної оборони;

– у районних державних адміністраціях (районних військово-цивільних або військових адміністраціях у разі їх утворення) – штаби районів територіальної оборони.

Засади виконання завдань територіальної оборони. Відповідно до ст. 5 Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про основи національного спротиву» щодо надання можливості територіальній обороні виконувати завдання в районах ведення воєнних (бойових) дій» від 3 травня 2022 року прямо встановлено таке:

1. Виконання завдань територіальної оборони здійснюється на всій території України включно з районами ведення воєнних (бойових) дій.

2. Рішення про виконання завдань територіальної оборони в районах ведення воєнних (бойових) дій ухвалюється Головнокомандувачем Збройних сил України.

3. Із метою нарощування сил і засобів для стабілізації обстановки, а також у разі визначення відповідної зони територіальної оборони районом ведення воєнних (бойових) дій *військові частини Сил територіальної оборони Збройних сил України та добровольчі формування територіальних громад за рішенням Головнокомандувача Збройних сил України можуть залучатися до*

виконання завдань територіальної оборони поза межами своєї зони територіальної оборони та в районах ведення воєнних (бойових) дій.

2.3. Адміністративно-правові засади руху опору

Рух опору – система воєнних, інформаційних і спеціальних заходів, організація, планування, підготовка і підтримка яких здійснюється з метою відновлення державного суверенітету і територіальної цілісності під час відсічі збройної агресії проти України.

Завдання руху опору визначено таким чином:

- формування осередків руху опору та набуття ними відповідних спроможностей;
- перешкоджання діям військ (сил) агресора (противника);
- участь у проведенні спеціальних (розвідувальних, інформаційно-психологічних тощо) операцій;
- участь у підготовці громадян України до руху опору.

Основи побудови руху опору. Заходи з організації, планування й підготовки руху опору здійснюються в мирний час та особливий період. Ведення руху опору здійснюється з настанням особливого періоду на тимчасово окупованій території України, території України, яка захоплена агресором (противником) під час збройної агресії проти України. Провідна роль в організації, підготовці, підтримці та веденні руху опору належить Силам спеціальних операцій Збройних сил України. До організації, підготовки, підтримання та виконання завдань руху опору за рішенням Головнокомандувача Збройних сил України залучаються інші сили і засоби сил безпеки та сил оборони за узгодженням з керівниками органів управління відповідних сил безпеки та сил оборони. Форми, методи і засоби виконання завдань руху опору визначаються законодавством України, актами Командувача Сил спеціальних операцій Збройних сил України. Інформація про форми, методи і засоби виконання завдань руху опору, про взаємодію Сил спеціальних операцій Збройних сил України з іншими силами і засобами руху опору належить до таємної інформації та підлягає віднесенню у встановленому законом порядку до державної таємниці. Військовослужбовці, працівники правоохоронних органів та інші особи, які залучаються до заходів з організації, підготовки, підтримання та виконання завдань руху опору, на час проведення таких заходів підпорядковуються Командувачу Сил спеціальних операцій Збройних сил України, рішення якого є обов'язковими до виконання.

Рух опору – це активні дії особового складу Сил спеціальних операцій та залучених цивільних осіб на тимчасово окупованих територіях. Аналітики наголошують, що рух опору складається з підпілля, партизанських сил і «допоміжних сил, які спеціалізуються на ненасильницькому опорі, однак не обмежуються ним» (тобто патріотів, які безпосередньо не належать до організованих сил опору, однак ініціативно надають дієву допомогу, здійснюючи

агітацію, розклеюючи листівки, збираючи розвідувальну інформацію тощо, що має суттєве значення для ефективного планування та реалізації заходів активної протидії збройній агресії російських окупаційних військ). У Законі України «Про основи національного спротиву» вперше було визначено організаційно-правові засади руху опору та легально закріплено правовий статус цивільних осіб, які в небезпечних умовах тимчасової окупації організовано чинять збройний або ненасильницький спротив агресору.

17 березня 2022 року зусиллями Сил спеціальних операцій Збройних сил України було започатковано функціонування офіційного сайту Центру національного спротиву з метою підтримки та координації осіб, які прагнуть брати участь у відсічі повномасштабної збройної агресії російської федерації проти України. Засновники сайту одразу наголосили, що «спільно зі Збройними силами України ми будемо непомітно нищити будь-якого супротивника, який прийшов до нашої країни. Ми будемо робити це там, де він цього не очікує, там, де він почуватися нібито в безпеці. Ми навчимо тебе вести розвідку й передавати дані про противника. Розкажемо, як ефективно чинити ненасильницький спротив, адже інколи бувають ситуації, коли зброї в руках не буде. Ти дізнаєшся, як не залишати слідів в Інтернеті, щоб не мати проблем з окупаційними поліціями. Тепер ти будеш знати, як надати першу домедичну допомогу пораненим»¹²⁶. Наразі сайт трансформувалася у потужний високотехнологічний багатопрофільний інформаційно-аналітичний центр, де розміщено фахово підготовлену інформацію щодо організації та здійснення національного спротиву агресору та дієві практичні поради за рубриками «Безпека», «Озброєння», «Підпілля», «Ненасильницький спротив», «Медицина». Особлива увага приділена формуванню в суспільстві спроможності ефективної протидії інформаційно-психологічним операціям, спрямованим на «формування власного порядку денного та зміну поведінки цільової аудиторії», перманентному відстеженню й розвінчання поширюваних ворогами на тимчасово окупованій території наративів російської пропаганди, підготовці підпільної народної газети Центру національного спротиву «Спротив» для мешканців тимчасово окупованих територій тощо. Фахівцями Центру національного спротиву підготовлено низку практичних порад для учасників руху національного спротиву на тимчасово окупованих територіях щодо оптимальних алгоритмів дій у конкретних ситуаціях активної дії на кшталт «Додаток ЄППО для повідомлень про ворожі повітряні атаки», «Як підпалити військкомат окупантів», «Як знешкодити ворожий танк», «198 методів ненасильницьких дій», «Користуйтеся VPN, щоб обійти блокування українських сайтів окупантами», «Полювання на Орлана. Що робити, якщо помітили російський безпілотник», «Як чинити побутовий саботаж в тилу окупа-

¹²⁶ В Україні запрацював офіційний сайт Центру національного спротиву, створений ССО ЗС України. URL: <https://armyinform.com.ua/2022/03/17/v-ukrayini-zpraczuuvav-oficijnyj-sajt-czentru-nacjonalnogo-sprotyvu-stvorenyj-sso-zs-ukrayiny/> (дата звернення: 14.09.2022).

нта», «Виготовлення димової шашки в домашніх умовах», «Що робити при ураженні фосфорними бомбами», «Як поводитися у полоні, щоб зберегти життя», «Як безпечно проводити збори членів руху опору», «Засідка», «Допомога при ураженнях бойовими отруйними речовинами», «Правила поведінки зі стрілецькою зброєю», «Як стріляти з РПГ-26», «Ручний гранатомет РПГ-7: як з нього стріляти», «Як завести і викрасти російський танк», «Міні-посібник з оборони міст у сучасних умовах», «Російська техніка: пріоритетні цілі», «Інформація про ворога: як збирати і передавати», «Поведінка під час затримання. Інструкція», «Безпека в Інтернеті», «Підпілля», «Інформаційна гігієна», «Коктейль Молотова та інші. Саморобні засоби. Як виготовити власноруч», «Активні методи громадянського спротиву. Саботаж», «Як робити саботаж, якщо вас залучили до окупаційної влади», «Моральний дух окупантів. Як його знизити», «Ненасильницький практичний спротив» тощо. Важливо, що цей сайт інтегровано з телеграм-ботом Служби безпеки України для надання інформації щодо розміщення або пересування окупаційних сил та сайтом Офісу Генерального прокурора для фіксації воєнних злочинів російської федерації для подальшого використання отриманої інформації українськими й міжнародними судами та трибуналами¹²⁷.

Природно, що інформація про форми, методи і засоби виконання завдань руху опору складає державну таємницю. Як наслідок, об'єктивний науковий аналіз стану організації руху опору та результатів виконання службово-бойових завдань уповноваженими силами оборони та безпеки наразі унеможливлений. Натомість упродовж останнього часу в офіційних повідомленнях уповноважених посадових осіб і фахівців у сфері стратегічних комунікацій усе частіше наголошується на окремих успішних «актах відплати»/одиначних діях, проведених проукраїнськими активістами на тимчасово окупованій території. Водночас вітчизняні мас-медіа особливу увагу приділяють заснованому у квітні 2022 року ненасильницькому громадському рухові спротиву «Жовта стрічка» (жовта стрічка як логотип руху визнана одним із символів спротиву), учасники якого ініціювали та провели на тимчасово окупованих територіях низку деморалізуючих окупаційну владу акцій різного формату («Херсон – це Україна», «Маріуполь – це Україна», «Крим – час додому», «Стоп референдум», «Стоп примусова паспортизація», флеш-моб «Віддери фашизм» (замальовування графіті з державною символікою російської федерації, здирання або пошкодження агітаційних матеріалів), «Передамо, куди треба» (збір інформації через платформу «Ворог» щодо пересування і дислокації ворожих військ та плановані загарбниками заходи, а також особистих даних колаборантів на кшталт голів псевдовиборчих комісій або керівників окупаційних псевдоадміністрацій), видання газети «Голос Партизана», збір підписів на підтримку Збройних сил України в тимчасово окупованих містах, поширення патріотичних листівок і маркування пу-

¹²⁷ Центр національного спротиву. URL: <https://sprotyv.mod.gov.ua/>

блічного простору тимчасово окупованих населених пунктів літерою «І» як символом національного спротиву, оприлюднення «листів любові» до співвітчизників на окупованих територіях тощо). Громадський рух спротиву «Жовта стрічка» є унікальним засобом трансформації мирного спротиву, потужним надихаючим і мобілізуючим чинником для патріотично налаштованого населення тимчасово окупованих територій¹²⁸. Також має бути приділена належна увага осмисленню природи масових протестів цивільного населення окупованих населених пунктів України на початковій стадії повномасштабної збройної агресії російської федерації. Примітно, що часто протестні акції як прояви ненасильницького спротиву супроводжувалися блокуванням ворожої військової техніки. Протестні акції часто придушувалися з використанням вогнепальної зброї та світлошумових гранат, унаслідок чого постраждало багато мирних протестувальників (зазначимо, що збройна інтервенція та катування неозброєних учасників мирних протестів є кримінальним злочином).

2.4. Адміністративно-правові засади підготовки громадян України до національного спротиву

Підготовка громадян України до національного спротиву – сукупність заходів, які здійснюються державними органами та органами місцевого самоврядування з метою формування патріотичної свідомості та стійкої мотивації, набуття ними знань і практичних вмінь, необхідних для захисту України.

Завданнями підготовки громадян України до національного спротиву є:

- сприяння набуттю громадянами України готовності та здатності виконання конституційного обов'язку щодо захисту Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України;
- військово-патріотичне виховання громадян України;
- підготовка населення до умов життєдіяльності в районах ведення (воєнних) бойових дій.

Основи підготовки громадян України до національного спротиву. Відповідно до ст. 6 Закону України «Про основи національного спротиву» основою підготовки громадян України до національного спротиву є їх загальновійськова підготовка, яка організовується за територіально-зональним принципом, ґрунтується на засадах високої мотиваційної привабливості та узгоджується з процесом трансформації системи комплектування за призовом відповідно до принципів та найкращих практик держав-членів НАТО. Загальновійськова підготовка громадян здійснюється в мирний час та особливий період незалежно від політичних та інших вподобань, статі, етнічного та со-

¹²⁸ Рух опору «Жовта стрічка». Сайт Укрінформу. 27 жовтня 2022 року. URL: <https://www.ukrinform.ua/tag-ruh-oporu-zovta-stricka> (дата звернення: 15.09.2022).

ціального походження, майнового стану, місця проживання з метою формування в суспільстві готовності до стійкого опору агресору, зокрема в інформаційному просторі, патріотичної свідомості та стійкої мотивації, набуття та підтримання громадянами знань та практичних вмінь, необхідних для захисту України (п. 2 Порядку організації та здійснення загальновійськової підготовки громадян України до національного спротиву, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 року № 1443¹²⁹).

Загальновійськова підготовка громадян України полягає в опануванні базових загальновійськових знань, практичних умінь і навичок та поділяється на *початкову й базову підготовку*.

Початкова підготовка організовується Міністерством освіти і науки України як центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері освіти і науки разом із Міністерством оборони України, та проводиться в закладах загальної середньої освіти. Початкова підготовка здійснюється з метою формування у громадян первинних загальновійськових знань і спеціальних компетентностей стосовно оборонної свідомості, ознайомлення громадян з місцем і роллю громадянина у зв'язку з усвідомленням свого обов'язку щодо збройного захисту України. Із громадянами допризовного віку початкова підготовка проводиться відповідно до вимог Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» та постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження положень про допризовну підготовку і про підготовку призовників з військово-технічних спеціальностей» від 30 листопада 2000 року № 1770. Початкова підготовка проводиться в закладах освіти через викладання навчального предмета «Захист України» та здійснення заходів національно-патріотичного і військово-патріотичного спрямування. Програми з навчального предмета «Захист України» розробляються відповідно до Державного стандарту профільної середньої освіти та затверджуються Міністерством освіти і науки України за погодженням з Міністерством оборони України.

Головними завданнями початкової підготовки є:

- військово-патріотичне виховання громадян;
- ознайомлення громадян з основами законодавства щодо захисту України, цивільного захисту населення та особистої безпеки людини;
- усвідомлення громадянами свого обов'язку щодо захисту України в разі виникнення загрози незалежності та територіальній цілісності держави;
- набуття знань про функції Збройних Сил, інших складових сил безпеки та сил оборони, їх характерні особливості;
- здійснення морально-психологічної підготовки до військової служби;

¹²⁹ Про затвердження Порядку організації та здійснення загальновійськової підготовки громадян України до національного спротиву, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 року № 1443. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1443-2021-%D0%BF#Text> (дата звернення: 17.09.2022).

– набуття практичних навичок для засвоєння основ захисту України, військової справи, цивільного захисту населення, домедичної допомоги, здійснення психологічної підготовки громадян;

– підготовка громадян до захисту України, професійної орієнтації молоді до служби у Збройних Силах та інших утворених відповідно до законів України військових формуваннях.

Базова підготовка організовується Міністерством оборони України разом з іншими заінтересованими центральними органами виконавчої влади та проводиться з громадянами України, які досягли 18-річного віку й не проходять військову службу в Збройних Силах України, інших утворених відповідно до законів України військових формуваннях, службу в правоохоронних органах, через проведення періодичних навчальних зборів, занять, курсів. Базова підготовка здійснюється з метою підготовки громадянина, здатного виконувати завдання як у мирний, так і воєнний час у бойових умовах та сприяння набуттю громадянами первинних знань, умінь та навичок щодо порядку поводження із зброєю та її застосування, дій на полі бою (пересування та орієнтування на місцевості), надання домедичної допомоги, а також первинної психологічної допомоги (самодопомоги), поводження з саморобними вибуховими пристроями та формування стійких морально-психологічних якостей, необхідних для захисту України. Із громадянами призовного віку базова підготовка проводиться відповідно до вимог Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» та постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження положень про допризовну підготовку і про підготовку призовників з військово-технічних спеціальностей» від 30 листопада 2000 року № 1770.

Основними завданнями базової підготовки є:

– набуття громадянами базових знань, умінь та навичок у володінні стрілецькою зброєю;

– формування у громадян психологічної мотивації та стійкості до виконання обов'язків військової служби, навчання їх методів надання домедичної допомоги, первинної психологічної допомоги (самодопомоги);

– виховання у громадян високих морально-бойових якостей, почуття відповідальності за захист Батьківщини, дисциплінованості та військового товариства;

– навчання громадян дотримання норм міжнародного гуманітарного права і правил ведення війни.

Наголосимо, що загальновійськова підготовка громадян України до національного спротиву організовується з використанням фондів військових частин Сил територіальної оборони Збройних сил України, військових навчальних закладів, навчальних центрів, інших військових частин (установ) Збройних сил України, інших складових сил безпеки та сил оборони, об'єктів, які перебувають у сфері управління державних органів та органів місцевого самоврядування.

2.5. Керівництво національним спротивом в Україні

Згідно зі ст. 7 Закону України «Про основи національного спротиву» *засади керівництва національним спротивом* визначено таким чином:

– загальне керівництво національним спротивом здійснює Президент України як Верховний Головнокомандувач Збройних сил України через Міністра оборони України;

– безпосереднє керівництво територіальною обороною здійснюється: на всій території України – Головнокомандувачем Збройних сил України через Командувача Сил територіальної оборони Збройних сил України; у межах військово-сухопутної зони – керівником регіонального органу військового управління Сил територіальної оборони Збройних сил України через регіональний орган військового управління Сил територіальної оборони Збройних сил України; у межах зони територіальної оборони – керівником зони територіальної оборони через штаб зони територіальної оборони; у межах району територіальної оборони – керівником району територіальної оборони через штаб району територіальної оборони;

– керівництво рухом опору здійснює Головнокомандувач Збройних сил України через Командувача Сил спеціальних операцій Збройних сил України;

– керівництво підготовкою громадян України до національного спротиву здійснюється Кабінетом Міністрів України через відповідні центральні органи виконавчої влади.

Розділ 3

ФОРМУВАННЯ І КОМПЛЕКТУВАННЯ ВІЙСЬКОВИХ ЧАСТИН СИЛ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОБОРОНИ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ Й ДОБРОВОЛЬЧИХ ФОРМУВАНЬ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

3.1. Формування і комплектування військових частин Сил територіальної оборони Збройних сил України

Сили територіальної оборони Збройних сил України є окремим родом сил Збройних сил України, на який покладається організація, підготовка та виконання завдань територіальної оборони (п. 15 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про основи національного спротиву»). У складі Сил територіальної оборони Збройних сил України налічується 25 бригад, 150 батальйонів. За штатом мирного часу їх кількість складає 10 тисяч осіб, а в особливий період може бути доведена до 130 тисяч осіб¹³⁰. В умовах повномасштабної збройної агресії російської федерації у травні 2022 року кількість Сил територіальної оборони Збройних сил України сягнула 110 тисяч особового складу¹³¹.

Військові частини Сил територіальної оборони Збройних сил України утворюються та функціонують:

- у кожній зоні територіальної оборони та додатково в кожному місті, кількість населення якого перевищує 900 тисяч мешканців, як бригади Сил територіальної оборони Збройних сил України;
- у кожному районі територіальної оборони та додатково в кожному адміністративному центрі області як батальйони Сил територіальної оборони Збройних сил України.

У зонах територіальної оборони, кількість населення яких перевищує 2.400.000 мешканців, можуть утворюватися та функціонувати додаткові військові частини (підрозділи) Сил територіальної оборони Збройних сил України.

Комплектування органів військового управління, військових частин Сил територіальної оборони Збройних сил України здійснюється: у мирний час військовослужбовцями за контрактом та за призовом особами офіцерського складу; в особливий період – військовослужбовцями за контрактом, за призовом особами офіцерського складу та територіальним резервом. Громадяни України зараховуються до складу військових частин Сил територіальної оборони Збройних сил України за місцем своєї реєстрації. У разі введення

¹³⁰ Які документи ухвалив Кабмін для реалізації закону про національний спротив. *Мультимедійна платформа іномовлення України*. 01.02.2022. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3395765-aki-dokumenty-uhvaliv-kabmin-dla-realizacii-zakonu-pro-nacionalnij-sprotiv.html> (дата звернення: 21.09.2022).

¹³¹ В Україні кількість бійців тероборони зросла до 110 тисяч. *РБК-Україна*. 17.05.2022. URL: <https://web.archive.org/web/20220517205456/https://www.rbc.ua/ukr/news/ukraine-kolichestvo-boytsov-teroborony-vozroslo-1652797734.html>. (дата звернення: 23.09.2022).

воєнного стану громадяни України можуть зараховуватися до складу військових частин Сил територіальної оборони Збройних сил України також безпосередньо в районах ведення воєнних (бойових) дій.

За чинними стандартами *бригада територіальної оборони* складається з управління (штабу) бригади; шести окремих батальйонів територіальної оборони; роти вогневої підтримки; роти протидиверсійної боротьби; мінометної батареї; підрозділів бойового і тилового забезпечення; медичного пункту. *Окремий батальйон територіальної оборони* складається з управління (штабу), чотирьох стрілецьких рот, розвідувального взводу, взводу зв'язку; інженерно-саперного взводу; медичного пункту.

3.2. Формування і комплектування добровольчих формувань територіальних громад

Добровольче формування територіальної громади – це воєнізований підрозділ, сформований на добровільній основі з громадян України, які проживають у межах території відповідної територіальної громади, який призначений для участі у підготовці та виконанні завдань територіальної оборони (п. 2 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про основи національного спротиву»). Добровольчі формування територіальних громад утворюються з урахуванням ресурсних та людських можливостей відповідних територіальних громад. Загальна кількість та місця розташування добровольчих формувань територіальних громад визначаються Командуванням Сил територіальної оборони Збройних сил України за участю відповідних сільських, селищних, міських рад та затверджуються Головнокомандувачем ЗСУ. Діяльність добровольчих формувань територіальних громад здійснюється під безпосереднім керівництвом і контролем командира військової частини Сил територіальної оборони ЗСУ за територіальним принципом. У разі введення в Україні або в окремих її місцевостях воєнного стану всі добровольчі формування територіальних громад переходять в оперативне підпорядкування командирів відповідних військових частин Сил територіальної оборони ЗСУ. На час дії воєнного стану за рішенням Головнокомандувача ЗСУ добровольчі формування територіальних громад повністю або частково можуть залучатися до виконання завдань територіальної оборони поза межами визначеної зони територіальної оборони, а також направлятися до районів ведення воєнних (бойових) дій.

Відповідно до п. 2 Положення про добровольчі формування територіальних громад у межах визначених законом завдань територіальної оборони добровольчі формування можуть провадити таку діяльність:

– своєчасно реагувати та вживати необхідних заходів для оборони території та захисту населення на визначеній місцевості до моменту розгортання в межах такої території угруповання військ (сил) або угруповання об'єднаних сил, призначених для ведення воєнних (бойових) дій з відсічі збройної агресії проти України;

- брати участь у посиленні охорони та захисті державного кордону в порядку, визначеному Законом України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону»;
- брати участь у захисті населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, ліквідації наслідків ведення воєнних (бойових) дій;
- брати участь у підготовці громадян України до національного спротиву;
- брати участь у забезпеченні умов для безпечного функціонування органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування та органів військового управління;
- брати участь в охороні та обороні важливих об'єктів і комунікацій, інших критично важливих об'єктів інфраструктури, визначених Кабінетом Міністрів України, та об'єктів підвищеної небезпеки, порушення функціонування та виведення з ладу яких становлять загрозу для життєдіяльності населення;
- брати участь у забезпеченні умов для стратегічного (оперативного) розгортання військ (сил) або їх перегрупування;
- брати участь у здійсненні заходів щодо тимчасової заборони або обмеження руху транспортних засобів і пішоходів поблизу та в межах зон/районів надзвичайних ситуацій та/або ведення воєнних (бойових) дій разом з Національною поліцією;
- брати участь у забезпеченні заходів громадської безпеки і порядку в населених пунктах разом з Національною поліцією;
- брати участь у запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану в разі його введення на всій території України або в окремих її місцевостях;
- брати участь у боротьбі з диверсійно-розвідувальними силами, іншими збройними формуваннями агресора (противника) та не передбаченими законами України воєнізованими або збройними формуваннями;
- брати участь в інформаційних заходах, спрямованих на підвищення рівня обороноздатності держави та на протидію інформаційним операціям агресора (противника);
- співпрацювати з органами місцевого самоврядування та військовими частинами Сил територіальної оборони Збройних Сил, збирати та аналізувати інформацію про загрози безпеці територіальної громади та сценарії їх стримування;
- у співпраці з органами місцевого самоврядування обліковувати, облаштовувати та охороняти місця укриття населення;
- здійснювати добування, збір та узагальнення інформації, яка впливає на виконання завдань територіальної оборони в межах території територіальної громади;
- сприяти у здійсненні заходів із протидії інформаційним операціям агресора (противника) в межах території територіальної громади;

– організувати навчання членів добровольчих формувань з метою ефективного виконання своїх завдань¹³².

Комплектування добровольчих формувань територіальних громад здійснюється на добровільній основі. До складу добровольчих формувань територіальних громад зараховуються громадяни України віком від 18 років, які проживають на території громади, де діє добровольче формування, пройшли медичний, професійний та психологічний відбір (перевірку) та уклали контракт добровольця територіальної оборони. Громадяни України зараховуються до складу добровольчих формувань територіальних громад за місцем своєї реєстрації. У разі введення воєнного стану громадяни України можуть зараховуватися до складу добровольчих формувань територіальних громад також безпосередньо в районах ведення воєнних (бойових) дій. На громадян України, зарахованих до складу добровольчих формувань територіальних громад, під час участі у підготовці та виконанні завдань територіальної оборони поширюється дія статутів Збройних сил України. До складу добровольчих формувань територіальних громад не може бути зарахована особа, яка була раніше засуджена до позбавлення волі за вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину, крім реабілітованої, або має дві і більше судимостей за вчинення умисних злочинів. Особа не може бути членом добровольчого формування у період проходження військової служби або служби у військовому резерві Збройних Сил чи інших утворених відповідно до закону військових формуваннях, служби в правоохоронних органах (абз. 2 п. 17 Положення про добровольчі формування територіальних громад). Основу добровольчих формувань територіальних громад складають громадяни України, які пройшли військову службу у Збройних Силах України та/або службу в інших військових формуваннях та правоохоронних органах¹³³. Наголосимо, що членство у добровольчому формуванні не звільняє від обов'язку проходження строкової військової служби, військової служби за призовом під час мобілізації, на особливий період, військової служби за призовом осіб офіцерського складу, військової служби за призовом осіб із числа резервістів в особливий період. Також варто враховувати, що під час мобілізації добровольці територіальної оборони, які за станом здоров'я придатні до військової служби у воєнний час та мають військово-облікову спеціальність, за потреби призиваються для комплектування військових частин Сил територіальної оборони Збройних Сил та інших складових сил оборони за територіальним принципом¹³⁴.

¹³² Про затвердження Положення про добровольчі формування територіальних громад: постановою Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 року № 1449. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1449-2021-%D0%BF#Text> (дата звернення: 27.09.2022).

¹³³ Про основи національного спротиву: Закон України від 16 липня 2021 року № 1702-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20#Text> (дата звернення: 05.10.2022).

¹³⁴ Про затвердження Положення про добровольчі формування територіальних громад: постановою Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 року № 1449. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1449-2021-%D0%BF#Text> (дата звернення: 07.10.2022).

Розділ 4

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАСТОСУВАННЯ ЗБРОЇ, БОЙОВОЇ ТЕХНІКИ ТА СПЕЦІАЛЬНИХ ЗАСОБІВ ДЕРЖАВНИМИ ТА НЕДЕРЖАВНИМИ СУБ'ЄКТАМИ ВІДСІЧІ ЗБРОЙНОЇ АГРЕСІЇ ПРОТИ УКРАЇНИ

4.1. Порядок застосування зброї, бойової техніки та спеціальних засобів Збройними силами України під час виконання завдань територіальної оборони

Застосування зброї, бойової техніки та спеціальних засобів Збройними силами України, іншими складовими сил безпеки та сил оборони під час виконання завдань територіальної оборони здійснюється відповідно до законодавства України. Особливе значення має дотримання положень постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку застосування зброї і бойової техніки з'єднаннями, військовими частинами і підрозділами Збройних Сил під час виконання ними завдань щодо відсічі збройної агресії проти України» від 10 жовтня 2018 р. № 828.

Відповідно до п. 4 цього Порядку передбачено, що з'єднання, військові частини, підрозділи і військовослужбовці Збройних Сил, залучені до виконання завдань щодо відсічі збройної агресії проти України, а також під час здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії, мають право застосовувати зброю та/або бойову техніку для:

- відбиття нападу або попередження загрози нападу на об'єкти, що охороняються (зокрема під час переміщення до/з району здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії);
- звільнення заручників та/або військовополонених, захоплених військових та/або цивільних об'єктів або запобігання (перешкоджання) такому захопленню;
- знищення зброї, бойової техніки, транспортних або технічних засобів, які перебувають у користуванні осіб, причетних до збройної агресії;
- захисту цивільних осіб та/або цивільних об'єктів від нападу;
- запобігання та/або припинення діяльності, затримання, роззброєння або знешкодження осіб, причетних до збройної агресії;
- припинення дій осіб, які вчинили або вчиняють правопорушення;
- припинення дій осіб, які перешкоджають виконанню законних вимог осіб, залучених до здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії;
- припинення дій осіб, які становлять або можуть становити небезпеку особам, залученим до здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії, або іншим особам;

– «в інших випадках, визначених наказами Командувача об'єднаних сил».

Навколо військового об'єкта рішенням командира з'єднання, військової частини і підрозділу Збройних Сил, розміщеного на такому об'єкті, можуть бути встановлені: зона попередження, під час входження цілі до якої вживаються попереджувальні заходи; зона оборони, під час входження цілі до якої здійснюється летальне або нелетальне застосування зброї та/або бойової техніки.

Летальне застосування зброї та/або бойової техніки дозволяється для самооборони, а також з метою виконання завдань щодо відсічі збройної агресії проти України, а також під час здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії. У разі коли летальне застосування зброї та/або бойової техніки є неминучим, військово-службовець, командир з'єднання, військової частини і підрозділу Збройних Сил мусить ужити заходів до збереження людського життя, мінімізації можливості поранення цивільних осіб, а також надання медичної допомоги та за можливості – евакуації поранених осіб – у найкоротший строк¹³⁵.

4.2. Адміністративно-правове регулювання застосування вогнепальної зброї, інших видів озброєння та боєприпасів до них членами добровольчих формувань територіальних громад

Відповідно до Порядку застосування членами добровольчих формувань територіальних громад особистої мисливської зброї, стрілецької зброї, інших видів озброєння та боєприпасів до них під час виконання завдань територіальної оборони, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 р. № 1448, закріплено такі постулати:

- під час виконання завдань територіальної оборони члени добровольчих формувань можуть застосовувати особисту мисливську зброю, стрілецьку зброю, а також інші види озброєння та боєприпаси до них, з метою:
 - захисту цивільних осіб та/або цивільних об'єктів від нападу;
 - відбиття нападу або запобігання загрози нападу на об'єкти, що охороняються;
 - звільнення захоплених військових та/або цивільних об'єктів або запобігання (перешкоджання) такому захопленню;
 - знищення зброї, бойової техніки, транспортних або технічних засобів, які перебувають у користуванні осіб, причетних до збройної агресії;

¹³⁵ Про затвердження Порядку застосування зброї і бойової техніки з'єднаннями, військовими частинами і підрозділами Збройних Сил під час виконання ними завдань щодо відсічі збройної агресії проти України: Постанова Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2018 року № 828. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/828-2018-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.10.2022).

- запобігання та/або припинення діяльності, затримання, роззброєння або знешкодження осіб, причетних до збройної агресії;
 - припинення дій осіб, які вчинили або вчиняють правопорушення;
 - припинення дій осіб, які перешкоджають виконанню законних вимог осіб, залучених до виконання завдань територіальної оборони;
 - припинення дій осіб, які становлять або можуть становити небезпеку для осіб, залучених до виконання завдань територіальної оборони, або інших осіб;
- летальне застосування членами добровольчих формувань особистої мисливської зброї, стрілецької зброї, інших видів озброєння та боєприпасів до них під час виконання завдань територіальної оборони дозволяється для індивідуальної самооборони, самооборони, а також з метою виконання завдань щодо відсічі збройної агресії проти України та під час здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії¹³⁶.

¹³⁶ Про затвердження Порядку застосування членами добровольчих формувань територіальних громад особистої мисливської зброї, стрілецької зброї, інших видів озброєння та боєприпасів до них під час виконання завдань територіальної оборони: Постанова Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 року № 1448. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1448-2021-%D0%BF#Text> (дата звернення: 19.10.2022).

Розділ 5

ПРАВОВІ ЗАСАДИ УЧАСТІ ЦИВІЛЬНИХ ОСІБ У НАЦІОНАЛЬНОМУ СПРОТИВІ

Уважаємо, що в Законі України «Про основи національного спротиву» закріплено дещо звужене тлумачення складових національного спротиву. Практика консолідованого опору українського народу повномасштабній збройній агресії російської федерації свідчить про активну залученість до національного спротиву широких верств патріотично налаштованого та мотивованого цивільного населення (так, на початковій стадії повномасштабної збройної агресії російської федерації проти України до відсічі ворога долучилися численні добровольчі збройні, парамілітарні та цивільні формування, які не набули чіткого організаційного оформлення, однак брали активну участь у протидії ворожого вторгненню). Цілком природно, що Законом України «Про забезпечення участі цивільних осіб у захисті України» від 3 березня 2022 р. передбачено таке:

– у період дії воєнного стану цивільні особи (громадяни України, а також іноземці та особи без громадянства, які на законних підставах перебувають на території України) можуть брати участь у відсічі та стримуванні збройної агресії російської федерації та/або інших держав, зокрема *отримати вогнепальну зброю і боєприпаси до неї* відповідно до порядку та вимог, установлених Міністерством внутрішніх справ України (ст. 1);

– застосування цивільними особами вогнепальної зброї, отриманої відповідно до цього Закону, *здійснюється аналогічно до застосування зброї військовослужбовцями* під час виконання ними завдань щодо відсічі збройної агресії проти України в порядку, затвердженому Кабінетом Міністрів України (ст. 2);

– у період дії воєнного стану громадяни України можуть брати участь у відсічі та стримуванні збройної агресії російської федерації та/або інших держав, *застосовуючи власну* нагородну зброю, спортивну зброю (пістолети, револьвери, гвинтівки, гладкоствольні рушниці), мисливську нарізну, гладкоствольну чи комбіновану зброю та бойові припаси до неї (ст. 4);

– цивільні особи *не несуть відповідальності за застосування вогнепальної зброї проти осіб, які здійснюють збройну агресію проти України*, якщо така зброя застосована на підставі та в порядку, визначених статтею 1 та статтею 4 цього Закону (ст. 5)¹³⁷.

Наказом Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Порядку отримання вогнепальної зброї і боєприпасів цивільними особами, які беруть участь у відсічі та стримуванні збройної агресії Російської Федерації

¹³⁷ Про забезпечення участі цивільних осіб у захисті України: Закон України від 3 березня 2022 року № 2114-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2114-20#Text> (дата звернення: 22.10.2022).

та/або інших держав» від 7 березня 2022 року, виданим відповідно до ст. 1 Закону України «Про забезпечення участі цивільних осіб у захисті України», встановлено таке:

– вогнепальна зброя і боєприпаси до неї можуть бути за наявності видані цивільним особам, які бажають брати участь у відсічі збройної агресії, відповідають вимогам, визначеним цим Порядком та іншими нормативно-правовими актами, та за своїми діловими якостями і наявним досвідом можуть застосовувати вогнепальну зброю;

– рішення про видання зброї та боєприпасів до неї ухвалюються керівниками уповноважених органів в адміністративно-територіальних одиницях територій, на яких оголошено воєнний стан, або особами, уповноваженими такими керівниками органів;

– видання вогнепальної зброї та боєприпасів до неї здійснюється на підставі особисто поданої цивільною особою до уповноваженого органу письмової заяви про участь у відсічі збройної агресії та видання вогнепальної зброї та/або боєприпасів до неї за наявності документа, що посвідчує особу. Примітно, що в абз. 4 п. 4 цього Положення передбачена потреба долучення до заяви *за наявності* – копії «військового квитка осіб рядового, сержантського і старшинського складу, військового квитка офіцера запасу, копія посвідчення пенсіонера або ветерана військової служби, органів внутрішніх справ, Національної поліції України, Національного антикорупційного бюро України, Служби судової охорони, державної пожежної охорони, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, служби цивільного захисту, податкової міліції, Бюро економічної безпеки України чи Державної кримінально-виконавчої служби України, посвідчення члена громадського формування з охорони громадського порядку, дозволу на придбання, зберігання та носіння мисливської вогнепальної нарізної, гладкоствольної зброї, посвідчення про нагородження відзнакою «Вогнепальна зброя», посвідчення учасника війни, посвідчення учасника бойових дій». заяви зазначених вище категорій цивільних осіб розглядаються першочергово;

– вогнепальна зброя і боєприпаси до неї застосовуються цивільними особами з дотриманням вимог Порядку застосування зброї і бойової техніки з'єднаннями, військовими частинами і підрозділами Збройних Сил під час виконання ними завдань щодо відсічі збройної агресії проти України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2018 року № 828¹³⁸.

Принагідно зазначимо, що *процедура застосування вогнепальної зброї цивільними особами* під час участі у відсічі та стримуванні збройної агресії

¹³⁸ Про затвердження Порядку отримання вогнепальної зброї і боєприпасів цивільними особами, які беруть участь у відсічі та стримуванні збройної агресії Російської Федерації та/або інших держав: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 7 березня 2022 року № 175. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0295-22#Text> (дата звернення: 25.10.2022).

російської федерації та/або інших держав проти України в період дії воєнного стану загалом корелюється із засадами застосування зброї членами добровольчих формувань територіальних громад. Відповідно до Порядку застосування цивільними особами вогнепальної зброї під час участі у відсічі та стримуванні збройної агресії російської федерації та/або інших держав проти України в період дії воєнного стану прямо передбачена потреба взаємодії цивільних осіб з військовим командуванням при застосуванні зброї, а саме:

- рішення про застосування зброї під час участі у відсічі та стримуванні збройної агресії проти України у період дії воєнного стану ухвалюється цивільними особами з урахуванням обстановки у взаємодії з відповідним командиром з'єднання, військової частини і підрозділу Збройних Сил;

- цивільні особи під час участі у відсічі та стримуванні збройної агресії проти України в період дії воєнного стану мають право самостійно ухвалювати рішення про застосування вогнепальної зброї відповідно до вимог цього Порядку з подальшим обов'язковим повідомленням відповідному командиру з'єднання, військової частини і підрозділу Збройних Сил та/або правоохоронного органу в разі індивідуальної самооборони або захисту життя і здоров'я інших осіб¹³⁹.

Також наголошуємо, що чинне законодавство містить уніфіковані вимоги до військовослужбовців Збройних сил України, членів добровольчих формувань територіальних громад та цивільних осіб щодо обов'язкового дотримання ґрунтованих на нормах міжнародного гуманітарного права *принципів* застосування вогнепальної зброї, інших видів озброєння та боєприпасів до них з, а саме:

- *неминучості* – застосування зброї, інших видів озброєння та боєприпасів до них в разі, коли це є абсолютно очевидним та необхідним;

- *військової потребності* – застосування зброї, інших видів озброєння та боєприпасів до них в разі, коли в інший спосіб реалізувати право на самооборону та/або виконати поставлені завдання неможливо;

- *пропорційності* – застосування зброї, інших видів озброєння та боєприпасів до них тією мірою, якою це потрібно для досягнення мети самооборони та/або виконання поставлених завдань, якщо це не заподіє стороннім особам і цивільним об'єктам надмірної шкоди порівняно з очікуваними конкретними військовими перевагами.

Висновки до глави 5

Резюмуючи наголосимо, що чинна Стратегія воєнної безпеки ґрунтується на постулаті щодо переходу до всеохопної оборони України та створення

¹³⁹ Про затвердження Порядку застосування цивільними особами вогнепальної зброї під час участі у відсічі та стримуванні збройної агресії Російської Федерації та/або інших держав проти України у період дії воєнного стану: постанова Кабінету Міністрів України від 15 квітня 2022 року № 448. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/448-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення: 25.10.2022).

належних умов для залучення цивільного населення до національного спротиву як складової всеохопної оборони.

Адміністративно-правове забезпечення національного спротиву повномасштабній збройній агресії російської федерації наразі є одним зі стратегічних пріоритетів нормотворчої діяльності органів публічної влади. Закон України «Про основи національного спротиву» є наріжним каменем створеної упродовж останнього часу досить розгалуженої нормативно-правової бази, що визначає засади національного спротиву, завдання й повноваження долучених до підготовки і ведення національного спротиву сил безпеки та оборони, інших уповноважених суб'єктів.

Особлива увага законодавцем приділена артикуляції та легальному закріпленню стрижневого поняття «національний спротив», визначенню мети національного спротиву та виокремленню складових національного спротиву. Налагодження ефективного національного спротиву цілком виправдано розглядається крізь призму прагнення нейтралізувати екзистенційні загрози для Українського народу – громадян України всіх національностей, сформувані готовність суспільства до активного спротиву агресору та забезпечити всеохопну оборону через консолідацію зусиль військовослужбовців і цивільного населення.

Легальне закріплення військово-правового концепту «територіальна оборона» сприяє активному долученню територіальних громад до участі в обороні України. Інституціоналізація Сил територіальної оборони Збройних сил України та добровольчих формувань територіальних громад сприяла «ангажементу» підготовлених і мотивованих осіб до виконання безпекових і службово-бойових завдань («завдань у сфері охорони та оборони») на локальному, регіональному та національному рівнях. Особливе значення має легалізація руху опору як складової національного спротиву, а також визначення правових засад участі цивільних осіб у національному спротиві.

Законодавчо закріплено положення щодо видання за наявності вогнепальної зброї і боєприпасів до неї цивільним особам, які бажають брати участь у відсічі збройної агресії. Суб'єкти національного спротиву наділені правом летального застосування вогнепальної зброї та/або бойової техніки при виконанні завдань щодо відсічі збройної агресії, а процедура застосування ними вогнепальної зброї значною мірою уніфікована.

Примітно, що виокремлення «цивільного компоненту» системи національного спротиву забезпечило легальну можливість добровільного долучення до збройної відсічі повномасштабного вторгнення російської федерації іноземців і апатридів, які на законних підставах перебувають на території України. Наразі існують достатні формальні підстави для тлумачення національного спротиву в широкому сенсі як спільної місії громадян України та свідомих негромадян як «поборників суверенітету, територіальної цілісності, справедливості та свободи».

ГЛАВА 6

Принципи публічного адміністрування в умовах воєнного стану¹⁴⁰

Розділ 1

КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ТА ОСНОВИ ЗАХИСТУ УКРАЇНИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

1.1. Конституційні та інші законодавчі засади публічного адміністрування в умовах воєнного стану

Згідно зі ст. 2 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» правовою основою введення воєнного стану є Конституція України, названий Закон та указ Президента України про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях, затверджений Верховною Радою України.

Тим самим засади публічного адміністрування в умовах воєнного стану є конституційними. Згідно зі ст. 17 Конституції України захист суверенітету й територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу. Оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності й недоторканності покладаються на Збройні сили України. Забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом. Збройні сили України та інші військові формування ніким не можуть бути використані для обмеження прав і свобод громадян або з метою повалення конституційного устрою, усунення органів влади чи перешкоджання їх діяльності. Держава забезпечує соціальний захист громадян України, які перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, а також членів їхніх сімей. На території України забороняється створення й функціонування будь-яких збройних формувань, не передбачених законом. На території України не допускається розташування іноземних військових баз. Ст. 65. «Захист Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України, шанування її державних символів є обов'язком громадян України» доповнює, що громадяни відбувають військову службу відповідно до закону¹⁴¹.

Конституційний суд України офіційно тлумачить, що зі змісту статей 17, 65 Конституції України вбачається, що захист держави, забезпечення її безпеки є найважливішими функціями всього Українського народу. Військова

¹⁴⁰ Автор: **Інна Підберезних**, кандидат історичних наук, доцент

¹⁴¹ Конституція України.

служба – це конституційний обов’язок громадян України, який полягає в забезпеченні оборони України, захисті її суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності. До військовослужбовців належать особи, які проходять таку службу, зокрема у Збройних Силах України. Військовій службі передують потреба виконання конституційного військового обов’язку, що передбачає проходження громадянами України військової служби (добровільно чи за призовом). З огляду на специфіку військової служби, яка полягає зокрема у виконанні військовослужбовцями спеціальних завдань, наявності ризиків для їх життя та здоров’я тощо, будь-яка форма проходження військової служби є обов’язком громадян України щодо захисту держави. Отже, закріплений у Конституції України обов’язок громадян України потребує поваги, а статус військовослужбовців будь-яких категорій зумовлюється військовою службою, інститут якої надає їм спеціального статусу¹⁴².

Зазначені положення розвинені в законах України. Так, відповідно до ст. 2 «Основи оборони України» Закону України «Про оборону України» № 1932-ХІІ оборона України базується на готовності та здатності органів державної влади, усіх складових сектору безпеки й оборони України, органів місцевого самоврядування, єдиної державної системи цивільного захисту, національної економіки до переведення, за потреби, з мирного на воєнний стан та відсічі збройної агресії, ліквідації збройного конфлікту, а також готовності населення й території держави до оборони. Правовою основою оборони держави є Конституція України, Закон України «Про оборону України», інші законодавчі акти України та відповідні міжнародні договори, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України. Для організації оборони держави Президент України за поданням Кабінету Міністрів України затверджує структуру плану оборони України, план оборони України та військово-адміністративний поділ території України на військово-сухопутні, військово-морські та військово-повітряні зони (райони), який є обов’язковим до врахування під час визначення меж зон (ділянок) відповідальності регіональних (територіальних, міжрегіональних, міжтериторіальних) органів управління інших військових формувань, утворених відповідно до законів України та відповідних правоохоронних (спеціальних) органів. Порядок розроблення плану оборони України визначається Кабінетом Міністрів України. Із метою запобігання збройній агресії та збройному конфлікту, забезпечення національних інтересів і реалізації власної воєнної політики Україна, дотримуючись норм відповідальної і заснованої на співробітництві поведінки в галузі безпеки, бере участь у міжнародних системах безпеки та міжнародному

¹⁴² Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) у справі за конституційними скаргами Скрипки Анатолія Володимировича та Бобиря Олексія Яковича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини третьої статті 59 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 25 квітня 2019 року № 1-р(П)/2019. *Захист Вітчизни. Конституційний й суд України*. 2029. <https://ccu.gov.ua/storinka-knygy/451-zahyst-vitchyzny>

співробітництві у сфері оборони на підставі міжнародних договорів України та в порядку і на умовах, визначених законодавством України. Визначаючи способи забезпечення власної безпеки у процесі підготовки держави до оборони та під час воєнних дій, Україна додержується принципів і норм міжнародного права, ураховує законні інтереси безпеки інших держав. Фінансування потреб національної оборони держави здійснюється за рахунок і в межах коштів, визначених у Законі про Державний бюджет України на відповідний рік. Фінансування потреб національної оборони держави може здійснюватися додатково за рахунок благодійних пожертв фізичних та юридичних осіб у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України¹⁴³.

Згідно зі ст. 1. «Військовий обов'язок» Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» № 2232-ХІІ захист Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України є конституційним обов'язком громадян України. Військовий обов'язок устанавлюється з метою підготовки громадян України до захисту Вітчизни, забезпечення особовим складом Збройних сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також правоохоронних органів спеціального призначення (далі – Збройні сили України та інші військові формування), посади в яких комплектуються військовослужбовцями. Військовий обов'язок включає підготовку громадян до військової служби; приписку до призовних дільниць; ухвалення в добровільному порядку (за контрактом) та призов на військову службу; проходження військової служби; виконання військового обов'язку в запасі; проходження служби у військовому резерві; дотримання правил військового обліку. Громадяни України мають право на заміну виконання військового обов'язку альтернативною (невійськовою) службою згідно з Конституцією України та Законом України «Про альтернативну (невійськову) службу». Від виконання військового обов'язку громадяни України звільняються на підставах, визначених Законом України «Про військовий обов'язок і військову службу» № 2232-ХІІ. Військовий обов'язок не поширюється на іноземців та осіб без громадянства, які перебувають в Україні. У випадках, передбачених законом, іноземці та особи без громадянства, які на законних підставах перебувають на території України, можуть у добровільному порядку (за контрактом) проходити військову службу у Збройних Силах України. Виконання військового обов'язку громадянами України забезпечують державні органи, органи місцевого самоврядування, утворені відповідно до законів України військові формування, підприємства, установи та організації незалежно від підпорядкування і форм власності в межах їх повноважень, передбачених законом, та районні (об'єднані районні), міські (районні у містах, об'єднані міські) територіальні центри комплектування та соціальної підтримки, територіальні центри комплектування та соціальної підтримки Автономної Респуб-

¹⁴³ Про оборону України. Закон України 6 грудня 1991 р. № 1932-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 9. ст.106. 2022. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text>

ліки Крим, областей, міст Києва та Севастополя (далі – територіальні центри комплектування та соціальної підтримки)¹⁴⁴.

1.2. Засади захисту України (Вітчизни)

Засади захисту України виважено розкриті в однойменній початковій дисципліні, які викладаються в середній школі, як невід’ємної частини системи національного військово-патріотичне виховання. Це передбачає формування високого ідеалу служіння народові, готовності до трудового та героїчного подвигу в ім’я процвітання Української держави. Воно має формувати громадянина-патріота, глибоке розуміння громадянського обов’язку, готовність у будь-який час стати на захист Батьківщини, оволодівати військовими та військово-технічними знаннями, спонукати до фізичного самовдосконалення, а також до вивчення бойових традицій і героїчних сторінок історії українського народу, його Збройних сил.

Захист Вітчизни – основне завдання Збройних сил України, обов’язок громадян нашої держави. Україна, урахувавши потребу гарантування власної воєнної безпеки та оборони, усвідомлюючи відповідальність у справі підтримання міжнародної стабільності, як суверенна, незалежна, демократична, соціальна, правова держава має збройні сили із необхідним рівнем їх бойової готовності та боєздатності. Саме Збройні сили України (ЗСУ) та інші військові формування, створені відповідно до законів держави, є гарантами національної безпеки. ЗСУ мусять стримувати збройну агресію, забезпечити охорону повітряних кордонів і надводного та підводного простору країни.

Згідно зі ст. 17 Конституції «захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу». У ст. 65 зазначено, що «захист Вітчизни, незалежності й територіальної цілісності України, шанування її державних символів є обов’язком громадян України». Військова служба – це почесний обов’язок кожного громадянина України, особливий різновид державної служби, пов’язаний із виконанням загального військового обов’язку відповідно до ухваленого Верховною Радою України Закону України «Про військовий обов’язок і військову службу»¹⁴⁵.

Висновки до розділу 1

1. Правовою основою введення воєнного стану є Конституція України, Закон України «Про правовий режим воєнного стану», указ Президента Ук-

¹⁴⁴ Про військовий обов’язок і військову службу. Закон України від 25 березня 1992 р. № 2232-ХІІ. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 27. ст.385. 2022. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12#Text>

¹⁴⁵ Гарасимів І., Пашко К., Фука М. та ін. Захист Вітчизни : підручник. Тернопіль: Астон, 2018. 256 с.

раїни про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях, затверджений Верховною Радою України.

2. Захист суверенітету й територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу.

3. Оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності покладаються на Збройні сили України. Забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави.

4. Закріплений у Конституції України обов'язок громадян України потребує поваги, а статус військовослужбовців будь-яких категорій зумовлюється військовою службою, інститут якої надає їм спеціальний статус.

5. Захист Вітчизни – основне завдання Збройних сил України, обов'язок громадян нашої держави. Україна, урахуваючи потребу гарантування власної воєнної безпеки та оборони, усвідомлюючи відповідальність у справі підтримання міжнародної стабільності, як суверенна, незалежна, демократична, соціальна, правова держава має збройні сили із необхідним рівнем їх бойової готовності та боєздатності.

6. Військова служба – це почесний обов'язок кожного громадянина України, особливий різновид державної служби, пов'язаний із виконанням загального військового обов'язку відповідно до ухваленого Верховною Радою України Закону «Про військовий обов'язок і військову службу».

Розділ 2

ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЛЮДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ¹⁴⁶

Обговорення таких проблем не може бути небезболісним, можливо неоднозначним, однак доведено, що первинною складовою національної безпеки будь-якої демократичної правової країни є забезпечення людської безпеки, виходячи із засад Конституції України, людиноцентристської ідеології адміністративного права академіка В. Авер'янова та філософії природного права. В умовах збройного конфлікту держава має право призвати на військову службу громадян, які за станом свого здоров'я, професійним військовим вишколом можуть здійснювати захист Вітчизни у збройному конфлікті чи відбитті збройної агресії щодо своєї держави. Наголошуємо на тому, що держава незаперечно має права мобілізувати на цю службу добровольців як до складу національної армії, так і до військової самооборони.

Що стосується примусової мобілізації до війська з відправкою їх у зону бойових дій, то ми наполягаємо на тому, що здійснення цього заходу в тоталітарних і деяких авторитарних державах є протиправним. Адже державний механізм таких держав захищає не права і свободи своїх громадян, а комфорт і привілеї диктатора та нечисленних його наближених. Більше того, такі режими завжди порушують права і свободи громадян. Відповідно захищати таку державу пересічним громадянам є безглуздом, а з погляду теорії права – протиправним вчинком.

Що таке примусова протиправна мобілізація, наведемо на прикладі так званої часткової за указом президента рф мобілізації, що здійснюється з 21 вересня 2022 р¹⁴⁷. Сам указ аналізувати немає сенсу, адже його форма повністю не відповідає сутності зазначеного явища та практичним діям адміністративних органів рф в аналізованій сфері.

1. Численні факти говорять, що в більшості випадків мобілізація є примусовою¹⁴⁸.

2. Аналізована мобілізація має за мету поповнити і сформувати нові підрозділи для ведення агресивної, нічим не спровокованої війни з Українським народом та в Україні. Проте вона не призведе до створення ефективних бо-

¹⁴⁶ Розділ упорядкований на основі матеріалів наукової праці: Підберезних І. Адміністративно-правове забезпечення національної безпеки: порівняльно-правовий аналіз. Дисертація. Дніпро: Університет митної справи та фінансів, 2022. 434 арк.

¹⁴⁷ 21 вересня 2022 року президент рф підписав указ «Про оголошення часткової мобілізації в Російській Федерації». 2022. <https://bmpd.livejournal.com/4587061.html>

¹⁴⁸ Військові комісари виловлюють призовників на ринках і в супермаркетах. 2022. <https://tsn.ua/ukrayina/viyskovyi-komisari-vilovlyuyut-prizovnikiv-na-rinkah-i-v-supermarketah-438366.html>; У Москві почали призивати айтівців без досвіду служби в армії. 2022. <https://www.pravda.com.ua/news/2022/09/22/7368631/>

йових підрозділів для війни в Україні з мобілізованих росіян. Українські та західні аналітики не вірять, що росії швидко вдасться використати насильно мобілізованих новобранців із невеликим чи нульовим досвідом для підвищення наступального потенціалу¹⁴⁹.

3. Проти мобілізації виступили залишки громадянського суспільства росії¹⁵⁰.

4. Мобілізація не користується підтримкою значної частини населення держави¹⁵¹.

5. Незважаючи на зомбованість пропагандою, переважна більшість росіян не хоче йти на фронти загарбницької війни і залишати там своє життя і здоров'я. За різними даними, із рф втекло від «могілізації» понад 200 тис. чоловіків призовного віку. При цьому було мобілізовано трохи більше 100 тис. осіб¹⁵².

6. До мобілізації масово залучають засуджених, зокрема за важкі та особливо важкі злочини¹⁵³.

7. Примусова мобілізація призводить до поки що поодиноких випадків збройного опору мобілізованих. Так, У росії на військовому полігоні в Белгородській обл. 15 жовтня 2022р. стався масовий розстріл мобілізованих. Міноборони Росії стверджує, що загинули 15 людей та 11 отримали поранення. Російське видання Sota з посиланням на очевидця пише про 22 загиблих і 16 поранених¹⁵⁴.

8. Мобілізованих без підготовки відправляють на передові позиції як «граматне м'ясо». Зафіксовано непоодинокі факти, коли від моменту входу у воєнкомат за місцем проживання до загибелі на фронті проходило трохи більше одного тижня. Навіть в зомбованому народі з імперськими наративами названа мобілізація отримала назву «могілізація»¹⁵⁵.

Отже, мобілізації в рф. характеризується такими ознаками:

¹⁴⁹ Як мобілізація в Росії вплине на ситуацію на фронті. *BBC*. 2022. <https://www.bbc.com/ukrainian/news-63035602>

¹⁵⁰ рф охопили масові протести після оголошеної Путіним мобілізації. Людей б'ють та затримують. 2022. <https://thepage.ua/ua/news/pislya-ogoloshenoyi-putinim-mobilizaciyi-v-rf-pochalasya-protesti>

¹⁵¹ Мобілізація в РФ буде непопулярна, Путін йде на значний ризик, – британська розвідка. <https://portal.lviv.ua/news/2022/09/22/mobilizatsiia-v-rf-bude-nepopuliarna-putin-jde-na-znachnij-ryzyk-brytanska-rozvidka>

¹⁵² З росії через мобілізацію втекли понад 200 тисяч людей. *CNN*. 2022. <https://www.slovoidilo.ua/2022/09/30/novyna/svit/rosiyi-cherez-mobilizaciyu-vtekly-200-tysyach-lyudej-cnn>

¹⁵³ Попри мобілізацію, росія продовжує залучати до війни завербованих в'язнів, – *Генштаб ЗСУ*. 2022. <https://hromadske.ua/posts/popri-mobilizaciyu-rosiya-prodovzhuye-zaluchati-na-vijnu-zaverbovanih-vyazniv-genshtab-zsu?tag=henshtab>

¹⁵⁴ З'явилися подробиці розстрілу мобілізованих у Росії. 2022. <https://mil.in.ua/uk/news/z-yavylsya-podrobytsi-rozstrilu-mobilizovanyh-u-rosiyi/>

¹⁵⁵ Мобіки їдуть на забій навіть з Москви. ШОКУЮЧІ ІСТОРІЇ. 24 канал. 2022. <https://www.youtube.com/watch?v=FW3LCIH5x00>

- 1) військовозобов'язаних у прямому сенсі виловлюють за місцем проживання, на роботі, в готелях, в метро на вулицях та ін.;
- 2) її метою є продовження агресивної війни на чужій території;
- 3) мобілізації не користується підтримкою населення призовного віку;
- 4) до мобілізації залучають маргінальних елементів, які є небезпечними для суспільства;
- 5) мобілізація призводить до опору громадянського суспільства та збройного опору мобілізованих;
- 6) мобілізованих не навчають, погано екіпірують і без належного бойової підготовки відправляють на фронт, де використовують як «гарматне м'ясо».

Переходячи до теорії адміністративного права, ми хотіли б зазначити, що наявність будь-яких трьох із зазначених шести ознак, може характеризувати мобілізацію як примусову. Російська федерація, як завжди, пробила дно, адже її мобілізації, що була розпочата 21 вересня 2022 р., відповідає всім шести критеріям.

Що стосується демократичних держав, то однозначну відповідь, чи припускається примусова мобілізація при здійсненні військової зовнішньої агресії до війська, ми надати можемо. Адже з погляду теорії природного права та конституцій практично всіх демократичних правових країн найвищою цінністю визнається життя і здоров'я людини. Уряд держави, який здійснив примусову мобілізацію, відправляє на війну чи у військовий конфлікт громадян, розуміє, що об'єктивно їхньому життю і здоров'ю буде загрожувати небезпека. А це є порушенням основоположних засад теорії природного права.

З іншого боку, втрата незалежності або частини територіальної цілісності держави призведе до того, що будуть грубо порушуватися права громадян держави, включно до вбивств і несудових страт, окупаційною владою, яка представляє тоталітарну агресивну державу, що не визнає (порушує) норми міжнародного права. Відповідно коли демократична правова держава примусово призиває на військову службу своїх громадян, вона попереджує тим самим посягання на життя і здоров'я значно більшої частини громадян, ніж тих, які будуть відправлені на війну чи в зону військового конфлікту. Іншими словами – ставить у жертву небагатьох громадян заради забезпечення прав і свобод багатьох.

Загалом треба підкреслити, що мобілізація, яка оголошена в Україні 24 лютого 2022 р., за жодним із шести критеріїв не характеризується як примусова.

Усе вищевикладене дає можливість сформулювати такі спеціальні принципи у сфері адміністративно-правового забезпечення людської безпеки в умовах воєнного стану:

- принцип зобов'язаності публічної влади щодо забезпечення прав людини і громадянина на життя і здоров'я в умовах воєнного стану;
- принцип обов'язку громадян допомагати публічній владі здійснювати забезпечення прав і свобод людини та громадянина від внутрішньої та зовнішньої агресій;

– принцип безпосередньої участі громадян у захисті від зовнішньої та внутрішньої агресії, що посягає на життя і здоров'я співвітчизників, суверенітет та територіальну цілісність України.

Засади адміністративно-правового забезпечення військової безпеки базуються як на зовнішніх, так і внутрішніх чинниках різноманітних держав. Зовнішніми є положення гуманітарного права, внутрішніми – національні доктрини та стратегії.

Згідно з міжнародним гуманітарним правом (далі – МГП) (право війни, або право військових конфліктів) декларовано гуманізацію ведення військових дій та полегшення страждань жертв війни. МГП застосовується в ситуаціях збройних конфліктів – як міжнародних, так і внутрішніх. МГП складається, з одного боку, з так званого Женевського права, що включає норми щодо захисту жертв конфліктів, а з іншого – з Гаазького права, що включає правила, які стосуються засобів і способів ведення бойових дій. Основними завдання МГП є захист цивільних осіб і тих, хто припинив брати участь у збройних діях (поранених і позбавлених волі осіб), регулювання засобів і методів ведення війни. Як відомо, джерелами Міжнародного гуманітарного права є Женевська конвенція (I) про поліпшення долі поранених і хворих у регулярних арміях, Женевська конвенція (II) про поліпшення долі поранених, хворих і осіб, потерпілих корабельну аварію, зі складу озброєних сил на морі, Женевська конвенція (III) про поводження з військовополоненими, Женевська конвенція (IV) про захист цивільного населення під час війни, Додатковий протокол I, що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів, Додатковий протокол II, що стосується захисту жертв збройних конфліктів неміжнародного характеру, Додатковий протокол III про введення додаткової відмітної емблеми у вигляді Червоного Хреста і Червоного Півмісяця.

На доктринальному рівні польський професор Шпіра доводить, що в дослідженнях термін «військова безпека» означає здатність держави захищати та/або стримувати військову агресію. З іншого боку, «військова безпека» означає здатність держави забезпечувати виконання своїх політичних рішень за допомогою військової сили. Термін «військова безпека» в багатьох аспектах вважається синонімом «безпеки». Словник військових і пов'язаних із ними термінів визначає «безпеку» як умову, яка виникає внаслідок установлення та підтримки захисних заходів, завдяки чому забезпечується умова недоторканності від ворожих дій чи впливів. Це традиційно найбільш рання визнана форма національна безпека. Проте сьогодні сфера військової безпеки розширилася від звичайних форм конфлікту між національними державами до боротьби між державами та недержавними суб'єктами. Військова безпека – це категорія, пов'язана переважно з державою (країною) як її суб'єктом. Таким чином, найбільші досягнення в цій галузі були в галузі політології, тоді як сфера міжнародних відносин вивчала і збирала знання про

відносини між державами. Відповідно до теорій, розроблених цими дисциплінами, військова безпека держави здебільшого впливає з існування суб'єкта – держави та міжнародного середовища, що її оточує. Це також нерозривно пов'язано з існуванням збройних сил. Це фундаментальні елементи, що належать до категорії неореалістичних теорій міжнародної політики, пов'язаних із виживанням країн та їх можливостями для зростання. Існування проблем безпеки, які є результатом зусиль країн забезпечити власну безпеку, має значний вплив на військову безпеку. Країни фактично створюють підвищену небезпеку між собою, оскільки кожна країна інтерпретує свої дії як оборонні, а дії інших – як потенційно загрозливі незалежно від причин певних дій. Джерела військових загроз слід розглядати в характеристиках міжнаціонального середовища, в якому військова сила є одним з основних інструментів їх подолання¹⁵⁶.

На слуху думку українських учених М. Ковалів та В. Іваха, воєнна безпека є не тільки умовою, що впливає на життєздатність соціуму, характер і динаміку його розвитку, але є одним із найбільш істотних чинників стабільності суспільства. Механізм впливу воєнної безпеки на стан суспільства зумовлений параметрами інструменту, за допомогою якого ця безпека досягається. Вирішення практичних завдань воєнної безпеки на сучасному етапі історичного розвитку не може бути забезпечено ні силами однієї військової організації держави, ні її окремими елементами, навіть такими, як збройні сили, – для цього потрібна підсистема воєнної безпеки, що сягає за межі військової організації, через яку і здійснюється вплив на стабільність суспільства. Структура конкретної підсистеми воєнної безпеки, як і більшість явищ і процесів соціальної дійсності, історично зумовлена¹⁵⁷.

Військова діяльність держави спрямована на досягнення бажаного рівня воєнної безпеки. Це загальна згода щодо того, що військова складова держави є одним з основних інструментів її політики. Це також один із головних елементів того, що називають владою держави. Компонент, який називається військовою могутністю держави, – це потенційна здатність постійного або періодичного знищення елементів організації іншої держави. Це один із кількох інструментів, що використовуються по-різному відповідно до інших засобів і форм діяльності. Окремі складові державної влади, зокрема й військова за ознаками, мають свої закономірності використання. Однак їх можна використовувати незалежно один від одного як у співпраці, так і в боротьбі. Військова сила може застосовуватися в різних сферах діяльності, починаючи

¹⁵⁶ Swiatkowska, J., et al. (2012). V4 cooperation in ensuring cyber security. Analysis and recommendations. Krakow: Kosciuszko Institute. 2012. P. 83-87.

¹⁵⁷ Ковалів М., Іваха В. Воєнна безпека як чинник стабільності науковий вісник. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2015. №3. URL: [://www.lvduvs.edu.ua/documents_pdf/visnyky/nvsvy/03_2015/15kmvchss.pdf](http://www.lvduvs.edu.ua/documents_pdf/visnyky/nvsvy/03_2015/15kmvchss.pdf)

від крайніх форм боротьби до глибокої співпраці. Військове співробітництво може мати різні форми¹⁵⁸.

Воєнна безпека відображає реальний стан конкретного суспільства, в якому виражено широке коло питань і відносин, пов'язаних із захистом особи, суспільства й держави від збройного насильства, забезпеченням їх нормального функціонування та створенням умов для їх розвитку. Коло розв'язуваних у межах воєнної безпеки питань сягають за сферу питань оборонного й військово-політичного змісту. Небезпека військового характеру суб'єктам, що входять у це суспільство, може виникнути і за межами території (територіальних вод, повітряного простору) країни¹⁵⁹.

Наприклад, головною загрозою безпеці України, а в умовах сьогодення – єдиною – є російсько-терористичне військово-політичне керівництво росії, їх збройні сили та інші мілітаризовані підрозділи. Через їх вторгнення загальна площа посівів ярих зернових культур на українських полях може скоротитися на 39%. Утрати площ посівів озимих зернових культур можуть становити 28%, – наголосили в аграрному комітеті. Крім того російська армія цілеспрямовано знищує сільськогосподарську техніку, і випадки таких дій зафіксовано у Броварському районі Київської обл., Мелітопольському районі Запорізької області, а також у низці районів Херсонської, Харківської та Чернігівської областей. Українська природоохоронна група доводить, що значна частина оброблюваних площ окупована, деякі з них безпосередньо пошкоджені через військові дії та забруднені продуктами вибухів, що робить такі землі не придатними для вирощування продовольчих культур. В Українській природоохоронній групі наголошують, що навіть після звільнення окупованих територій посівна кампанія на деяких із них може бути неможливою до проведення розмінування. За розрахунками організації, зона ризикового сільського господарства в Україні, в межах якої немає можливості провести посівну кампанію або землі якої недоступні, сягає 202 тисяч 600 кв. км, що становить близько 34% усієї площі суходолу України. Фахівці визначили цю зону за комплексним картографічним зведенням військових операцій і розташуванням російських військ¹⁶⁰.

Отже, військова небезпека, яка виникла на території іноземної держави росії, після початку повномасштабного вторгнення в Україну негативно відбилася не тільки на людській та військовій безпеці громадян України, але й стала негативним чинником забезпечення екологічної та продовольчої безпеки країни.

¹⁵⁸ Swiatkowska, J., et al. Зазнач. праця.

¹⁵⁹ Ковалів М., Іваха В. Зазнач. праця.

¹⁶⁰ Україна, Литва і Грузія домовилися про співробітництво у сфері кібербезпеки. URL: <https://www.mil.gov.ua/news/2021/12/08/ukraina-litva-i-gruziya-domovilisya-pro-spivrobotnicztvo-u-sferi-kiberbezpeki/>

Сутністю воєнної безпеки, з одного боку, є те, що вона – це потрібна умова життєздатності суспільства, що розвивається. З іншого, воєнна безпека суспільства – це динамічний стан, який залежить від багатьох факторів, наслідки яких складно передбачити. З третього боку, навіть найпотужніша система воєнної безпеки не гарантує абсолютної захищеності суспільства від негативних наслідків збройних впливів на неї (загибелі громадян, руйнування елементів економіки, інфраструктури тощо). Воєнна безпека є важливим і необхідним чинником стабільності суспільства, його розвитку, позитивних процесів у всіх її сферах. Вона виконує важливу роль у галузі самосвідомості та самоідентифікації індивідів, соціальних груп і суспільства загалом, це потрібна умова для формування позитивної громадської та індивідуальної самосвідомості в будь-якому суспільстві. Реалізована воєнна безпека, сприяючи впорядкуванню і вдосконаленню внутрішньосоціальних відносин, зміцнюючи суспільство, має велике значення для формування високого статусу суспільства в межах міжнародного співтовариства. Також воєнна безпека суспільства становить важливу цінність суспільства і як ідеал, мета, до якої держава і суспільство мають постійно прагнути. Водночас воєнна безпека потребує постійної уваги не тільки з боку інститутів, які безпосередньо виконують завдання оборонного характеру, протидії відкритим проявам збройного насильства, а й із боку всіх елементів військової організації держави, всього суспільства¹⁶¹.

Воєнна безпека як стан соціуму зазнає впливу великої кількості умов, пов'язаних зі всіма сферами діяльності суспільства, і може виявитися вразливою як в економічному, ідеологічному, соціально-демографічному, так і у власне військовому значенні. Воєнна безпека не є абсолютною гарантією захисту особи, суспільства і держави від будь-яких проявів військової експансії, негативних впливів на суспільство військовими засобами. Жодна потужна й досконала підсистема воєнної безпеки не гарантує запобігання військовим загрозам, не виключає повністю силового впливу ззовні. Воєнна безпека вирішує винятково завдання захисту та оборони, спочатку опиняється в залежному становищі від ймовірного агресора. Попри те воєнна безпека у формі превентивних заходів може ініціювати несподівані контрзаходи з боку об'єкта превентивного військового та військово-політичного тиску. Крім того воєнна безпека не є абсолютною характеристикою суспільства або держави, гранично точною величиною. Забезпечити стовідсотково гарантовану воєнну безпеку суспільства практично неможливо, як і досягти ідеалу, хоча б через динамічність соціальної еволюції та різноманіття форм соціальних утворень і процесів, але прагнути до цього можна і потрібно. Історія нагадує про те, що успіхи у сфері забезпечення воєнної безпеки можуть за певних

¹⁶¹ Ковалів М., Іваха В. Воєнна безпека як чинник стабільності науковий вісник. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2015. №3. URL: [://www.lvduvs.edu.ua/documents_pdf/visnyky/nvsvy/03_2015/15kmvchss.pdf](http://www.lvduvs.edu.ua/documents_pdf/visnyky/nvsvy/03_2015/15kmvchss.pdf)

обставин доволі швидко втратити своє значення, і про те, що в питаннях воєнної безпеки чимале значення має професіоналізм і рішучість військових і державних керівників, моральний дух воїнів, рівень взаєморозуміння в суспільстві, його загальний настрій, віра народу в свою країну, у свої Збройні Сили, у своїх керівників¹⁶².

Наприклад, український народ, усі гілки державної влади та публічні ради об'єдналися після початку широкомасштабного вторгнення російського терористичних військ в Україні, що розпочалося 24 лютого 2022 р. Причини того, що Україна перемагає у війні «могутню» російську військову машину, такі: по-перше, це внутрішні чинники: 1) тридцять років Український народ жив в умовах демократії. Він самостійно, без будь-якого тиску обирав собі публічну владу на власний розсуд, інколи помиляючись та зміщуючи її теж на власний розсуд, не питаючи ні кого ні всередині держави, ні за кордоном. Жорстко критикував публічну владу, коли вона цього заслуговувала. Українському народу подобається жити в умовах власної демократичної держави. Путінський режим намагається його цього позбавити. Зрозуміло, що в них нічого не вийде; 2) більше тридцяти років в Україні здійснюється патріотичне виховання молоді. Середня, дошкільна та вища українська школа буквально наповнена патріотизмом. Після анексії 2014 року росією Автономної республіки Крим та з початком війни була певним чином нейтралізована російська пропаганда. Тим самим переважна кількість громадян України є патріотами України, які люблять свою державу і добровільно за покликом серця захищають її із зброєю у руках; 3) після початку Вітчизняної війни в Україні (від 2014 р.) було збудовано практично нові військо, яке має практичний досвід ведення військових дій, хоча й зі старим озброєнням. За вісім років АТО та ООС через вогонь війни пройшло понад 400 тис. військовослужбовців. В Україні усі без винятку генерали та старші офіцери мають бойовий досвід. Практично не залишилось у війську жодного «паркетного» генерала. Значна кількість молодших офіцерів також мають бойовий досвід. Кар'єра офіцера в українському війську після 2014 року залежала не від добрих взаємних із начальством, а від уміння ефективно воювати з мінімальними втратами; 4) невеликий, однак ефективний військово-оборонний комплекс України зумів налагодити широкий за спектром ремонт хоча й застарілої, однак ще потрібної військової техніки для війська; 5) перед самим вторгненням західні партнери надали українським воїнам значну кількість протитанкових сучасних засобів враження; 6) було здійснено імплементацію більшості стандартів НАТО в українське військо та державний механізм України; 7) регулярно проводилися постійні спільні навчання українського війська із військовослужбовцями там підрозділами країн учасниць НАТО; 8) Верховний головнокомандувач, Збройні сили України, усі інші без винятку вищі, центральні та місцеві державні органи менш ніж за добу після початку повномасштабного

¹⁶² Ковалів М., Іваха В. Значч. праця.

вторгнення російський військ в Україну (24 лютого 2022 р.) запустили в дію ефективний механізм державного апарату щодо оборони країни; 9) сотні тисяч українських військовозобов'язаних вишукувалися в черги до пунктів комплектування Збройних сил України, щоб взяти безпосередню участь в обороні держави; 10) сотні тисяч громадян України, які були на заробітках за кордоном, почали повертатися, щоб добровільно взяти участь в обороні держави; 11) сотні тисяч громадян України вступили в територіальну оборону та самооборону; 12) українські пілоти винищувальної та штурмової авіації показали взірці височайшої військової майстерності ведення бойових дій; 13) українські воїни ПВО здійснюють ефективний супровід і збиття ворожих літальних апаратів; 14) громадянам України Міністерство внутрішніх справ України видало на руки кілька десятків тисяч автоматів для захисту себе, членів своєї родини і громади від рашистських окупантів та мародерів; 15) на нових тимчасово окупованих територіях почав стихійно організовуватися невійськовий (мирний) рух опору та добровільних інформаторів про пересування рашистських військ; 16) мільйони українських громадян, іноземців та юридичних осіб почали перерахувати кошти на потреби оборони України. Практично сталося так, що рашистський окупант із першого метра, коли він порушив кордон України, перебуває у страху бути знищеним і проклятим незалежно від того, йде він у бій чи пересувається в колоні до нього, чи здійснює каральні функції на тимчасово окупованих територіях. Під рашистськими окупантами в Україні в прямому сенсі горить українська земля¹⁶³.

Але не можна забувати про те, що тільки за активного й цілеспрямованого вирішення питань воєнної безпеки можлива реальна мінімізація військових загроз і небезпек. Певна суперечливість воєнної безпеки не знижує її значущості для будь-якого суспільства, особливо зберігає високу ймовірність військового впливу. Факторіальний вплив воєнної безпеки на стан суспільства становить складний багатоаспектний вплив, зумовлений: конкретним характером і важливістю її значення для життєздатності суспільства, складністю й масштабами інструменту забезпечення воєнної безпеки – підсистеми її забезпечення – наповнює все суспільство й охоплює три рівні, а саме громадський (або субстанціональний), державний (або концептуально-координаційний), військовий (виконавчий)¹⁶⁴.

Згідно із сутнісними положеннями Стратегії воєнної безпеки України «Воєнна безпека – Всеохоплююча оборона», що затверджена Указом Президента України від 25 березня 2021 року № 121, воєнна безпека України є однією із засадничих умов реалізації права українського народу на самовизна-

¹⁶³ Причини того, що Україна перемагає у війні «могутню» російську військову машину: внутрішні чинники. *Академія адміністративно правових наук*. 2022. <http://www.ssaals.com.ua/?p=8637>

¹⁶⁴ Ковалів М., Іваха В. Воєнна безпека як чинник стабільності науковий вісник. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2015. №3. URL: [://www.lvduvs.edu.ua/documents_pdf/visnyky/nvsvy/03_2015/15kmvchss.pdf](http://www.lvduvs.edu.ua/documents_pdf/visnyky/nvsvy/03_2015/15kmvchss.pdf)

чення, збереження держави Україна та забезпечення її сталого розвитку на основі найвищих цінностей демократії, верховенства права, свободи, гідності, безпеки і процвітання громадян усіх національностей. Всеохопна оборона України – це комплекс заходів, основний зміст яких полягає у превентивних діях та стійкому опорі агресору на суші, на морі та в повітряному просторі України, протидії в кіберпросторі та нав'язуванні своєї волі в інформаційному просторі; використанні для відсічі агресії всього потенціалу держави та суспільства (воєнного, політичного, економічного, міжнародно-правового (дипломатичного), духовного, культурного тощо)¹⁶⁵.

Як показав досвід оборони України від повномасштабного вторгнення російсько-терористичних військ, що розпочалось 24 лютого 2022 року, засадничі положення аналізованої стратегії були правильними. Проте в Концепції не було зазначено і на практиці забезпечено належне фінансове забезпечення воєнної безпеки. Це призвело до негативних наслідків – до окупації з неналежною організацією оборони більшості території Херсонської та Запорізької областей. Відповідно текст аналізованої Концепції має бути доповнено положенням щодо пріоритетності державного фінансування Збройних сил України.

Крім того у Стратегії визначається, що її головною метою є завчасно підготовлена та всебічно забезпечена всеохопна оборона України на засадах стримування, стійкості та взаємодії, що забезпечує воєнну безпеку, суверенітет і територіальну цілісність держави відповідно до Конституції України та в межах державного кордону України, сприяє інтеграції України в євроатлантичний безпековий простір і набуттю членства в НАТО, передбачає активну участь у міжнародних операціях з підтримання миру й безпеки. Стимування в контексті всеохопної оборони України передбачає готовність сил оборони України, національної економіки, населення та всієї держави до надання відсічі збройній агресії проти України, нарощування спроможностей системи протиповітряної оборони, створення цілісної системи територіальної оборони, вжиття превентивних заходів щодо протидії воєнним загрозам, досягнення та підтримання спроможностей завдати противнику неприйнятних політичних, економічних, воєнних та інших втрат, з огляду на які він буде змушений відмовитися від ескалації або припинити збройну агресію проти України¹⁶⁶.

Також стратегія вимагає, щоб стійкість у ході всеохопної оборони України досягалась здатністю системи управління державою, сил оборони, національної економіки, інфраструктури та суспільства швидко відновлюватися та адаптуватися до змін у безпековому середовищі й до тривалого протистояння в наданні відсічі і стримуванні збройної агресії проти України, підтри-

¹⁶⁵ Стратегічна концепція НАТО. 2022. URL: http://www.nato.int/cps/uk/natohq/topics_56626.htm

¹⁶⁶ Стратегічна концепція НАТО. URL: http://www.nato.int/cps/uk/natohq/topics_56626.htm

манні спроможностей до здійснення стратегічного розгортання, територіальної оборони України, руху опору, веденні операцій (бойових, спеціальних, стабілізаційних дій), налагодженні надійних каналів комунікації з населенням та підтриманні його життєдіяльності. Взаємодія в процесі всеохопної оборони України в координації має здійснюватися через заходи, що здійснюються в державі під час підготовки до збройного захисту та захисту в разі збройної агресії або збройного конфлікту проти України, під час відбудовного періоду після закінчення воєнних дій, із заходами, що вживаються для підтримки України інституціями Європейського Союзу, Організації Північноатлантичного договору (НАТО) та їх державами-членами, іншими державами та міжнародними організаціями. При цьому всеохопна оборона України не має на меті досягнення воєнного паритету з російською федерацією, що призвело б до надмірної мілітаризації держави та відповідного виснаження національної економіки, а передбачає підтримання певного балансу та синергії воєнних і невоєнних засобів для забезпечення воєнної безпеки України¹⁶⁷.

Отже, виходячи з таких теоретичних і конкретних стратегічних положень військової безпеки та положень теорії адміністративного права, ми можемо сформулювати певні спеціальні засади адміністративно-правового забезпечення військової безпеки в умовах воєнного стану:

– військова безпека є засадою реалізації права нації на самовизначення, збереження держави та її демократичного розвитку на основі принципу верховенства права з метою захисту прав і свобод громадян, створення необхідних умов для соціально-економічного розвитку держави, процвітання добробуту та культурного розвитку громадян;

– аксіомою є те, що військова безпека є первинним чинником забезпечення прав і свобод громадян при захисті від зовнішньої агресії, потрібною умовою життєздатності суспільства, збереження та розвитку демократичної нації;

– принцип персональної відповідальності верховного керівництва держави за створення належних умов для належного розвитку війська та сил самооборони, забезпечення їх усім необхідним для забезпечення відбиття збройного нападу на державу, вирішення питань миру та війни по можливості дипломатичними та іншими не сугубо військовими засобами;

– принцип персональної відповідальності вищого командування мілітаризованих сил за організацію планування, навчання та рішучого безпосередньо відбиття збройного нападу на державу;

– принцип обов'язку професійного війська рішуче, незважаючи на загрозу життю і здоров'я, силами професійно навчених і належно озброєних вояків здійснювати відбиття збройного нападу на свою державу чи здійснювати

¹⁶⁷ Там само.

військову допомогу демократичній державі, яка входить до військового оборонного альянсу своєї держави;

– принцип участі всіх дієздатних громадян брати участь у забезпеченні військової безпеки в силу стану свого здоров'я, освіти та інших практичних і особистих якостей;

– принцип безумовного дотримання публічною адміністрацією міжнародного гуманітарного права під час забезпечення військової безпеки держави;

– принцип комплексного забезпечення військової безпеки всіма суб'єктами держави і громадянського суспільства та міжнародною демократичною спільнотою;

– принцип комплексного використання різноманітних інструментів публічного адміністрування (як військових, так і подвійного призначення) при забезпеченні військовій безпеки.

Висновки до розділу 2

1. Мобілізації в РФ, яка була розпочата з 21 вересня 2022 р., притаманні всі ознаки примусової мобілізації, яка навіть у російського зомбованого народу отримала назву «могілізація». Вона характеризується такими ознаками: 1) військовозобов'язаних у прямому сенсі виловлюють за місцем проживання, на роботі, в готелях, в метро на вулицях та ін.; 2) її метою є продовження агресивної війни на чужій території; 3) мобілізація не користується підтримкою населення призовного віку; 4) до мобілізації залучають маргінальних елементів, які є небезпечними для суспільства; 5) мобілізація призводить до опору громадянського суспільства та збройного опору мобілізованих; 6) мобілізованих не навчають, погано екіпірують і без належного бойової підготовки відправляють на фронт, де використовують як «гарматне м'ясо».

2. Наявність трьох із зазначених шести ознак може характеризувати мобілізацію як примусову. Російська федерація як завжди пробила дно, адже її мобілізація, яка була розпочата 21 вересня 2022 р., відповідає всім критеріям. Водночас мобілізація, оголошена в Україні 24 лютого 2022 р., за жодним із шести критеріїв не характеризується як примусова.

3. Засадами адміністративно-правового забезпечення людської безпеки в умовах воєнного стану є: принцип зобов'язаності публічної влади щодо забезпечення прав людини і громадянина на життя і здоров'я в умовах воєнного стану; принцип обов'язку громадян допомагати публічній владі здійснювати забезпечення прав і свобод людини та громадянина від внутрішньої та зовнішньої агресії; принцип безпосередньої участі громадян у захисті від зовнішньої та внутрішньої агресії, що посягає на життя і здоров'я співвітчизників, суверенітет та територіальну цілісність України.

4. Аксіомою є те, що військова безпека є первинним чинником забезпечення прав і свобод громадян при захисті від зовнішньої агресії, потрібною умовою життєздатності суспільства, збереження та розвитку демократичної

нації. Засадами адміністративно-правового забезпечення військової безпеки в умовах воєнного стану є: принцип персональної відповідальності верховного керівництва держави за створення належних умов для належного розвитку війська та сил самооборони, забезпечення їх усім необхідним для забезпечення відбиття збройного нападу на державу, вирішення питань миру та війни по можливості дипломатичними та іншими не суцільно військовими засобами; принцип персональної відповідальності вищого командування мілітаризованих сил за організацію планування, навчання та рішучого безпосередньо відбиття збройного нападу на державу; принцип обов'язку професійного війська рішуче, незважаючи на загрозу життю і здоров'я, силами професійно навчених і належно озброєних вояків здійснювати відбиття збройного нападу на свою державу чи здійснювати військову допомогу демократичній державі, яка входить до військового оборонного альянсу своєї держави; принцип участі всіх дієздатних громадян брати участь у забезпеченні військової безпеки в силу стану свого здоров'я, освіти та інших практичних і особистих якостей; принцип безумовного дотримання публічною адміністрацією міжнародного гуманітарного права під час забезпечення військової безпеки держави; принцип комплексного забезпечення військової безпеки всіма суб'єктами держави і громадянського суспільства та міжнародною демократичною спільнотою; принцип комплексного використання різноманітних інструментів публічного адміністрування (як військових, так і подвійного призначення) при забезпеченні військовій безпеці.

ГЛАВА 7

Джерела адміністративного права в умовах воєнного стану¹⁶⁸

Розділ 1

ПОНЯТТЯ, ЗНАЧЕННЯ ТА ВИДИ ДЖЕРЕЛ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

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

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

Джерела адміністративного права – це засіб зовнішнього оформлення адміністративно-правових норм, який засвідчує їх державну загальнообов'язковість.

Це засоби, форми вираження й закріплення публічної волі задля врегулювання адміністративно-правових відносин.

Специфіка норм джерел права зумовлена їхньою юридичною силою, масштабом дії, цільовою спрямованістю та змістом. Ці норми мають дійсно юридичну сутність і встановлюють загальнообов'язкові правила поведінки. Такі норми наділяють суб'єктів публічного та приватного права відповідними повноваженнями. Первинні джерела права є безпосередньою підставою

¹⁶⁸ Упорядники: **Олена Гулак** академік ААПН, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри адміністративного та фінансового права Національного університету біоресурсів і природокористування;

Володимир Курило, академік ААПН, член-кореспондент Національної академії аграрних наук, заслужений юрист України, доктор юридичних наук, професор, віце-голова Академії адміністративно-правових наук, професор кафедри адміністративного та фінансового права Національного університету біоресурсів і природокористування;

Людмила Головій, член-кореспондент ААПН, кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного та фінансового права Національного університету біоресурсів та природокористування України.

Матеріал розкрито на основі підручника Адміністративне право України. Повний курс / за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.

для виникнення суб'єктивних прав і обов'язків, а похідні (судова та адміністративна практика) – уточнюють зміст первинних¹⁶⁹.

До джерел адміністративного права відносять:

- 1) національні джерела адміністративного права (Конституція України, інші закони, підзаконні нормативні акти);
- 2) міжнародні джерела адміністративного права (міжнародні договори, акти органів міжнародних організацій та юридичні акти «м'якого права»);
- 3) рішення судових органів (Європейського суду з прав людини, рішення Конституційного суду України та зразкові рішення Верховного Суду).

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

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

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

Виокремлюють такі сучасні тенденції розвитку системи джерел адміністративного права України: їх гармонізація із правом Європейського Союзу та Ради Європи; залишковий вплив радянських підходів до врегулювання адміністративно-правових відносин; зміна та виникнення нових джерел адміністративного права на підставі соціально-економічних перетворень; налагодження субординаційних і координаційних зв'язків між різними видами джерел адміністративного права; посилення ролі судових рішень як похідних джерел права; повільні темпи кодифікації адміністративного законодавства; розширення законодавчого регулювання питань, що визначають правовий статус органів виконавчої влади; відсутність єдиної сучасної концепції проведення адміністративної реформи; законодавчі прогалини у врегулюванні питання співвідношення різноманітних джерел адміністративного права¹⁷⁰.

Значення джерел адміністративного права полягає в тому, що вони:

- 1) є засобом зовнішнього оформлення адміністративно-правових норм;

¹⁶⁹ Теорія держави і права. Академічний курс: підруч. / за ред. О. Зайчука, Н. Оніщенко. Київ: Юрінком Інтер, 2006. 688 с. С. 335.

¹⁷⁰ Решота В. В. Застосування джерел адміністративного права України в судочинстві України: автореферат дис. ... д.ю.н. Львів. Національний університет «Львівська політехніка», 2018. С. 21-22.

- 2) засвідчують загальнообов'язковість норм адміністративного права;
- 3) є засобами і формою вираження й закріплення публічної волі народу України через делегування її парламентаріям, які у свою чергу формують і контролюють діяльність органів виконавчої влади;
- 4) ними регулюються майже всі адміністративно-правові відносини, крім тих що безпосередньо врегульовуються на засадах природного права.

Розділ 2

НАЦІОНАЛЬНІ ДЖЕРЕЛА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ (КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ, ЗАКОНОДАВЧІ АКТИ, ПІДЗАКОННІ НОРМАТИВНІ АКТИ)

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

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

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

По-перше, що регулюють відносини приватних осіб з суб'єктами публічної адміністрації. В умовах сьогодення це Закон України «Про адміністративні послуги» та Закон України «Про адміністративну процедуру» (*набрання чинності відбудеться 15.12.2023 р.*), яку народні депутати після тривалих спроб і повернення Президентом України для доопрацювання остаточно ухвалили 17.02.2022 р. за № 2073.

По-друге, Закон, що визначає внутрішні високі стандарти праці та поведінки службових осіб суб'єктів публічної адміністрації, – «Кодекс етичної поведінки публічного службовця», який відсутній у вітчизняному законодавстві, хоча деякою мірою він замінюється законами України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування» та «Про запобігання корупції». На основі останнього розроблено та затверджено галузеві кодекси етичної поведінки.

По-третє, це законодавство, що визначає підстави та порядок провадження притягнення до адміністративної відповідальності. В умовах сьогодення це КУпАП, два розділи Митного кодексу України та деяких інших законів.

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

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

2.1. Головна роль Конституція України в адміністративному праві

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

Адміністративно-правові приписи, що містяться в Конституції України, можна поділити на чотири групи, що визначають: права, свободи та обов'язки фізичних і юридичних осіб приватного права у сфері публічного адміністрування; основи організації та функціонування органів публічної адміністрації; порядок формування та засади діяльності органів публічної адміністрації; адміністративно-територіальний устрій України¹⁷¹.

Проте роль Конституції України як першоджерела права не зводиться до прямого регулювання адміністративно-правових відносин. Конституційні норми передбачають видання окремих законів – джерел адміністративного права.

При цьому треба пам'ятати, що в умовах воєнного стану, за ст. 64 Конституції України, конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією. В умовах воєнного або надзвичайного стану можуть установлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень. Не можуть бути обмежені права і свободи, передбачені статтями 4, 25, 27, 28, 29, 40, 47, 51, 52, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63 Конституції України¹⁷².

¹⁷¹ Решота В. В. Застосування джерел адміністративного права України в судочинстві України: дис. ... д.ю.н. Львів, 2018. С. 196.

¹⁷² Ст.4. В Україні існує єдине громадянство. Підстави набуття і припинення громадянства України визначаються законом.

Ст. 25. Громадянин України не може бути позбавлений громадянства і права змінити громадянство. Громадянин України не може бути вигнаний за межі України або виданий іншій державі. Україна гарантує піклування та захист своїм громадянам, які перебувають за її межами.

Ст. 27. Кожна людина має невід'ємне право на життя. Ніхто не може бути свавільно позбавлений життя. Обов'язок держави - захищати життя людини. Кожен має право захищати своє життя і здоров'я, життя і здоров'я інших людей від протиправних посягань.

Ст. 28. Кожен має право на повагу до його гідності. Ніхто не може бути підданий катуванню, жорстокому, нелюдському або такому, що принижує його гідність, поводженню чи покаранню. Жодна людина без її вільної згоди не може бути піддана медичним, науковим чи іншим дослідженням.

Ст.29. Кожна людина має право на свободу та особисту недоторканність. Ніхто не може бути заарештований або триматися під вартою інакше як за вмотивованим рішенням суду і тільки на підставах та в порядку, встановлених законом. У разі нагальної потреби запобігти злочиніві

чи його перепинити уповноважені на те законом органи можуть застосувати тримання особи під вартою як тимчасовий запобіжний захід, обґрунтованість якого протягом сімдесяти двох годин має бути перевірена судом. Затримана особа негайно звільняється, якщо протягом сімдесяти двох годин з моменту затримання їй не вручено вмотивованого рішення суду про тримання під вартою. Кожному заарештованому чи затриманому має бути невідкладно повідомлено про мотиви арешту чи затримання, роз'яснено його права та надано можливість з моменту затримання захищати себе особисто та користуватися правничою допомогою захисника.

Ст. 40. Усі 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 і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк.

Ст. 47. Кожен має право на житло. Держава створює умови, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду. Громадянам, які потребують соціального захисту, житло надається державою та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону. Ніхто не може бути примусово позбавлений житла інакше як на підставі закону за рішенням суду.

Ст. 51. Шлюб ґрунтується на вільній згоді жінки і чоловіка. Кожен із подружжя має рівні права і обов'язки у шлюбі та сім'ї. Батьки зобов'язані утримувати дітей до їх повноліття. Повнолітні діти зобов'язані піклуватися про своїх непрацездатних батьків.

Ст. 52. Діти рівні у своїх правах незалежно від походження, а також від того, народжені вони у шлюбі чи поза ним. Будь-яке насильство над дитиною та її експлуатація переслідуються за законом. Утримання та виховання дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, покладається на державу. Держава заохочує і підтримує благодійницьку діяльність щодо дітей.

Ст. 55. Права і свободи людини і громадянина захищаються судом. Роз'яснення КСУ: «кожному гарантується захист прав і свобод у судовому порядку».

Ст. 56. 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.

Ст. 57. Кожному гарантується право знати свої права і обов'язки. Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення у порядку, встановленому законом. Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, не доведені до відома населення у порядку, встановленому законом, є нечинними.

Ст. 58. Закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи.

Ст. 59. Кожен має право на професійну правничу допомогу. У випадках, передбачених законом, ця допомога надається безоплатно. Кожен є вільним у виборі захисника своїх прав.

Ст. 60. Ніхто не зобов'язаний виконувати явно злочинні розпорядження чи накази. За віддання і виконання явно злочинного розпорядження чи наказу настає юридична відповідальність.

Ст. 61. Ніхто не може бути двічі притягнений до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення.

Ст. 62. Особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду. Ніхто не зобов'язаний доводити свою невинуватість у вчиненні злочину. Обвинувачення не може ґрунтуватися на доказах, одержаних незаконним шляхом, а також на припущеннях. Усі сумніви щодо доведеності вини особи тлумачаться на її користь.

Ст. 63. Особа не несе відповідальності за відмову давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів, коло яких визначається законом. Підозрюваний, обвинувачений чи підсудний має право на захист. Засуджений користується всіма правами людини і громадянина, за винятком обмежень, які визначені законом і встановлені вироком суду.

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

2.2. Законодавчі акти (нормативно-правові акти) як джерела адміністративного права в умовах воєнного стану

Основним видом джерел адміністративного права є *нормативно-правовий акт (нормативний акт)* – письмовий документ компетентного суб'єкта владних повноважень, який містить формально обов'язкове правило поведінки загального характеру.

Нормативно-правові акти видаються суб'єктами владних повноважень лише в певній формі й суворо в межах своєї компетенції. Юридична цінність нормативно-правового акта визначається місцем у системі органів держави того органу, який його видав. До нормативно-правових актів належать як закони¹⁷³, так і підзаконні нормативно-правові акти, ухвалені в ході розпорядчої діяльності суб'єктів публічної адміністрації¹⁷⁴.

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

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

Закон – це нормативно-правовий акт, що ухвалений Верховною Радою (Парламентом) України або всенародним голосуванням (референдумом)¹⁷⁵, регулює найважливіші суспільні відносини, виражає волю та інтереси Українського народу, має найвищу юридичну силу щодо інших актів, є загальнообов'язковим та охороняється від порушення засобами держави.

Найсуттєвішими ознаками закону є такі: Закон ухвалюється тільки вищими представницькими органами державної влади – парламентом країни або всенародним голосуванням (референдумом); Закон є нормативним ак-

¹⁷³ Наприклад, Закон України. «Про місцеве самоврядування» від 21.05.1997 р. № 280.

¹⁷⁴ Наприклад, «Про становлення режиму роботи закладів суб'єктів підприємницької діяльності»: Рішення Рівненської міської ради.

¹⁷⁵ Закон України від 26.01.2021 р. «Про народовладдя через всеукраїнський референдум»

том, тобто таким, що встановлює загальні правила поведження (норми), обов'язкові для всіх громадян, державних органів, громадських організацій і установ, посадових осіб (або для фізичних і юридичних осіб, зазначених у самому законі); Регулюючи відповідні суспільні відносини, закон найбільш стійкий, стабільний і піддається зміні, доповненню або скасуванню лише у виняткових випадках у силу об'єктивної суспільної потреби.

Треба пам'ятати, що, аналізуючи поняття «якість закону», Європейський суд з прав людини в пункті 111 рішення у справі «Солдатенко проти України» (заява № 2440/07) зробив висновок, що це поняття, вимагаючи від закону відповідності принципів верховенства права, означає, що у випадку, коли національний закон передбачає можливість обмеження прав особи, такий закон має бути достатньо доступним, чітко сформульованим і передбачуваним у своєму застосуванні – для того, щоб виключити будь-який ризик свавілля. Згідно з усталеною практикою Європейського суду з прав людини закон має відповідати якісним вимогам, насамперед вимогам «доступності», «передбачуваності» та «зрозумілості»; громадянин повинен мати змогу отримати адекватну інформацію за обставин застосування правових норм у конкретному випадку; норма не може розглядатися як «закон», якщо вона не сформульована з достатньою чіткістю, щоб громадянин міг регулювати свою поведінку; громадянин повинен мати можливість – у разі потреби за належної правової допомоги – передбачити, наскільки це розумно за конкретних обставин, наслідки, до яких може призвести певна дія; у внутрішньому праві мають існувати загороджувальні заходи від довільного втручання влади в здійснення громадянами своїх прав¹⁷⁶.

Законом України «Про народовладдя через всеукраїнський референдум» від 26.01.2021 р. визначено, що результати народного волевиявлення на всеукраїнському референдумі є обов'язковими для розгляду й ухвалення в порядку, визначеному Конституцією та законами України. Ст. 118 регламентує, що закон, затверджений (ухвалений) на всеукраїнському референдумі, датується днем проведення всеукраїнського референдуму із зазначенням про

¹⁷⁶ Рішення у справах «Серков проти України», заява № 39766/05, пункт 51; «Редакція газети «Правое дело» та Штекель проти України», заява № 33014/05, пункт 51, 52; «Свято-Михайлівська Парафія проти України», заява № 77703/01, пункт 115; «Толстой-Милославський проти Сполученого Королівства» (Tolstoy Miloslavsky v. the United Kingdom), заява № 18139/91, пункт 37; «Санді Таймс» проти Об'єднаного Королівства» (№ 1) («SundayTimes v. The United Kingdom (№ 1)»), серія А, № 30, пункти 48-49; «Мелоун проти Об'єднаного Королівства» («Malone v. The United Kingdom»), серія А, № 82, пункт 66); «Маргарета і Роджер Андерссон проти Швеції» («Margareta and Roger Andersson v. Sweden»), серія А, № 226-А, п. 75; «Круслен проти Франції» (Kruslin v. France), № 11801/85, п. 27; «Ювіг проти Франції» (Huvig v. France), серія А № 176-В, пункт 26; «Аманн проти Швейцарії» (Amann v. Switzerland), заява № 27798/95, пункт 56). Зразкове Рішення Верховного Суду від 02.09.2019 № Пз/9901/10/19 (№520/3939/19) – щодо оподаткування самозайнятої особи, яка одночасно зареєстрована як ФОП. *Верховний Суд*. 2022. https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/zrazkova-sprava/zs_9901_10_19

його затвердження (ухвалення) всеукраїнським референдумом. Щоправда, на всеукраїнський референдум може виноситися лише одне питання.

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

– ніхто, крім Верховної Ради України, не може їх ухвалювати, змінювати чи скасовувати;

– вони регулюють найважливіші суспільні відносини, що багаторазово повторюються;

– усі інші нормативно-правові акти мають видаватися на основі законів і щодо їх виконання;

– у разі виникнення колізій між нормами закону й підзаконного нормативно-правового акта діють норми закону;

– тільки Верховна Рада України може підтвердити або змінити закон у разі повернення його Президентом України за відкладного вето.

Закони як національні джерела адміністративного права класифікуються.

1. За ієрархічним статусом:

– *Конституція України (Основний Закон) та конституційні закони*, які становлять основу розвитку правової системи (ці закони конкретизують окремі положення конституції або містять відсилання до конституції (виборча система, організація і проведення референдуму, організація і діяльність парламенту, Президента, уряду, Конституційного суду і т. д.). Вони діють разом із Конституцією, оскільки їх ухвалення органічно впливає з її змісту)¹⁷⁷;

– *конституційні закони* – наприклад, Закон України від 26.01.2021р. «Про народовладдя через всеукраїнський референдум»;

– *органічні закони*, що конкретизують найважливіші положення Конституції України або впливають з її змісту (наприклад, Закон України «Про Кабінет Міністрів України»);

– *звичайні закони* – з інших важливих питань суспільного життя (наприклад, Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV «Про місцеві державні адміністрації»);

– *надзвичайні закони*, що ухвалюються з окремих питань, передбачених Конституцією та законами України в надзвичайних ситуаціях¹⁷⁸.

2. За спрямованістю норм адміністративного права закони поділяються на:

– *матеріальні* (наприклад, Закон України від 21.05.1997 р. № 280 «Про місцеве самоврядування в Україні»);

– *процесуальні* (КАСУ);

– *процедурні* (Закон України «Про адміністративну процедуру»).

¹⁷⁷ Теорія держави і права (Енциклопедичний курс): підручник. 2-е видання, перероблене і доповнене. Харків: Еспада, 2009. С. 462.

¹⁷⁸ Про правовий режим надзвичайного стану: Закон України від 16.03.2000 р. №1550-III.

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

Починаючи з 24 лютого 2022 р. (від початку повномасштабної агресії РФ на території нашої держави) особливу роль як джерело адміністративного права відіграє Закон України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні», ухвалений у терміновому порядку Верховною Радою України саме у день початку повномасштабної війни на території України – 24.02.2022 р. за № 2102-IX¹⁷⁹. Цей Закон ухвалено відповідно до вимог пункту 31 частини першої статті 85 Конституції України та статті 5 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»¹⁸⁰, яким визначено зміст правового режиму воєнного стану, порядок його введення та скасування, правові засади діяльності органів державної влади, військового командування, військових адміністрацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій в умовах воєнного стану, гарантії прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб. Законом власне були закріплені норми, ухвалені на рівні Указу Президента України відповідно до вищеперерахованих нормативно-правових актів.

2.3. Підзаконні нормативні акти як джерела адміністративного права в умовах воєнного стану

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

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

Тим самим, *відповідно до другого підходу*, вчені вважають, що публічна адміністрація може ухвалювати підзаконні нормативно-правові акти. Але погоджуються з тим, що обсяг такого регулювання в стабільній демократичній правовій державі має постійно зменшуватись. А поки вітчизняне суспі-

¹⁷⁹ Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні»: Закон України від 24.02.2022 р. № 2102-IX.

¹⁸⁰ Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII

льство не досягло такого стану, адміністративно-правове регулювання в Україні здійснюється на основі як законів, так і численних підзаконних нормативно-правових актів.

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

Першим і головним нормативно-правовим актом, ухваленим у відповідь на повномасштабні військові дії на території України з боку сусіда-агресора постав Указ Президента України від 24 лютого 2022 р. за № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні»¹⁸¹, введеного спершу на 30 днів відповідно до норм чинного законодавства, на підставі пропозиції Ради національної безпеки і оборони України, відповідно до пункту 20 частини першої статті 106 Конституції України та Закону України «Про правовий режим воєнного стану». Власне цим нормативно-правовим актом були закладені правові основи щодо суттєвого обмеження доступу до публічної інформації, закриття реєстрів та цілий комплекс інших заходів обмежувального та примусового порядку, спрямованого на захист нашої Вітчизни на період дії воєнного стану, передбачаючи потребу невідкладного формування й реалізації цілого комплексу заходів на рівні уповноважених державних органів.

Поділ підзаконних нормативних актів на види здійснюється за відповідними критеріями.

За суб'єктами видання:

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

За юридичною силою:

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

¹⁸¹ Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24.02.2022 р. № 64/2022

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

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

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

Отже, підзаконні нормативно-правові акти – це вторинні нормативно-правові акти, які видаються суб'єктами публічної адміністрації (у ході розпорядчої діяльності) на підставі закону, відповідно до закону з метою його уточнення та деталізації до моменту правозастосування.

Розділ 3

МІЖНАРОДНІ ДЖЕРЕЛА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

3.1. Міжнародні договори

Відповідно до ст. 3 Закону України від 29 червня 2004 р. «Про міжнародні договори України»¹⁸² такі договори укладаються Президентом України або за його дорученням – від імені України; Кабінетом Міністрів України або за його дорученням – від імені уряду України; міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, державними органами – від імені міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, державних органів.

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

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

Відповідно до ст. 9 Конституції України чинні міжнародні угоди, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. На підставі ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори України» такі міжнародні договори застосовуються в порядку, передбаченому для норм національного законодавства. Якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору. Міжнародні договори виступають як форма визнання та встановлення взаємних міжнародних прав та обов'язків переважно для суб'єктів, які беруть у них участь. Правові міжнародні договори містять загальновизнані норми міжнародного права. У міжнародних контрактних договорах встановлено поточні міждержавні зобов'язання.

Під конвенціями потрібно розуміти прості за формою міжнародні договори щодо окремого предмета правової регламентації політичної, юридичної чи соціально-економічної спрямованості.

У разі укладення міжнародного договору міжнародно-правовий звичай, що встановлює правила поведінки учасників тих же відносин, не втрачає своєї дієвості. Передусім він може поширюватися на суб'єктів, які, визнаючи

¹⁸² Про міжнародні договори України: Закон України від 29 червня 2004 р. № 1906-IV.

звичай, не приєдналися до міжнародного договору. При цьому правовий звичай може бути за обсягом ширшим, аніж договірна норма. Втрата чинності міжнародного договору не припиняє автоматично дію звичаю¹⁸³.

3.2. Юридичні акти Європейського Союзу як джерела адміністративного права в умовах воєнного стану

Відповідно до положень Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (Угоду ратифіковано відповідно до заяви Законом України № 1678-VII від 16.09.2014 р.) і Закону України від 18 березня 2004 р. «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу»¹⁸⁴ джерелами адміністративного права України є юридичні акти Європейського Союзу. Відповідно до них Україна взяла на себе зобов'язання привести власні закони та інші нормативні акти відповідно до законодавства Європейського Союзу.

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

До *первинних джерел права ЄС* належать:

- *установчі договори:*

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

До *вторинних джерел права* належать правові акти інституцій Співтовариства:

- *регламенти* – нормативно-правові акти загального характеру. Вони є обов'язковими у всіх своїх елементах для всіх суб'єктів права ЄС і є актами прямої дії для країн-учасниць ЄС,

¹⁸³ Науково-практичний коментар кодексу адміністративного судочинства України / за заг. ред. Р.С. Мельника. – Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2019. С. 45.

¹⁸⁴ Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18 березня 2004 р. № 1629-IV.

тобто підлягають застосуванню владою та судовими органами всіх держав-членів незалежно від того, чи виступала певна держава за їх ухвалення. Усі регламенти підлягають обов'язковій публікації в офіційному органі Європейського Союзу – Journal official – і набувають чинності, якщо інше не встановлено в самому акті, на 20-й день після опублікування¹⁸⁵.

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

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

Наприклад:

– Директива Ради 92/50/ЄЕС від 18 червня 1992 р., що координує розміщення державних замовлень у сфері послуг;

– Директива Ради 93/36/ЄЕС від 14 червня 1993 р. щодо процедур координування укладання державних контрактів на постачання товарів;

– Директива Ради від 21 грудня 1989 р. про координацію законів, підзаконних актів та адміністративних положень про застосування процедур перевірки надання контрактів на державні поставки та виконання державних робіт (89/665/ЄЕС);

- рішення Ради або ЄК (Європейської Комісії), відмітна риса яких полягає в тому, що це акти індивідуального, а не загального характеру.

Будучи обов'язковими для своїх адресатів, вони здебільшого стосуються спеціальних, вузьких, часто технічних питань і обов'язкові тільки для тих суб'єктів, яким вони адресовані. До того ж адресатом не обов'язково має бути держава – це можуть бути певні категорії юридичних осіб або навіть окремі юридичні особи. За загальним правилом, рішення нотифікуються (пові-

¹⁸⁵ Наприклад, Регламент (ЄС) № 269/2014 щодо обмежувальних заходів щодо дій, які підривають або загрожують територіальній цілісності, суверенітету та незалежності України від 21 липня 2022 р. Regulation (EU) No 269/2014 concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine. 2022. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2022.194.01.0005.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2022%3A194%3ATOC

домляються) тим суб'єктам, яких вони безпосередньо стосуються і які постають як виконавці відповідних розпоряджень.

Такими правовими актами є:

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

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

Принагідно юридичні акти Європейського Союзу на сьогодні є виключно юридичною основою для правотворчої діяльності суб'єктів владних повноважень. Що ж до сфери правозастосування, то вони стануть обов'язковими для України після її входження до складу Європейського Союзу¹⁸⁶. Зокрема, за досить короткий час Україна вже ухвалила 81 євроінтеграційний закон і тепер чекає на відповідні Директиви ЄС. В умовах воєнного стану як ніколи інтеграція до Євроспільноти постає нагальною, що і демонструє від імені народу ВРУ, передбачавши окрему швидку процедуру розгляду й ухвалення відповідних законопроектів.

3.3. М'яке право

Україна, беручи активну участь у міжнародній та європейській співпраці, будучи членом Організації Об'єднаних Націй, Ради Європи, а також з огляду на євроінтеграційні наміри має враховувати також *юридичні акти «м'якого права»* – інституційні, рекомендаційні норми, що містяться у відповідних джерелах – документах міжнародних міжурядових організацій¹⁸⁷. Такі норми виконують важливу допоміжну роль у становленні або визначенні правничої думки, підготовці й розробленні договірних міжнародних правових норм, а також внутрішньодержавних юридичних актів. Вони мають відповідну юридичну силу, незважаючи на свій рекомендаційний (необов'язковий) характер¹⁸⁸.

¹⁸⁶ 100 ответов на 100 вопросов по Общему административному праву / под ред. Р.С. Мельника. Киев : Юринком Интер, 2017. 240 с. С. 89.

¹⁸⁷ Мельник Р. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях : навчальний посібник. Київ: Юринком Інтер, 2018. 308 с.

¹⁸⁸ Шалінська І. Акти «м'якого права»: поняття та значення у міжнародному правопорядку. Соціологія права. 2011. № 2.

Визначальною у формуванні норм «м'якого права» є діяльність ООН, що ухвалила чимало документів рекомендаційного характеру.

До найбільш визначальних джерел «м'якого права», створених ООН, належать:

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

На рівні Ради Європи до актів «м'якого права» належать рекомендації Парламентської асамблеї Ради Європи, що є дорадчим органом при Комітеті міністрів та відповідно до ст. 22 Статуту Ради Європи обговорює відповідні питання в межах своєї компетенції та передає висновки Комітету міністрів у формі рекомендацій. Парламентська асамблея ухвалює документи, які визначають основні, загальні напрямки діяльності Комітету міністрів, національних урядів, парламентів і політичних партій; розробляє різноманітні міжнародні договори – європейські конвенції, які сприяють формуванню основи європейської нормативно-правової системи¹⁸⁹.

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

Наприклад:

- Резолюція Парламентської асамблеї Ради Європи № 1755 (2010 р.) «Функціонування демократичних інституцій в Україні»;
- Резолюція (77) 31 від 28 вересня 1977 р. Комітету Міністрів про захист особи щодо актів адміністративних органів влади;
- Рекомендація № R (80) 2 від 11 березня 1980 р. Комітету Міністрів державам-членам щодо здійснення адміністративними органами влади дискреційних повноважень;
- Рекомендація № R (84) 15 від 11 вересня 1984 р. Комітету Міністрів державам-членам щодо публічної правової відповідальності за спричинену шкоду;

¹⁸⁹ Статут Ради Європи від 5 травня 1949 р. Офіційний вісник України. 2004 р. № 26. Ст. 1733.

– Рекомендація № R (87) 16 від 17 вересня 1987 р. Комітету Міністрів державам-членам щодо адміністративних процедур, які зачіпають права великої кількості осіб, тощо.

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

Наприклад:

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

Розділ 4

РІШЕННЯ СУДОВИХ ОРГАНІВ ЯК ДЖЕРЕЛА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

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

Верховна Рада України, виходячи з власних уявлень про мету та завдання юридичного регулювання відповідних суспільних відносин, уповноважена створювати нові юридичні акти. Можливості суду (судді) у цій сфері обмежені рамками чинних юридичних актів. Тобто суд (суддя) своїм рішенням може лише конкретизувати або доповнити юридичні акти¹⁹⁰.

Дедалі більшого значення в країнах континентальної правової системи набуває судове рішення, яке проте не можемо віднести до судового прецеденту. Акти органів судової влади в Україні не спрямовані на формування загальнообов'язкових правил поведінки, натомість вони мають похідний характер від норм права¹⁹¹.

4.1. Практика Європейського суду з прав людини в умовах воєнного стану

У положеннях ст. 17 Закону України від 23 лютого 2006 р. «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» зазначено, що суди застосовують у розгляді справ Конвенцію та практику Європейського Суду як джерела адміністративного права¹⁹².

Наведена норма законодавства є рівною мірою обов'язковою та важливою як для суду (судді), так і для інших учасників правовідносин – громадян, суб'єктів публічної адміністрації тощо. Тобто кожен із названих суб'єктів у разі, якщо стикається з потребою правозастосування, має орієнтуватися у своїх рішеннях та діях на практику Європейського суду з прав людини

¹⁹⁰ Цуркаленко Ю. Визнання судових рішень джерелами адміністративного права як потреба забезпечення принципу верховенства права. 2015. № 4. С. 297-301.

¹⁹¹ Решота В. В. Застосування джерел адміністративного права України в судочинстві України: дис. ... д.ю.н. Львів. Національний університет «Львівська політехніка», 2018. С. 311.

¹⁹² Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон від 23 лютого 2006 р. № 3477-IV.

(ЄСПЛ). Інакше кажучи, названі особи мають керуватися рішеннями Європейського суду з прав людини нарівні з національними юридичними актами. У тому разі якщо рішенням Європейського суду з прав людини певний нормативний акт повністю або частково визнано неправовим, останній відповідно повністю або частково не застосовується на території України. Рішення Європейського суду з прав людини, як і рішення Конституційного Суду України, можуть змінювати норми національного права взагалі та норми адміністративного права зокрема.

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

Велика Палата ЄСПЛ роз'яснює зміст позитивних зобов'язань щодо виконання рішень ЄСПЛ. По-перше, як це недавно було *уточнено* у справі «Лопеш де Соза Фернандеш проти Португалії» (Lopes de Sousa Fernandes v. Portugal)¹⁹³, стосовно медичної халатності держава наділена позитивним зобов'язанням створити ефективну систему нормативного регулювання, яка б зобов'язувала лікарні вживати належних заходів для захисту життя пацієнтів. По-друге, за певних обставин ЄСПЛ накладає *позитивне зобов'язання вживати превентивні оперативні заходи* для захисту окремої особи від злочинних дій інших осіб і від самої себе («Осман проти Сполученого Королівства» (Osman v. the United Kingdom)¹⁹⁴, зобов'язання поширюється на випадки, коли особи утримуються під вартою («Кінан проти Сполученого Королівства» і «Ренолде проти Франції» Keenan v. the United Kingdom¹⁹⁵, Renolde v. France¹⁹⁶), і випадки, коли пацієнти примусово госпіталізовані до психіатричної лікарні («Хіллер проти Австрії» (Hiller v. Austria)¹⁹⁷).

В умовах воєнного стану, починаючи з 24 лютого 2022 р., кожен громадянин України, який постраждав від російської агресії (до прикладу, у зв'язку із знищенням/пошкодженням житла, бізнесу тощо), може отримати компенсацію від 5000 до 30 000 євро, звернувшись до ЄСПЛ. Для цього потрібно подати заяву до Європейського суду з прав людини впродовж чотирьох місяців від моменту, коли людина постраждала від російської агресії, проте не пізніше ніж 16 січня 2023 року. Ураховуючи невідкладність та серйозність ситуації, заявник може просити надати заяві пріоритетного статусу, а також застосувати пілотну процедуру до такої справи.

¹⁹³ «Лопеш де Соза Фернандеш проти Португалії» [Велика Палата] (Lopes de Sousa Fernandes v. Portugal) [GC], №56080/13, рішення від 19 грудня 2017 р.

¹⁹⁴ «Осман проти Сполученого Королівства» (Osman v. the United Kingdom), від 28 жовтня 1998 р., Звіти про рішення та ухвали 1998-VIII.

¹⁹⁵ «Кінан проти Сполученого Королівства» (Keenan v. the United Kingdom), №27229/95, ЄСПЛ 2001-III.

¹⁹⁶ «Ренолде проти Франції» (Renolde v. France), №5608/05, ЄСПЛ 2008 (витяги).

¹⁹⁷ «Хіллер проти Австрії» (Hiller v. Austria), №1967/14, рішення від 22 листопада 2016 р.

Утім з аналізу тексту Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод та усталеної практики ЄСПЛ випливає таке: потрібна умова для притягнення будь-якої держави-учасниці Конвенції до відповідальності за порушення прав, свобод, що передбачені нею, – здійснення юрисдикції на відповідній території (подібний висновок було зроблено у справі Суду «Ілашку та інші проти Молдови та росії»). Тобто Суд, розглядаючи справу, має відповісти на питання: «Чи поширювались владні повноваження держави-відповідача на певну територію в той час, коли, за твердженням заявника (заявників), там відбувались порушення прав та свобод?» Проте це можливо лише у виняткових випадках:

- військової окупації – зайняття збройними силами однієї частини держави або всієї території даної держави без отримання суверенних прав на неї. Наприклад, від початку повномасштабного вторгнення рф до України в окупації перебуває Херсонська область (включно із м. Херсоном). Відповідно чисельна присутність російських військ на цих територіях, здійснення фактичного контролю свідчить про те, що юрисдикція рф поширюється на ці території, а отже держава-терорист має відповідати за збитки, що були заподіяні на цих територіях;

- здійснення ефективного контролю над територією іншої держави – держава відповідатиме за діяння приватних осіб на території іншої держави (до прикладу, сепаратистських угруповань, колаборантів) у випадку, якщо вона керувала або надавала підтримку цим особам у конкретних операціях. У численних справах ЄСПЛ (зокрема у вже згаданій «Ілашку та інші проти Молдови та росії», «Луїзиду проти Туреччини») Суд для встановлення факту наявності ефективного контролю звертав увагу на кількість військової присутності держави на території іншої держави, військову, економічну та політичну підтримку місцевої підлеглої адміністрації, яка забезпечує такий державі вплив та контроль над регіоном;

- здійснення загального контролю над територією іншої держави – держава несе відповідальність за дії організованої групи на території іншої держави, якщо вона здійснювала загальний контроль над нею, який не обов'язково має включати надання певних інструкцій або вказівок, а може виражатись у загальній підтримці цих осіб, зокрема фінансовій, військовій чи у іншій формі;

- дії державних агентів на території іншої держави (наприклад, консулів)¹⁹⁸.

Як би дивно це не звучало, але заподіяння збитків (а отже, порушення права на мирне володіння своїм майном, гарантоване ст.1 Протоколу №1 до Конвенції), що мало місце під час активної фази бойових дій, не входить до

¹⁹⁸ Харитонов О. Відшкодування збитків від війни в ЄСПЛ: захмарні очікування чи ефективний інструмент притягнення росії до відповідальності. https://lb.ua/blog/alexei_kharitonov/523957_vidshkoduvannya_zbitkiv_vid_viyni.html

переліку вищезазначених винятків. Тобто Суд виходить з того, що в умовах воєнного зіткнення держав за певну територію, бомбардувань, артилерійських обстрілів тощо встановити здійснення контролю (а отже, поширення юрисдикції) тієї або іншої держави над відповідною територією не можливо. Так, у справі «Грузія проти росії» (II), яка стосувалась збройного конфлікту між Грузією, з одного боку, та рф і сепаратистськими угрупованнями Південної Осетії та Абхазії, з іншого, ЄСПЛ було зроблено такий висновок: «...У зв'язку з цим можна виходити з того, що у разі воєнних дій, зокрема, наприклад, збройних нападів, бомбардувань або артилерійських обстрілів, які здійснюються під час міжнародного збройного конфлікту, взагалі не можна говорити про «ефективний контроль» над районом. Сама реальність збройного протистояння і бойових дій між збройними силами противника, які прагнуть встановити контроль над територією в умовах хаосу, означає відсутність контролю над територією. Це також стосується і цієї справи, враховуючи, що більша частина бойових дій відбувалася в районах, які раніше перебували під контролем Грузії. Зважаючи на всі ці фактори, Суд приходить до висновку, що події, що мали місце в період активної фази бойових дій (8-12 серпня 2008 р.), не підпадають під юрисдикцію рф в контексті статті 1 Конвенції».

Заявникам слід готуватись до того, що Суд швидше за все вирішуватиме питання щодо того, чи підпадають порушення права власності (заподіяні збитки) під юрисдикцію рф у період активної фази бойових дій. З огляду на практику, що склалася, Суд визначатиме, чи було встановлено рф фактичний/ефективний/загальний контроль на відповідній території, коли відбувались порушення прав власності. У разі ствердної відповіді росія нестиме відповідальність за заподіяні збитки, і навпаки, якщо буде встановлено, що мали місце бомбардування, артилерійські обстріли, однак контролю над територією не було (до прикладу, як це відбувається в місті Харкові), то держава-терорист, ймовірно, не відповідатиме за заподіяні збитки. Водночас потрібно розуміти, що навіть за умови, якщо Суд установить порушення Конвенції, саме держава-відповідач зобов'язана буде створити умови, за яких подібні порушення більше не повторяться, поновити права заявника й виплатити йому компенсацію. Утім 13 червня державна дума росії ухвалила Закон, що дозволяє не виконувати рішення Європейського суду з прав людини, які вступили в силу після 15 березня 2022 року. Більше того, за статистикою Комітету міністрів Ради Європи, на сьогодні росія не виконала рішень у більш ніж 2000 справах, і це перше місце серед усіх держав-членів Ради Європи.

У той же час, коли особа звертається до Суду, перш за все для встановлення справедливості, встановлення причетності росії до заподіяння багатомільярдних збитків, сенс щодо звернення до ЄСПЛ дійсно є. До того ж слід ураховувати, що ЄСПЛ не має встановлених строків розгляду справ. Зазвичай справи розглядаються довго, особливо в контексті міжнародних зброй-

них конфліктів. Таким чином, на рішення в індивідуальній справі щодо порушень, що мали місце під час російського вторгнення 2022 року, ймовірно потрібно буде очікувати від 5 років і більше. Наприклад, у вже згаданій справі «Чирагов та інші проти Вірменії» рішення заявникам довелося очікувати 10 років, у справі «Грузія проти росії» (II), враховуючи величезну кількість доказів, – 13 років. Проте така тривалість розгляду справи може виявитися на руку заявникам, оскільки, якщо упродовж розгляду справи Судом настануть позитивні зміни в політичному режимі росії, то є шанс, що ухвалене на користь заявника рішення все ж таки буде виконано (звісно, якщо рф вирішить повернутись до кола цивілізованих країн)¹⁹⁹.

23 червня 2022 р. було подано до ЄСПЛ десятий позов України проти рф за № 11055/22. У зв'язку з масштабами і тривалою збройною агресією, Міністерство юстиції України щодня збирає численні докази звірств рф і подає доповнення до суду. Цей позов України до ЄСПЛ не лише про звірства росії – це справа про верховенство права та забезпечення колективного гарантування прав і свобод людини в Європі. Вітчизняне Міністерство юстиції ініціювало питання і щодо підтримки іншими державами-членами Ради Європи міждержавної заяви України в межах означеного позову. Станом на середину вересня 2022 р. клопотання про приєднання до справи вже подали до ЄСПЛ такі країни: Ірландія; Швеція; Бельгія; Польща; Естонія; Чехія; Німеччина; Литва; Латвія; Нідерланди; Іспанія; Франція; Хорватія; Італія; Румунія. Крім того й Велика Британія планує приєднати додатковий період, який завершиться 11 жовтня. Люксембург також заявив, що звернення про приєднання буде направлено до суду найближчим часом.

4.2. Рішення Конституційного Суду України в системі джерел адміністративного права

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

Відповідно до ст. 7 Закону України від 13 липня 2017 р. «Про Конституційний Суд України»²⁰⁰ до повноважень Суду належать такі:

– вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів України та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

¹⁹⁹ Харитонов О. Відшкодування збитків від війни в ЄСПЛ: захмарні очікування чи ефективний інструмент притягнення росії до відповідальності. https://lb.ua/blog/alexei_kharitonov/523957_vidshkoduvannya_zbitkiv_vid_viyni.html

²⁰⁰ Про Конституційний Суд України: Закон України від 13 липня 2017 р. № 2136-VIII.

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

4.3. Зразкові рішення Верховного Суду як джерела адміністративного права

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

Відповідно до ст. 36 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»²⁰¹ Верховний Суд:

- ✓ здійснює правосуддя як суд касаційної інстанції, а у випадках, визначених процесуальним законом, – як суд першої або апеляційної інстанції, в порядку, установленому процесуальним законом;
- ✓ здійснює аналіз судової статистики, узагальнення судової практики;

²⁰¹ Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII.

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

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

✓ звертається до Конституційного Суду України щодо конституційності законів, інших правових актів, а також щодо офіційного тлумачення Конституції України;

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

✓ забезпечує апеляційні та місцеві суди методичною інформацією з питань правозастосування;

✓ здійснює інші повноваження, визначені законом.

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

Зразкові рішення Верховного Суду є певним взірцем при наступному вирішенні типових адміністративних справ. У разі неврахування висновків, що містяться у зразковому рішенні Верховного Суду, таке рішення може оскаржуватися в апеляційному та касаційному порядку. Важливий вплив на адміністративне право мають також рішення Верховного Суду про визнання протиправним і нечинним повністю або в окремій частині рішень Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів. Отже, Верховний Суд може розглянути питання щодо законності цих актів, крім конституційності, адже це є повноваженням Конституційного Суду України. Унаслідок цього відповідний нормативно-правовий акт втрачає чинність повністю або в окремій його частині з моменту набрання законної сили рішенням суду²⁰².

Отже, не тільки адміністративні суду першої та апеляційної інстанцій обов'язково має враховувати положення зразкових рішень Верховного суду, але й суб'єкти публічної адміністрації (адміністративні органи) мають повірити з ними свою адміністративну діяльність.

²⁰² Решота В. Застосування джерел адміністративного права України в судочинстві України: дис. ... д.ю.н. Львів. Національний університет «Львівська політехніка», 2018. С. 312-313.

Розділ 5

НЕФОРМАЛІЗОВАНІ КВАЗІДЖЕРЕЛА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

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

Так, у Рішенні Конституційного Суду України від 2 листопада 2004р. №15-рп/2004 у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання)²⁰³ наголошується, що «верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема в закони, які за своїм змістом мають бути наповнені передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним із проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема *норми моралі, традиції, звичаї* тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Усі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення в Конституції України».

Нині про норми моралі, традиції та звичаї як джерела права згадується переважно в галузях приватного права. Так, у ст. 7 Цивільного кодексу України²⁰⁴ встановлюється, що цивільні відносини можуть регулюватися звичаєм, зокрема звичаєм ділового обігу.

Звичай – це правило поведінки, яке не встановлене актами законодавства, проте є усталеним у певній сфері правових відносин.

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

- *об'єктивний елемент* – їх тривала та загальна практика застосування;
- *суб'єктивний елемент* – загальна переконаність у тому, що їх застосування є правомірним;
- *змістовна визначеність* – можливість їх формулювання у вигляді юридичної норми²⁰⁵.

²⁰³ Офіційний вісник України. 2004. № 45. Ст. 2975.

²⁰⁴ Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. № 435.

²⁰⁵ Мельник Р.С. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях : навчальний посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2018. 308 с.

До переліку неформалізованих джерел адміністративного права належить **правова доктрина** – система основоположних поглядів правознавців, що визначають стратегічні перспективи правового розвитку держави, науково обґрунтовують важливі проблеми права з метою більш ефективного їх вирішення, безпосередньо орієнтують на практичну дію та можуть поставати як регулятор суспільних відносин²⁰⁶.

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

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

- існування прогалин у позитивному праві, оскільки саме правові ідеї є фундаментом права, його основою і мають велике значення для процесу тлумачення права;
- розроблення проєктів нормативних актів та їх ухвалення (затвердження);
- ухвалення рішень Конституційним Судом України;
- обґрунтування судового та/або адміністративного рішення (вживаючи формулювання «відповідно до панівної в науковій літературі думки»)²⁰⁷.

²⁰⁶ Кармаліта М. Правова доктрина джерело (форма) права: дис. ... канд. юрид. наук: Київ, 2011. С. 182.

²⁰⁷ Мельник Р.С. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях : навчальний посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2018. 308 с.

Розділ 6

ЮРИДИЧНА СИЛА ФОРМАЛІЗОВАНИХ ДЖЕРЕЛ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА. СИСТЕМА ДЖЕРЕЛ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ЗА ЇХ ЮРИДИЧНОЮ СИЛОЮ²⁰⁸

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

Систему джерел адміністративного права можна представити у вигляді «ієрархічної піраміди», що має такий вигляд²⁰⁹:

<p>Державний рівень:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Конституція України; • міжнародні договори України; • закони України; • акти Кабінету Міністрів України; • акти Президента України; • акти центральних органів виконавчої влади; • акти інших загальнодержавних органів влади; • акти органів Автономної Республіки Крим; • акти місцевих органів виконавчої влади; • акти військових адміністрацій • акти інших юридичних осіб публічного права. 	<p>Місцевий (муніципальний) рівень:</p> <ul style="list-style-type: none"> • акти органів місцевого самоврядування; • акти інших юридичних осіб публічного права, які діють на місцевому (муніципальному) рівні.
---	---

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

1) *джерела права ґрунтуються на приматі норм міжнародного права, а на національному рівні – насамперед на нормах Конституції та законів України, що мають вищу юридичну силу;*

2) *нормативні акти суб'єктів владних повноважень вищого рівня, що характеризуються більшим масштабом дії, ніж аналогічні акти суб'єктів ниж-*

²⁰⁸ Матеріал розкрито на основі підручника Адміністративне право України. Повний курс / за заг. ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.

²⁰⁹ Мельник Р. Зазнач. праця.

чого рівня, слугують юридичною базою для джерел – нормативних актів, які ухвалюються суб'єктами владних повноважень нижчого рівня²¹⁰.

Так, стаття 7 КАСУ зазначає: «Якщо міжнародним договором, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, встановлені інші правила, ніж ті, що встановлені законом, то застосовуються правила міжнародного договору України. У разі відсутності закону, що регулює відповідні правовідносини, суд застосовує закон, що регулює подібні правовідносини (аналогія закону), а за відсутності такого закону суд виходить із конституційних принципів і загальних засад права (аналогія права). Аналогія закону та аналогія права не застосовується для визначення підстав, меж повноважень та способу дій органів державної влади та місцевого самоврядування»²¹¹.

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

²¹⁰ Науково-практичний коментар кодексу адміністративного судочинства України / за заг. ред. Р.С. Мельника. Херсон: Видавничий дім «Гельветика». 2019. С. 43.

²¹¹ Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005р. № 2747.

Розділ 7

ПРАВИЛА ВИРІШЕННЯ КОНКУРЕНЦІ НОРМ, ЗАКРІПЛЕНИХ У ДЖЕРЕЛАХ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

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

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

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

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

У разі, якщо колізія виникає:

1) між юридичними актами одного й того самого ієрархічного рівня, тобто виданими одним і тим самим суб'єктом, проте в різний час, – застосовується останній за часом ухвалення юридичний акт (норма);

2) між загальним і спеціальним юридичними актами одного ієрархічного рівня – застосовується останній.

Конкуренція може виникати також між нормами адміністративного права, розміщеними, по-перше, в юридичних актах органів державної влади та, по-друге, в юридичних актах органів місцевого самоврядування. У такій ситуації з огляду на положення ч. 1 ст. 144 Конституції України¹ та ч. 3 ст. 24 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»² застосовуються норми адміністративного права, зосереджені в юридичних актах органів державної влади.

ГЛАВА 8

Суб'єкти публічної адміністрації (адміністративні органи) як суб'єкти адміністративного права²¹²

Розділ 1

ЮРИДИЧНА ПРИРОДА СУБ'ЄКТА ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ (АДМІНІСТРАТИВНОГО ОРГАНУ)

1.1. Поняття «суб'єкт публічної адміністрації» (адміністративний орган) як суб'єкт адміністративного права

Категорія «публічна адміністрація» є головною категорією в адміністративному праві. Зазначений термін використовується поряд із такими поняттями, як «публічне адміністрування», у зв'язку з чим виникає питання про їх співвідношення.

Слід звернути увагу, що до 17 лютого 2022 р., з ухваленням Закону України № 2073-ІХ «Про адміністративну процедуру», зазначені терміни були доктринальними. У Законі № 2073-ІХ уперше у вітчизняному законодавстві перше із них отримало законодавче оформлення: «*адміністративний орган* – орган виконавчої влади, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадова особа, інший суб'єкт, який відповідно до закону уповноважений здійснювати функції публічної адміністрації (виділено нами)».

З приводу термінів «публічне управління» та «публічне адміністрування» в науці адміністративного права можна зустріти різні погляди щодо їх визначення та співвідношення. Уважаємо за можливе виділити основні підходи до розуміння зазначених категорій.

За першим підходом терміни «публічне управління» та «публічне адміністрування» розглядаються як синоніми та полягають у практичній реалізації функцій виконавчої влади – участі в формуванні державної політики та її реалізації через виконання Конституції та законів України.

У межах другого підходу термін «публічне адміністрування» є більш широким і включає в себе реалізацію публічно-владних виконавчих функцій, а також надання адміністративних послуг. Зазначений підхід має своїм законодавчим підґрунтям положення КАСУ, де суб'єкта владних повноважень визначено через його функції – публічно-владні управлінські функції та надання адміністративних послуг.

²¹² Упорядник: Валентин Галунько, доктор юридичних наук, професор. На основі матеріалів підручника Адміністративне право України. Повний курс. Видання четверте. Київ, 2021.

За третім підходом термін «публічне управління» є більш широким за «публічне адміністрування», оскільки останнє полягає лише в поточній реалізації окремих функцій публічної політики, однак виключає участь у її формуванні. Ураховуючи ті тенденції, які склалися у вітчизняній доктрині, а саме використання категорій «публічне управління» та «публічне адміністрування» для характеристики функціонального аспекту виконавчої гілки влади, пропонуємо взяти за основу саме перший підхід та визначити, що публічне управління (адміністрування) є діяльністю уповноважених суб'єктів щодо практичної реалізації функцій виконавчої влади, а саме участі у формуванні державної політики та її реалізації через виконання Конституції та законів України. По суті зазначені категорії тісно пов'язані з тим, що в радянській доктрині адміністративного права позначалося терміном «виконавча (виконавська) діяльність». У цьому контексті важливо розмежовувати публічне управління (публічне адміністрування) та адміністративне розпорядництво. Як зазначає Р. Мельник, публічне адміністрування має зовнішню спрямованість, тобто здійснюється за межами відповідного органу, тоді як адміністративним розпорядництвом є діяльність, пов'язана із внутрішньою організацією функціонування органів публічної влади (реорганізація підрозділів, переміщення державних службовців і т. ін.)²¹³.

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

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

Крім того слід зазначити, що адміністративний процес використовує термін «суб'єкт владних повноважень», під яким розуміється орган державної влади (зокрема без статусу юридичної особи), орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними публічновладних управлінських функцій на підставі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг (п. 7 ч. 1 ст. 4 КАСУ).

Окреслюючи коло адміністративних органів, потрібно враховувати, що воно не обмежується лише органами виконавчої влади, хоча вони і складають, так би мовити, ядро публічної адміністрації. На сьогодні окремі функції

²¹³ Мельник Р. С. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях: навч. посіб. Київ: Юрін-ком Інтер, 2018. 308 с. С. 35-36.

виконавчої влади здійснюють державні органи, які формально не підпорядковані жодній з гілок влади (наприклад, Національний банк України), органи місцевого самоврядування й навіть приватні особи – на підставі делегованих повноважень органів державної влади.

Отже, суб'єкт публічної адміністрації (адміністративний орган) – це орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їх посадова особа, інший суб'єкт, який відповідно до закону уповноважений здійснювати функції виконавчої влади щодо надання адміністративних послуг, здійснення розпорядчої та виконавчої діяльності.

1.2. Компетенція суб'єкта публічної адміністрації (адміністративного органу).²¹⁴

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

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

Унікальність компетенції дуже важлива. У разі порушення суб'єкти владних повноважень можуть відновити (встановити) її через укладення угоди про розмежування компетенції або звернувшись до адміністративного суду з позовом із приводу реалізації їх компетенції. При цьому це виняток, адже за загальним правилом орган державної влади не може звертатися з адміністративним позовом до іншого, бо це буде позов держави до самої себе (див. постанову Верховного Суду у справі за позовом Міністерства екології та природних ресурсів України до Державної регуляторної служби України²¹⁵).

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

Так, компетенція Уряду встановлюється Законом «Про Кабінет Міністрів України», компетенція центральних органів виконавчої влади – Законом «Про центральні органи виконавчої влади», спеціальними законами та поло-

²¹⁴ Автор: **Олександр Зима**, кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного права Національного юридичного університету України імені Ярослава Мудрого. Матеріал розкрито на основі підручника Адміністративне право України. Повний курс / за заг. ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.

²¹⁵ Постанова Верховного Суду від 27 лютого 2020 р. в справі № 640/18401/18.

женнями про відповідні державні органи. Такі положення затверджуються постановами КМУ. Компетенція місцевих державних адміністрацій установлюється Законом України «Про місцеві державні адміністрації». Такі нормативні акти ми називатимемо **компетенційними**.

Розглянемо складові компетенції.

Мета та **завдання** визначають соціальне призначення суб'єкта публічної адміністрації (адміністративного органу), його роль і значення в організації суспільного життя та реалізації публічного інтересу.

Завдання – це наперед визначений, запланований до виконання обсяг робіт, покладений на суб'єкта публічної адміністрації (адміністративного органу). Перед кожним суб'єктом ставиться чітко визначене коло завдань.

Приклад: *Національна поліція має чотири завдання – забезпечення публічної безпеки й порядку; охорона прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; протидія злочинності; надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги*^{216 217}, *Служба зовнішньої розвідки України – п'ять*¹⁰⁸, *Міністерство юстиції України – вісімнадцять*²¹⁸.

Мета відображає загальну спрямованість діяльності суб'єкта публічної адміністрації (адміністративного органу). Теоретично завдання конкретизують, розкривають мету, є похідними від неї. Однак мета не завжди закріплюється в компетенційних актах. В одних випадках сформулювати її складно через різноспрямованість адміністративної діяльності органу, в інших – через велику кількість завдань, поставлених перед ним.

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

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

Територіальний маркер вказує на географічно визначену територію, у межах якої виникають питання, що належать до предмета відання суб'єкта

²¹⁶ Про Національну поліцію: Закон України.

²¹⁷ Про Службу зовнішньої розвідки України: Закон України.

²¹⁸ Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України: Постанова Кабінету Міністрів України від 2.07.2014 р. № 228.

публічної адміністрації (Вознесенський район, зона відчуження, територія заповідника тощо).

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

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

Для встановлення меж предмета відання суб'єкта публічної адміністрації (адміністративного органу), використовуються різні види маркерів одночасно.

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

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

Приклад: у компетенційних нормативних актах за Державною міграційною службою України закріплено сорок два адміністративних повноваження²¹⁹, за Державною податковою службою України – сімдесят п'ять²²⁰, за деякими міністерствами – понад три сотні.

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

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

²¹⁹ Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. № 360.

²²⁰ Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 06.03.2019 р. № 227.

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

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

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

Із цієї норми можна зробити такі висновки:

1) повноваження будь-якого суб'єкта публічної адміністрації (адміністративного органу) мають бути нормативно закріплені. Вони мають прямо встановлюватись законом або опосередковано спиратись на закон;

2) кожне повноваження має бути викладене чітко та однозначно;

3) у нормативних актах має міститись вичерпний перелік повноважень конкретного суб'єкта публічного адміністрування. Неприпустимою є ситуація, коли такий перелік закінчується словами «та інші» чи «тощо»;

4) владна діяльність суб'єкта публічної адміністрації (адміністративного органу) поза межами встановлених для нього повноважень є протиправною і суперечить приписам згаданої статті Конституції України та принципу верховенства права.

Останнє твердження давно закріпилось у судовій практиці. Так, у справі за позовом громадянина до Міністерства оборони України позивач оскаржував рішення комісії Міністерства оборони України з розгляду питань, пов'язаних із призначенням і виплатою одноразової грошової допомоги та компенсаційних сум про скасування свого рішення. Проаналізувавши перелік повноважень згаданої комісії, Верховний Суд задовольнив позов, указавши, що рішення відповідача є протиправним, оскільки в комісії Міністерст-

ва оборони України *відсутні повноваження* щодо скасування власного рішення, відповідно в його скасуванні є *ознаки свавільного рішення*²²¹.

У компетенційних актах, особливо підзаконних, термін «повноваження» застосовується не завжди. Часто його замінюють досить складними мовними конструкціями на кшталт «на виконання своїх завдань орган здійснює» або «до компетенції органу належить». А іноді йдеться і про права державних органів. Слід розуміти, що реалізація суб'єктом публічної адміністрації окремих прав у відриві від обов'язків руйнує саму ідею публічного адміністрування як діяльності, спрямованої на реалізацію публічного інтересу. Категорія «суб'єктивне право» тісно пов'язана з приватним інтересом, категорія ж «повноваження» – з інтересом публічним.

Різні суб'єкти публічної адміністрації (адміністративні органи) наділені різними повноваженнями, добір яких зумовлений їх метою, завданнями, предметом відання та іншими чинниками.

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

Отже, адміністративні повноваження – це взаємопов'язані (об'єднані) адміністративні обов'язки та права суб'єкта публічної адміністрації (адміністративного органу), надані йому законним чином і необхідні для досягнення поставлених перед ним завдань.

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

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

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

Окремо згадаємо так звані *дискреційні повноваження*. Адміністративний розсуд (дискреція) передбачає надання суб'єкту публічного адміністрування можливості самостійно обирати варіант поведінки в передбачених законом

²²¹ Постанова Верховного Суду від 15 листопада 2019 року в справі № 820/1916/18.

випадках. Він здійснюється за допомогою реалізації дискреційних повноважень. У таких повноваженнях складова права виявляється сильніше, домінує над складовою обов'язку. Більш детально про адміністративний розсуд ви дізнаєтесь у спеціальному розділі.

Змістом адміністративних правовідносин є адміністративні суб'єктивні права та обов'язки приватних осіб, з одного боку, та об'єднані в повноваження права та обов'язки суб'єктів публічного адміністрування – з іншого. Зауважимо, що суб'єкт публічної адміністрації (адміністративний орган) може вступати у правовідносини, не пов'язані з реалізацією повноважень. Це цивільні, господарські, трудові чи інші відносини, прямо не пов'язані з реалізацією публічної влади.

Наділення адміністративними повноваженнями, делегування адміністративних повноважень. Повноваження є найбільш об'ємною та мінливою, нестабільною складовою компетенції. З метою забезпечення ефективності адміністрування їх перелік постійно оновлюють. Суб'єкту публічної адміністрації (адміністративному органу) надають нові повноваження, позбавляють старих, а треті істотно змінюють.

Повноваження суб'єкти публічного адміністрування отримують різними способами. До них слід віднести:

- 1) наділення повноваженнями;
- 2) перерозподіл (передання) повноважень;
- 3) делегування повноважень.

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

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

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

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

На рівні центральних органів виконавчої влади це питання врегульовано таким чином, що повноваження передаються:

1) у разі злиття органів виконавчої влади – до органу виконавчої влади, утвореного внаслідок такого злиття;

2) у разі приєднання одного або кількох органів виконавчої влади до іншого органу виконавчої влади – до органу виконавчої влади, до якого приєднано один чи кілька органів виконавчої влади;

3) у разі поділу органу виконавчої влади – до органів виконавчої влади, утворених унаслідок такого поділу;

4) у разі перетворення органу виконавчої влади – до утвореного органу виконавчої влади;

5) у разі ліквідації органу виконавчої влади й передання його завдань та функцій іншим органам виконавчої влади – до органів виконавчої влади, визначених відповідним актом Кабінету Міністрів України²²².

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

Зміст *делегування повноважень* полягає в переданні суб'єкту публічної адміністрації (адміністративному органу) своїх повноважень іншим суб'єктам. Делегування, як і перерозподіл, є вторинним способом набуття повноважень, адже делегувати можна лише ті повноваження, які вже належать суб'єктові публічної адміністрації.

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

Прийнято виділяти такі способи делегування повноважень:

1) через видання нормативного акта;

2) через видання індивідуального акта;

3) через укладення адміністративного договору.

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

Отже, делегування адміністративних повноважень передбачає, що суб'єкт публічної адміністрації (адміністративний орган) ситуаційно,

²²² Про затвердження Порядку здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 20.10.2011. № 1074 р.

тимчасово або безстроково передає іншій особі належні йому адміністративні повноваження на підставі нормативного чи індивідуального акта або адміністративного договору з метою ефективного, якісного забезпечення публічного інтересу.

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

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

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

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

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

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

Приклад: Наказ Міністерства економіки України «Про порядок ліцензування експорту товарів» містить положення про делегування структурним підрозділам обласних державних адміністрацій права видання ліцензій на експорт товарів суб'єктам зовнішньоекономічної діяльності, які зареєстровані у відповідних регіонах та облікова вартість товарів за договорами (контрактами) яких не перевищує 300 тис. доларів США²²³.

- **по-четверте**, це делегування повноважень суб'єкта публічної адміністрації (адміністративного органу) приватним особам.

Приклад: згідно зі ст. 49 Закону України «Про цінні папери та фондовий ринок» об'єднання професійних учасників фондового ринку може виконувати повноваження, передбачені у відповідному рішенні Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку про делегування повноважень з регулювання фондового ринку²²⁴.

²²³ Про порядок ліцензування експорту товарів: Наказ Мінекономіки від 09.09.2009. № 991. иш.; <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0937-09>

²²⁴ Про цінні папери та фондовий ринок : Закон України.<https://zakon.rada.gov.ua/laws/5пош/3480-15#Text>

Розділ 2

СИСТЕМА ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ²²⁵

2.1. Поняття на класифікація органів виконавчої влади України

Хоча суб'єкти публічної адміністрації (адміністративні органи) не обмежується системою органів виконавчої влади, саме останні традиційно є її ключовими елементами, що зумовлюється зокрема таким: основним (хоча й не виключним) призначенням органів виконавчої влади є реалізація функцій однієї з трьох традиційних гілок влади – виконавчої влади.

Незважаючи на те, що виконавча влада здійснюється не лише органами виконавчої влади, саме останні несуть найбільше навантаження у цій сфері. Органи виконавчої влади становлять найбільш численну групу суб'єктів публічної адміністрації.

На них покладається найбільше функцій у сфері публічного адміністрування. Саме з органами виконавчої влади різного рівня найчастіше вступають у правовідносини приватні особи – фізичні особи та юридичні особи приватного права, а отже, саме від належного функціонування органів виконавчої влади значною мірою залежить дотримання прав і свобод людини і громадянина та реалізація законних інтересів приватних осіб.

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

²²⁵ Упорядник: **Юрій Буглак**, академік ААПН доктор юридичних наук, старший науковий співробітник Науково-дослідного інституту публічного права, члена ЦВК. Матеріал розкрито на основі підручника Адміністративне право України. Повний курс / за заг. ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.

динамічною за умови, звичайно, стабільності її основоположних параметрів²²⁶.

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

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

2.2. Вищий орган у системі органів виконавчої влади в Україні

Це Уряд – *Кабінет Міністрів України*.

Державно-політичні відносини за участю Уряду регламентуються нормами конституційного права, а його участь у державно-адміністративних відносинах – нормами адміністративного права²²⁷. Відповідно відносини, пов'язані з реалізацією Кабінетом Міністрів України конституційних повноважень щодо утворення, реорганізації та ліквідації міністерств й інших центральних органів виконавчої влади, призначення на посади та звільнення з посад їх керівників, нормативно-правового регулювання їх діяльності, їх спрямування та координації, конкретизованих у законах України, належать до сфери адміністративно-правового регулювання²²⁸. Правову основу організації та діяльності КМУ складають передусім Конституція України, Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 р. № 794-УП, Регламент Кабінету Міністрів України, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 9 листопада 2011р. №1156).

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

Прем'єр-міністр України призначається Верховною Радою України за поданням Президента України (ч. 2 ст. 114 Конституції України). Кандидатуру для призначення на посаду Прем'єр-міністра України вносить Президент України за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до статті 83 Конституції України, або депутатської фракції, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України (ч. 3 ст. 114 Конституції України).

²²⁶ Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). Київ : Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с. С. 210.

²²⁷ Ващенко Ю. Концептуальні засади співвідношення конституційного та адміністративного права. *Адміністративне право і процес*. № 3(17). 2016. С. 27.

²²⁸ Ващенко Ю. В. Знач. праця.

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

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

На відміну від Верховної Ради України та Президента України, повноваження яких визначаються виключно Конституцією України та не можуть визначатися іншими нормативно-правовими актами, повноваження Кабінету Міністрів України визначаються Конституцією та законами України (п. 10 ч. 1 ст. 116 Конституції України). Відповідно до ст. 116 Конституції України Уряд зокрема:

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

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

КМУ в межах своєї компетенції видає постанови й розпорядження, які є обов'язковими до виконання. При цьому постанови – це акти нормативного характеру, тоді як розпорядження – це акти з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань.

Прикладом постанови КМУ є постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 р. № 246 «Про Затвердження «Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби», прикладом розпорядження КМУ – Розпорядження КМУ від 08 жовтня 2022 р. № 888-р. «Про виділення коштів для надання одноразової грошової допомоги членам сімей осіб, які загинули (померли) під час участі в антитерористичній операції, здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, та особам, які стали особами з інвалідністю внаслідок поранення, контузії, каліцтва або захворювання, одержаних під час участі в зазначених операції та заходах».

2.3. Центральні органи виконавчої влади

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

Слід зазначити, що центральний рівень системи органів виконавчої влади зазнавав чи не найсильнішого політичного впливу впродовж усіх етапів ре-

форми публічної адміністрації в Україні. Однією з причин цього є те, що Конституція України не містить вичерпного переліку організаційно-правових форм центральних органів виконавчої влади. Вона оперує загальним формулюванням «міністерства та інші центральні органи виконавчої влади». Це формулювання призводить до проблем у процесі організації та функціонування системи центральних органів виконавчої влади. Відповідно до ст. 92 Конституції України організація та функціонування органів виконавчої влади визначаються виключно законом.

Проте на практиці це конституційне положення часто ігнорувалося органами влади. Система центральних органів виконавчої влади залежала від публічного суб'єкта, який був уповноважений утворювати, реорганізовувати та ліквідувати такі органи, та зазначений суб'єкт змінювався в умовах конституційної реформи. Слід звернути увагу, що порядок утворення, реорганізації та ліквідації міністерств й інших центральних органів виконавчої влади, а також порядок призначення на посади та звільнення з посад їх керівників залежить від форми правління в Україні. Наприклад, відповідно до Конституції України в редакції 1996 року Україна була президентсько-парламентською республікою. Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади утворювалися, реорганізовувалися та ліквідувалися Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України (п. 15 ч. 1 ст. 106); міністри та керівники інших центральних органів виконавчої влади призначалися за поданням Прем'єр-міністра України та звільнялися Президентом України²²⁹.

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

Наразі конституційно-правові норми щодо правового статусу міністерств та інших центральних органів виконавчої влади деталізовано в Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011р. №3166-УІ. Ухвалення цього Закону стало важливим кроком на шляху вдосконалення системи органів виконавчої влади в Україні. Зокрема в ньому визначено види інших центральних органів виконавчої влади, правові засади організації та діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Важливо відзначити, що відповідно до ст. 3 цього Закону організація, повноваження й порядок діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади визначаються Конституцією України, цим та іншими законами України. На підзаконному нормативно-правовому рівні діяльність централь-

²²⁹ Vashchenko Yuliya. Legal issues of the public administration in Ukraine in the context of constitutional and public administration reforms //Jurisprudence. 2014.21(4). p. 1186-1207. p.

них органів виконавчої влади унормовується Кабінетом Міністрів України через затвердження відповідних положень²³⁰.

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

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

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

Однією з ключових відмінностей між міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади є те, що міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, проведення якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України, тоді як інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики. Безумовно, зазначена відмінність підкреслює особливе місце міністерств у системі центральних органів виконавчої влади. Однак Закон не визначає міністерство головним, провідним центральним органом виконавчої влади. Як справедливо наголошує В. Авер'янов, міністерства значно відрізняються від інших центральних органів виконавчої влади, оскільки лише міністри є членами Кабінету Міністрів України. У зв'язку з цим вони не можуть бути на одному рівні з іншими центральними органами виконавчої влади²³¹.

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

- > забезпечення нормативно-правового регулювання;

²³⁰ Ващенко Ю. Зазнач. праця.

²³¹ Авер'янов В. Система органів виконавчої влади: уточнення концептуальних засад реформування. *Вісник державної служби України*. 2003. № 2. С. 25-31.

- > визначення пріоритетних напрямків розвитку;
- > інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики;
- > удосконалення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку проектів законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на розгляд Президентів та Кабміну;
- > забезпечення здійснення соціального діалогу на галузевому рівні;
- > здійснення інших завдань, визначених законами України.

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

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

Як керівник міністерства міністр зокрема;

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

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

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

Незалежно від політичних змін у державі, що можуть мати наслідком зміну Уряду або окремих членів уряду, міністерство має стабільно працювати.

ти. З метою забезпечення діяльності міністерства, стабільності та наступності в його роботі, організації поточної роботи, пов'язаної зі здійсненням його повноважень, у міністерстві є посада державного секретаря. Державний секретар міністерства є вищою посадовою особою з державних службовців міністерства. Державний секретар підзвітний і підконтрольний міністру. Державний секретар міністерства призначається на посаду КМУ за строком на п'ять років із правом повторного призначення.

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

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

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

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

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

Слід зазначити, що Закон не містить чітких критеріїв розмежування зазначених типів центральних органів виконавчої влади. Наприклад, розмежу-

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

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

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

- > контролює реалізацію центральним органом виконавчої влади державної політики у сфері, формування якої він забезпечує;
- > погоджує та подає на розгляд КМУ розроблені центральним органом виконавчої влади проекти законів, актів Президента України та КМУ;
- > визначає пріоритетні напрямки роботи центрального органу виконавчої влади та шляхи виконання покладених на нього завдань, затверджує плани

його роботи;

> заслуговує звіти про виконання покладених на центральний орган виконавчої влади завдань та планів їх роботи.

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

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

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

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

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

Окрему увагу слід приділити комісії як центральному органу виконавчої влади, який було додано до переліку інших центральних органів виконавчої влади, виокремлених за критерієм функцій, згідно із Законом України № 394-ІХ від 19.12.2019 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення конституційних принципів у сферах енергетики та комунальних послуг». Цим Законом було внесено зміни до низки законодавчих актів, спрямовані на врегулювання статусу Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг. Зауважимо, що на відміну від служб, агентств та інспекцій, у Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» відсутнє визначення комісій. На сьогодні в системі центральних органів виконавчої влади функціонують Національна комісія зі стандартів державної мови, Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей, а також Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики та комунальних послуг.

Проте ці органи віднесені до **центральных органів виконавчої влади зі спеціальним статусом** – особливої групи центральних органів виконавчої влади, виокремленої від інших центральних органів виконавчої влади, що утворюються за функціональним принципом. У зв'язку з цим хотілося би більшої чіткості від законодавця щодо визначення ознак комісії як центрального органу виконавчої влади.

До центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом згідно із зазначеною нормою належать Антимонопольний комітет України, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, Фонд державного майна України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України, а також інші центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, утворені КМУ – наприклад, Національне агентство України з питань запобігання корупції, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації.

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

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

Зауважимо, що Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики та комунальних послуг, було віднесено до центральних органів виконавчої влади згідно із Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення конституційних принципів у сферах енергетики та комунальних послуг» від 19 грудня 2019 р. № 394-ІХ. Зазначений Закон України було ухвалено зокрема з метою приведення відповідно до Конституції України статусу зазначеної Комісії на ви-

конання Рішення Конституційного Суду України від 13 червня 2019 р. № 5-р/2019 у справі № 1-17/2018[5133/16) за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 1, пункту 2 частини першої статті 4, частини першої, абзаців першого, другого частини другої статті 5, абзаців другого, третього, четвертого, п'ятого, тридцять дев'ятого, сорокового частини третьої, частини шостої статті 8 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» (справа про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг). До зазначених змін у законодавстві Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, мала статус постійного незалежного державного колегіального органу.

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

2.4. Місцеві органи виконавчої влади

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

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

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

Склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій.

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

Рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України, можуть бути

відповідно до закону скасовані Президентом України або головою місцевої державної адміністрації вищого рівня.

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

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

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

1) виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади;

2) законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян;

3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку;

4) підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів;

5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм;

6) взаємодію з органами місцевого самоврядування;

7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

Розділ 3

СПЕЦІАЛЬНІ СУБ'ЄКТИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ²³²

3.1. Військово-цивільні адміністрації²³³

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

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

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» **військово-цивільні адміністрації** – це тимчасові державні органи в селах, селищах, містах, районах та областях, що діють у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України (у разі їх утворення для виконання повноважень відповідних органів у районі проведення антитерористичної операції) або у складі Об'єднаного оперативного штабу Збройних сил України (у разі їх утворення для виконання повноважень відповідних органів у районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях) і призначені для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення безпеки й нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, участі у протидії актам збройної агресії, диверсійним проявам і терористичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи в районі відсічі збройної агресії російської федерації, зокрема проведення антитерористичної операції²³⁴.

²³² За заг. ред. **Володимира Куценка**, член-кореспондента АПН, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник Науково-дослідного інституту морського і космічного права

²³³ Авторка: **Ірина Казанчук**, кандидат юридичних наук доцент, доцент кафедри адміністративного права та процесу Харківського національного університету внутрішніх справ;

²³⁴ Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 03.02.2015 № 141-УІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 87.

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

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

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

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

на яких поширюється дія Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

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

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

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

Районні, обласні військово-цивільні адміністрації поряд зі здійсненням повноважень місцевих державних адміністрацій на відповідній території зокрема здійснюють повноваження з установами охорони важливих об'єктів національної економіки України, які забезпечують життєдіяльність населення; ухвалення рішень про зверненні до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад у сфері їх спільних інтересів, а також повноваження районних, обласних рад та їх органів²³⁵.

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

Військово-цивільні адміністрації на відповідній території за погодженням з Антитерористичним центром при Службі безпеки України, а в разі утво-

²³⁵ Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-УШ. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 91.

рення військово-цивільних адміністрацій для виконання повноважень відповідних органів у районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки й оборони, відсічі і стримування збройної російсько-терористичної агресії – за погодженням із Командувачем об'єднаних сил – мають право:

1) установлювати обмеження щодо перебування в певний період доби на вулицях та в інших громадських місцях без визначених документів;

2) тимчасово обмежувати або забороняти рух транспортних засобів і пішоходів на вулицях, дорогах та ділянках місцевості;

3) організувати перевірку документів, що посвідчують особу, у фізичних осіб, а в разі потреби – огляд речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян;

4) порушувати питання про заборону діяльності політичних партій, громадських об'єднань;

5) організувати контроль за роботою підприємств телекомунікацій, використовувати місцеві радіостанції, телевізійні центри та друкарні для проведення роз'яснювальної роботи серед населення, особового складу військових формувань і правоохоронних органів;

б) установлювати обмеження щодо торгівлі зброєю, сильнодіючими хімічними та отруйними речовинами, алкогольними напоями і речовинами, виробленими на спиртовій основі;

7) вилучати у громадян на зберігання вогнепальну зброю та боєприпаси, холодну зброю, а в підприємств, установ і організацій – також навчальну та бойову техніку, вибухові, радіоактивні речовини і матеріали, сильнодіючі хімічні та отруйні речовини;

8) установлювати порядок використання сховищ, споруд та інших об'єктів для захисту населення, а також для задоволення потреб безпеки;

9) організувати евакуацію населення з місць і районів, небезпечних для проживання, а також евакуацію підприємств, установ, організацій та матеріальних цінностей, які мають важливе державне, господарське й культурне значення;

10) організувати в разі потреби нормоване забезпечення населення питною водою, продуктами харчування, предметами першої необхідності, ліками.

У зв'язку з утворенням військових адміністрацій населених пунктів повноваження військово-цивільних адміністрацій цих населених пунктів припиняються від дня початку здійснення відповідною військовою адміністрацією своїх повноважень²³⁶.

²³⁶ Про правовий режим воєнного стану. Закон України від 12 травня 2015 р. № 389-VIII. *Верховна Рада України*. 2022. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022#Text>

3.2. Військові адміністрації²³⁷

Згідно із Законом від 12 травня 2015 р. № 389-VIII «Про правовий режим воєнного стану», на територіях, на яких уведено воєнний стан, для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян можуть утворюватися тимчасові державні органи – військові адміністрації. Рішення про утворення військових адміністрацій ухвалюється Президентом України за поданням обласних державних адміністрацій або військового командування.

Так, згідно з Указом Президента України від 24 лютого 2022 р. № 68 «Про утворення військових адміністрацій», на виконання Закону України «Про правовий режим воєнного стану» для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку було утворено: Вінницьку обласну військову адміністрацію; Волинську обласну військову адміністрацію; Донецьку обласну військову адміністрацію; Дніпропетровську обласну військову адміністрацію; Житомирську обласну військову адміністрацію; Закарпатську обласну військову адміністрацію; Запорізьку обласну військову адміністрацію; Івано-Франківську обласну військову адміністрацію; Київську міську військову адміністрацію; Київську обласну військову адміністрацію; Кіровоградську обласну військову адміністрацію; Луганську обласну військову адміністрацію; Львівську обласну військову адміністрацію; Миколаївську обласну військову адміністрацію; Одеську обласну військову адміністрацію; Полтавську обласну військову адміністрацію; Рівненську обласну військову адміністрацію; Сумську обласну військову адміністрацію; Тернопільську обласну військову адміністрацію; Харківську обласну військову адміністрацію; Херсонську обласну військову адміністрацію; Хмельницьку обласну військову адміністрацію; Черкаську обласну військову адміністрацію; Чернівецьку обласну військову адміністрацію; Чернігівську обласну військову адміністрацію. У зв'язку з утворенням військових адміністрацій, обласні, Київська міська державні адміністрації та голови цих адміністрацій набувають статусу відповідних військових адміністрацій та начальників цих військових адміністрацій.

Президентом України цим Указом було дано розпорядження на базі наявних районних державних адміністрацій утворити відповідні районні військові адміністрації. У зв'язку з утворенням районних військових адміністрацій відповідні районні державні адміністрації та голови таких адміністрацій

²³⁷ Автор: **Валентин Галуцько**, асистент кафедри адміністративного права, інтелектуальної власності та цивільно-правових дисциплін Київського університету інтелектуальної власності та права Національного університету «Одеська юридична академія», аспірант Науково-дослідного інституту публічного права.

набули статусу відповідних районних військових адміністрацій та начальників таких військових адміністрацій.

Президентом України поставлено завдання Генеральному штабу Збройних сил України, головам обласних, Київської міської, районних державних адміністрацій здійснити відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» заходи, пов'язані з утворенням військових адміністрацій, зазначених у статтях 1 і 2 цього Указу, та поінформувати про результати; Генеральному штабу Збройних сил України, Кабінету Міністрів України, обласним, Київській міській військовим адміністраціям відповідно до компетенції здійснювати спрямування, координацію та контроль за діяльністю обласних, Київської міської, районних військових адміністрацій.

Згідно із Законом від 12 травня 2015 р. № 389-VIII «Про правовий режим воєнного стану» військові адміністрації населених пунктів утворюються в межах територій територіальних громад, у яких сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи, та/або сільські, селищні, міські голови не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження. Військову адміністрацію населеного пункту (населених пунктів) очолює начальник, який призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України за пропозицією Генерального штабу Збройних сил України або відповідної обласної державної адміністрації. Начальником військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів) може бути призначений відповідний сільський, селищний, міський голова. У районі, області військові адміністрації утворюються в разі нескликання сесії відповідно районної, обласної ради у встановлені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» строки або припинення їх повноважень згідно із законом, або для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку. У разі ухвалення рішення про утворення районних, обласних військових адміністрацій їх статусу набувають відповідно районні, обласні державні адміністрації, а голови районних, обласних державних адміністрацій набувають статусу начальників відповідних військових адміністрацій.

Військові адміністрації населених пунктів формуються з військовослужбовців військових формувань, утворених відповідно до законів України, осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів, служби цивільного захисту, які відряджаються до них у встановленому законодавством порядку для виконання завдань в інтересах оборони держави та її безпеки із залишенням на військовій службі, службі в правоохоронних органах, органах та підрозділах цивільного захисту без виключення зі списків особового складу, а також працівників, які уклали трудовий договір з обласними військовими адміністраціями (у разі їх утворення) або з Генеральним штабом Збройних сил України (якщо у відповідній області не утворено обласну військову адміністрацію).

У разі набуття районною, обласною державною адміністрацією статусу відповідно районної, обласної військової адміністрації посади державних службовців у таких адміністраціях можуть заміщатися військово-

службовцями військових формувань, утворених відповідно до законів України, особами рядового і начальницького складу правоохоронних органів, служби цивільного захисту, які відряджаються до них для виконання завдань в інтересах оборони держави та її безпеки із залишенням на військовій службі, службі в правоохоронних органах, органах та підрозділах цивільного захисту без виключення зі списків особового складу.

Перелік посад у військових адміністраціях населених пунктів, які підлягають заміщенню військовослужбовцями військових формувань, особами рядового і начальницького складу правоохоронних органів, а також перелік посад, що можуть бути заміщені військовослужбовцями військових формувань, особами рядового і начальницького складу правоохоронних органів у районній, обласній військовій адміністраціях, затверджуються Президентом України за поданням Головнокомандувача ЗСУ.

Фінансування діяльності військових адміністрацій із виконання повноважень органів місцевого самоврядування здійснюється за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів, виконання інших функцій – за рахунок коштів Державного бюджету України.

Спрямування, координацію та контроль за діяльністю обласних військових адміністрацій із питань забезпечення оборони, громадської безпеки й порядку, захисту критичної інфраструктури, здійснення заходів правового режиму воєнного стану здійснює Генеральний штаб Збройних сил України, а з інших питань – Кабінет Міністрів України у межах своїх повноважень. Спрямування, координацію та контроль за діяльністю районних військових адміністрацій з питань забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, здійснення заходів правового режиму воєнного стану здійснює Генеральний штаб Збройних сил України, обласні військові адміністрації (у разі їх утворення), а з інших питань – Кабінет Міністрів України, обласні державні адміністрації у межах своїх повноважень.

Загальне керівництво діяльністю військових адміністрацій населених пунктів здійснюють керівники відповідних районних державних адміністрацій або начальники районних військових адміністрацій (у разі їх утворення).

Так, начальник Миколаївської обласної військової адміністрації В. Кім своїм Розпорядженням від 10 березня 2022 № 84 «Про організацію обліку постраждалого населення та об'єктів цивільного призначення, що зазнали пошкоджень», відповідно до статей 2, 25 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», статей 4, 15 Закону «Про правовий режим воєнного стану», Указу Президента від 24 лютого 2022 року № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні», затвердженого Законом України від 24 лютого 2022 року № 2102-IX, Указу Президента від 24 лютого 2022 року № 68/2022 «Про утворення військових адміністрацій», з метою збору і узагальнення інформації щодо кількості загиблого та постраждалого цивільного населення, пошкоджених об'єктів цивільного призначення внаслідок дій російських військ на території області поставив завдання керівникам структурних підрозділів обласної військової адміністрації, начальни-

кам районних військових адміністрацій, міським, селищним, сільським головам організувати ведення обліку та своєчасного надання відомостей щодо постраждалих цивільних громадян (загиблих, поранених), зокрема дітей; об'єктів житлового фонду, медичних закладів, закладів освіти, закладів культури, історичних пам'яток, закладів соціального призначення, промислових підприємств, об'єктів життєзабезпечення, зокрема об'єктів енергогенерації, електро-, водо-, газо-, тепlopостачання, інших невійськових об'єктів, що були пошкоджені (зруйновані) внаслідок влучання ракет, снарядів, інших боєприпасів, дій диверсійних груп, інших дій агресора.

Начальник Миколаївської обласної військової адміністрації В. Кім вимагає інформацію надавати управлінню з питань цивільного захисту обласної військової адміністрації за формою, визначеною в додатку, щоденно до 16.00 год. Управлінню з питань цивільного захисту обласної військової адміністрації забезпечити узагальнення отриманої інформації, направлення узагальненої інформації Міністерству оборони України та керівництву обласної військової адміністрації щоденно до 10.00 год. Контроль за виконанням аналізованого розпорядження було покладено на заступника начальника обласної військової адміністрації І. Кузьміна²³⁸

Безпосереднє керівництво військовими адміністраціями здійснюють їхні начальники. Структуру і штатний розпис обласних, Київської міської військових адміністрацій, а також районних військових адміністрацій та військових адміністрацій населених пунктів, розташованих в областях, у яких не утворені обласні військові адміністрації, затверджує Головнокомандувач Збройних сил України за поданням начальника відповідної військової адміністрації. Структуру і штатний розпис районних військових адміністрацій та військових адміністрацій населених пунктів, розташованих в областях, у яких утворені обласні військові адміністрації, затверджують начальники відповідних обласних військових адміністрацій.

Військові адміністрації населених пунктів, районні, обласні військові адміністрації здійснюють свої повноваження упродовж дії воєнного стану та 30 днів після його припинення чи скасування. У зв'язку з утворенням військових адміністрацій населених пунктів повноваження військово-цивільних адміністрацій цих населених пунктів припиняються від дня початку здійснення відповідною військовою адміністрацією своїх повноважень. У разі утворення районних, обласних військових адміністрацій у день набрання чинності актом Президента України про їх утворення припиняються повноваження відповідних районних, обласних військово-цивільних адміністрацій²³⁹.

²³⁸ Про організацію обліку постраждалого населення та об'єктів цивільного призначення, що зазнали пошкодження. Розпорядження від 10 Березня 2022 №84. Миколаївська обласна державна адміністрація. Миколаївська обласна військова адміністрація. 2022. https://www.mk.gov.ua/ua/oda/order/?doc_id=18076

²³⁹ Про правовий режим воєнного стану. Закон України від 12 травня 2015р. № 389-VIII. Верховна Рада України. 2022. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022#Text>

Розділ 4

СУБ'ЄКТИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ²⁴⁰

4.1. Юридична природа суб'єктів місцевого самоврядування

Громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад. Закріплюючи поняття місцевого самоврядування, Європейська хартія місцевого самоврядування (далі – ЄХМС), яку Україна ратифікувала 15.07.1997 року, наголошує, що це означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення²⁴¹.

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

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

Характерні риси місцевого самоврядування:

> займає особливе місце в механізмі управління суспільством і державою, будучи специфічною формою публічної влади, яка не є складовою механізму державної влади;

> місцеве самоврядування займається питаннями місцевого значення, перелік яких визначається законодавством;

> одним зі специфічних суб'єктів місцевого самоврядування є територіальна громада;

> самостійність місцевого самоврядування виявляється в організаційній і матеріально-фінансовій відокремленості, самостійному вирішенні публічних справ у межах компетенції, закріпленої законодавством, самостійній відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Система місцевого самоврядування включає:

> територіальну громаду;

> сільську, селищну, міську раду;

> сільського, селищного, міського голову;

> виконавчі органи сільської селищної, міської ради;

> старосту;

²⁴⁰ Матеріал розкрито на основі підручника Адміністративне право України. Повний курс / за заг. ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.

Європейська хартія місцевого самоврядування. Страсбург, 15 жовтня 1985 р.

- > районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;
- > органи самоорганізації населення.

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

4.2. Рівні місцевого самоврядування

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

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

До *третього рівня* належать органи самоорганізації населення, які можуть діяти як будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, комітети районів у містах, сільські, селищні комітети та покликані створювати умови для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України; задовольняти соціальні, культурні, побутові та інші потреби жителів через сприяння у наданні їм відповідних послуг; ухвалювати участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм²⁴².

Належне функціонування місцевого самоврядування забезпечується матеріальною і фінансовою основою, яку становлять рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад. Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати

²⁴² Про органи самоорганізації населення. Закон України від 11.07.2001 р. № 2625-III (з наступними змінами та доповненнями) / Голос України від 15.08.2001 року № 145.

на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби. Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою.

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

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

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

4.3. Компетенція суб'єктів місцевого самоврядування

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

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

- затвердження регламенту ради;
- утворення виконавчого комітету ради, визначення його чисельності, затвердження персонального складу; внесення змін до складу виконавчого комітету та його розпуск;

– заслуховування звіту сільського, селищного, міського голови про діяльність виконавчих органів ради, зокрема щорічного звіту про здійснення державної регуляторної політики виконавчими органами відповідної ради;

– ухвалення рішень про наділення органів самоорганізації населення окремими власними повноваженнями органів місцевого самоврядування, а також про передання коштів, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення;

– затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування;

– розгляд прогнозу місцевого бюджету, затвердженій місцевого бюджету, внесення змін до нього; затвердження звіту про виконання відповідного бюджету;

– ухвалення рішень про передання іншим органам окремих повноважень щодо управління майном, яке належить до комунальної власності відповідної територіальної громади, визначення меж цих повноважень та умов їх здійснення тощо.

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

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

Слід звернути увагу на їх подвійну підконтрольність. Так, виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад є підконтрольними й підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їх повноважень органів виконавчої влади – також відповідним органам виконавчої влади.

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

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» розрізняв власні та делеговані повноваження виконавчих органів сільських, селищних і міських рад²⁴³. Зокрема, у сфері соціально-економічного розвитку, планування та

²⁴³ Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України від 21.05.1997 р. №280/97-ВР. *Офіційний вісник України*. 1997 № 25.

обліку до власних (самоврядних) повноважень віднесено підготовку програм соціально-економічного та культурного розвитку сіл, селищ, міст, цільових програм з інших питань самоврядування, подання їх на затвердження ради, організація їх виконання, подання раді звітів про хід і результати виконання цих програм; розгляд проектів планів підприємств і організацій, які належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, внесення до них зауважень і пропозицій, здійснення контролю за їх виконанням. Серед делегованих повноважень слід виділити організаційне забезпечення надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг.

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

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

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

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

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

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

Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» передбачена можливість об'єднання суміжних територіальних громад сіл, селищ, та міст»²⁴⁴. Ініціаторами добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст можуть бути:

- 1) сільський, селищний, міський голова;
- 2) не менш як третина депутатів від загального складу сільської, селищної, міської ради;
- 3) члени територіальної громади в порядку місцевої ініціативи;
- 4) органи самоорганізації населення відповідної території (за умови представлення ними інтересів не менш як третини членів відповідної територіальної громади).

Об'єднана територіальна громада вважається утвореною від дня набрання чинності рішеннями всіх рад, що ухвалили рішення про добровільне об'єднання територіальних громад, або з моменту набрання чинності рішенням про підтримку добровільного об'єднання територіальних громад на місцевому референдумі та за умови відповідності таких рішень висновку, який готує Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласна державна адміністрація на підставі проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад, що затверджується постановою Ради міністрів Автономної Республіки Крим, розпорядженням голови обласної державної адміністрації.

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

²⁴⁴ Про добровільне об'єднання територіальних громад. Закон від 5.02.2015 р. №157-УІІІ.

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

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

З метою забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей з ефективного виконання органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень Законом України «Про співробітництво територіальних громад» визначено організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, що здійснюється на договірних засадах у визначених Законом формах²⁴⁵.

Співробітництво здійснюється у сферах спільних інтересів територіальних громад у межах повноважень відповідних органів місцевого самоврядування, якщо інше не передбачено законом. До форм такого співробітництва віднесено:

- 1) делегування виконання окремих завдань;
- 2) реалізацію спільних проектів;
- 3) спільне фінансування (утримання) підприємств, установ та організацій комунальної форми власності;
- 4) утворення спільних комунальних підприємств, установ та організацій;
- 5) утворення спільного органу управління.

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

²⁴⁵ Про співробітництво територіальних громад. Закон України від 17.06.2014 р. №1508-УП (з наступними змінами та доповненнями). *Голос України* від 23.07.2014 року № 138.

Розділ 5

ПРОФЕСІЙНІ СПІЛКИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ²⁴⁶

Професійні спілки – це один із найчисельніших інститутів громадянського суспільства²⁴⁷, який є стороною соціального діалогу з питань формування та реалізації державної соціальної та економічної політики, регулювання трудових, соціальних, економічних відносин²⁴⁸.

Згідно із законодавством України профспілки є незалежними, самостійно організовують свою діяльність, а будь-яке втручання у їхню статутну діяльність заборонено (стаття 12 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності»).

Основною метою діяльності профспілок є захист трудових і соціально-економічних прав і гарантій членів профспілок, представництво їхніх інтересів в органах влади, у відносинах з роботодавцями та іншими громадськими об'єднаннями.

Відповідно до статті 11 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» для представництва і здійснення захисту прав та інтересів членів профспілок на відповідному рівні договірного регулювання трудових і соціально-економічних відносин профспілки, організації профспілок можуть мати статус:

- первинних – первинна профспілкова організація діє на конкретному підприємстві, установі чи організації;
- місцевих – організація профспілок об'єднує мінімум дві первинні профспілкові організації однієї адміністративно-територіальної одиниці (міста, району в місті, району, села, селища);
- обласних – організації профспілок є в більшості адміністративно-територіальних одиниць однієї області, міст Києва та Севастополя;

²⁴⁶ Автор: **Ірина Орловська**, академік ААНП, кандидат юридичних наук, доцент, керівник департаменту Федерації профспілок України.

²⁴⁷ Станом на 31 грудня 2021 року кількість укладених та зареєстрованих колективних договорів становить 43154, що охоплює більше 5 млн. працівників. Найчисельнішим національним профоб'єднанням є Федерація профспілок України, яка об'єднує станом на 1 січня 2022 року у своїх лавах 3,46 млн членів профспілок, з яких 2,25 млн – працівники.

²⁴⁸ Згідно зі статтею 1 Закону України «Про соціальний діалог в Україні» соціальний діалог – процес визначення та зближення позицій, досягнення спільних домовленостей та ухвалення узгоджених рішень сторонами соціального діалогу, які представляють інтереси працівників, роботодавців та органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування з питань формування та реалізації державної соціальної та економічної політики, регулювання трудових, соціальних, економічних відносин.

Відповідно до частини другої статті 13 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» держава визнає профспілки повноважними представниками працівників і захисниками їх трудових, соціально-економічних прав та інтересів, співпрацює з профспілками в їх реалізації, сприяє профспілкам у встановленні ділових партнерських взаємовідносин із роботодавцями та їх об'єднаннями.

– регіональних – організації профспілок є в більшості адміністративно-територіальних одиниць двох або більше областей;

– республіканських – статус республіканських профспілок Автономної Республіки Крим визначається за ознаками всеукраїнських профспілок стосовно території Автономної Республіки Крим;

– всеукраїнських – у разі, коли організацій профспілки є в більшості адміністративно-територіальних одиниць України, або коли організації профспілок є в більшості тих адміністративно-територіальних одиниць України, де розташовані підприємства, установи або організації певної галузі²⁴⁹.

На національному рівні всеукраїнські профоб'єднання організовуються для створення представницького органу профспілкової сторони соціального діалогу у взаємовідносинах із стороною органів виконавчої влади та стороною роботодавців, що називається Спільний представницький орган репрезентативних всеукраїнських об'єднань профспілок на національному рівні (далі – СПО об'єднань профспілок)²⁵⁰.

У рамках своєї структури профспілки, як правило, організовуються за адміністративно-територіальною та галузевою ознакою та в умовах воєнного стану виконують не тільки свої традиційні повноваження щодо представництва і захисту трудових прав спілчан, а й роблять усе можливе, щоб допомогти працівникам і забезпечити життєдіяльність країни, вбачаючи своє завдання у створенні міцного тилу та сприятливішому посиленню обороноздатності країни.

По-перше, з початком війни профспілки почали активно займатися новим для себе напрямком діяльності – гуманітарною функцією з надання допомоги внутрішньо переміщеним особам²⁵¹. Внаслідок військової агресії російської федерації в Україні велика кількість українців була змушена покинути місце постійного проживання та шукати безпечного захисту. Чимало з них втратили житло, роботу, не мають жодних джерел для існування.

Українським завданням стало надання допомоги у розміщенні внутрішньо переміщених осіб із зон бойових дій у профспілкових санаторіях,

²⁴⁹ Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон України від 15.09.1999 № 1045-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1045-14#Text>

²⁵⁰ Створений на підставі Угоди про утворення СПО об'єднань профспілок, укладеної 8 вересня 2017 року, у складі наступних об'єднань профспілок: Федерація профспілок України, Федерація професійних спілок транспортників України, Конфедерація Вільних профспілок України, Об'єднання всеукраїнських автономних профспілок, Об'єднання всеукраїнських профспілок і профоб'єднань «Єдність».

²⁵¹ За даними Міжнародної організації з міграції (МОМ), після 24 лютого 2022 року їх кількість складала 8 млн осіб. За даними Агентства ООН у справах біженців із 24 лютого 2022 року, третина українців була змушена покинути свої домівки. На даний момент, це найбільша криза з переміщенням людей у світі. Близько 7 мільйонів осіб були переміщені в межах України, тоді як близько 13 мільйонів людей лишаються на територіях, постраждалих від конфлікту, будучи не в змозі виїхати через підвищені безпекові ризики, руйнування мостів і доріг, нестачу ресурсів або інформації про те, де вони можуть знайти захисток і житло.

готелях і туристичних базах, дитячих оздоровчих закладах, гуртожитках, а також у забезпеченні їх продуктами харчування, засобами гігієни тощо²⁵². Так, Федерацією профспілок України для вирішення цих гострих питань створено Тимчасовий штаб Федерації профспілок України з гуманітарної допомоги²⁵³.

По-друге, гуманітарним напрямком діяльності профспілок стало надання допомоги, як фінансової, так і продуктової та речової, членам профспілок, профспілковим організаціям, громадянам, які постраждали внаслідок військової агресії рф.

Така гуманітарна діяльність вимагає значних фінансових ресурсів. Основними національними профоб'єднаннями була проведена плідна робота із залучення донорських і грантових коштів. Так, Федерація профспілок України завдяки потужній підтримці Міжнародної конфедерації профспілок, Європейської конфедерації профспілок, Міжнародної організації праці, фінансовій допомозі від профоб'єднань Франції, Норвегії, Німеччини, Ізраїлю, Литви, США, масштабним проектам з Данським агентством профспілкового розвитку «Українські профспілки допомагають переміщеним особам, які постраждали від війни» та Благодійним фондом Corus International «Реагування на надзвичайну ситуацію, пов'язану з внутрішнім переміщенням громадян України внаслідок воєнних дій російської федерації проти України», гуманітарній допомозі від профоб'єднань Австрії, Польщі, Італії, Німеччини, Іспанії, Франції вдалося повністю безкоштовно надавати послуги проживання і харчування найбільш нужденним людям, яких розміщено в профспілкових санаторіях, на туристичних та інших об'єктах на період воєнного стану²⁵⁴.

Із метою захисту інтересів тих українським громадян, які в пошуках захистку покинули країну, профспілки України активно співпрацюють із Міжнародною конфедерацією профспілок, Європейською конфедерацією профспілок, національними профоб'єднаннями країн щодо прийому українських біженців з метою забезпечення захисту їх прав на ринку праці цих країн та однакового ставлення до них нарівні з місцевими працівниками. Профспілки також використовують свій досвід, щоб допомогти українським біженцям

²⁵² За рішенням Федерації профспілок України для надання захистку ВПО задіяно 16 профспілкових санаторіїв ПрАТ «Укрпрофоздоровниця», 8 туристичних закладів системи ПрАТ «Укрпрофтур», навчальні центри обласних профоб'єднань. Так, за період з 24 лютого по вересень 2022 року профспілковими закладами надано безкоштовні послуги з притулку та харчування обсягом 450 тисяч ліжко-місць, наразі в них щоденно перебувають в середньому понад 6 тис. людей.

²⁵³ Штаб Федерації профспілок України з гуманітарної допомоги створено відповідно до розпорядження Федерації профспілок України від 04.03.2022 № 52 «Про створення Тимчасового гуманітарного штаб ФПУ з допомоги членам профспілок, організаціям профспілок та біженцям, які постраждали внаслідок воєнної агресії Росії».

²⁵⁴ Постанова Ради Федерації профспілок України від 30.06.2022 № Р4/2 «Про виклики і завдання ФПУ, її членських організацій щодо забезпечення трудових і соціально-економічних прав працівників в умовах воєнного стану в Україні».

швидко інтегруватися в інших країнах, допомагаючи їм знайти роботу та консультуючи їх з питань трудових прав та соціального забезпечення з метою недопущення їх експлуатації.

По-третє, як зазначено вище, основним напрямком діяльності СПО об'єднань профспілок залишається здійснення представницької функції та участь у формуванні державної політики у сфері соціально-економічних та трудових відносин. Оскільки правова система України не була готова до запровадження воєнного стану, сторони соціального діалогу активно залучалися до напрацювання відповідної бази (наприклад, закони України від 15.03.2022 № 2136-IX «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» та від 01.07.2022 № 2352-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації трудових відносин» були опрацьовані на тристоронній основі).

Представницька функція профспілок в умовах воєнного стану реалізується через залучення представників СПО об'єднань профспілок до участі в засіданнях комітетів Верховної Ради України²⁵⁵, до консультацій та узгоджувальних процедур у робочих групах для соціального діалогу. Варто зазначити, що відповідно до Регламенту Кабінету Міністрів України у його засіданнях можуть брати участь представники СПО об'єднань профспілок та Спільного представницького органу сторони роботодавців на національному рівні, однак засідання Уряду України й урядових комітетів відбуваються в закритому режимі без запрошення відповідних сторін соціального діалогу.

По-четверте, профспілками продовжувалася реалізація правозахисної функції. Відповідно до статті 259 Кодексу законів про працю громадський контроль за додержанням законодавства про працю здійснюють професійні спілки та їх об'єднання. В умовах воєнного стану громадський контроль здійснюється з урахуванням положень Закону України від 15.03.2022 № 2136-IX «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану», особливо в частині утримання роботодавців від односторонніх дій у трудових відносинах із працівниками щодо призупинення дії окремих положень колективного договору та призупинення дії трудового договору (статті 11 і 13).

Актуальним залишається захист членів профспілок за умови впровадження спрощеного режиму регулювання трудових відносин, передбаченого у главі III-Б Кодексу законів про працю²⁵⁶.

²⁵⁵ Так, за січень-серпень 2022 року відбулося 19 засідань Комітету Верховної Ради України з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів у режимі відеоконференції, на яких було опрацьовано понад 115 проєктів актів законодавства, із них надано пропозицій до більшої половини законопроєктів.

²⁵⁶ Профспілки неодноразово виступали проти ухвалення проєкту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення регулювання трудових відносин у сфері малого і середнього підприємництва та зменшення адміністративного навантаження на підприємницьку діяльність» (реєстр. № 5371) (зараз ухвалений як Закон України від 19.07.2022 № 2434-IX). Про це свідчать численні звернення до міжнародних профспілкових орга-

По п'яте, правопросвітництво. Зазначимо, що діяльність профспілок безпосередньо пов'язана із проведенням консультативної та правороз'яснювальної роботи серед членських організацій, членів профспілок і громадян, наданням безоплатної правової, організаційної, фінансової, методичної та практичної допомоги. Особливо це актуально у зв'язку з появою нового законодавства про працю, орієнтованого на воєнний час.

Отже, публічне адміністрування у сфері соціально-економічних та трудових відносин в Україні здійснюється професійними спілками як суб'єктами делегованих повноважень.

Публічне адміністрування діяльності професійних спілок в умовах воєнного стану – цілеспрямована діяльність професійних спілок (їх об'єднань), яка здійснюється в умовах воєнного стану з метою реалізації повноважень закріплених законодавством про працю та профспілки, установчими документами профспілок та їх об'єднань з питань, що стосуються формування та реалізації державної соціальної та економічної політики, регулювання трудових, соціальних, економічних відносин.

Публічне адміністрування діяльності професійних спілок потребує динамічного підходу, адже його потрібно коригувати як упродовж воєнного стану, так і за результатами його припинення або скасування, що зумовлено особливою сферою публічного інтересу, спрямованого на відображення потреб працівників і захисту їхніх трудових, соціально-економічних прав та інтересів у цей складний для держави час.

нізацій, Верховної Ради України, народних депутатів України та рішення національних профоб'єднань – наприклад, постанова Президії Федерації профспілок України від 24.06.2021 № П-1-8 «Про заходи, спрямовані на недопущення законодавчих ініціатив щодо звуження прав працівників та їх представників», рішення СПО об'єднань профспілок від 11.07.2022 № 37-1 «Про забезпечення захисту прав та інтересів працівників в умовах просування владою законодавчих ініціатив, спрямованих на лібералізацію законодавства про працю».

ГЛАВА 9

Адміністративні послуги²⁵⁷

Розділ 1

ПОНЯТТЯ, ОЗНАКИ ТА ВИДИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

1.1. Поняття та ознаки адміністративної послуги

Розвиток України як незалежної, правової, соціальної держави відбувається, не в останню чергу, завдяки активному запровадженню сучасних демократичних цінностей і стандартів. Цей процес супроводжується зміною пріоритетів державної діяльності, а також принципів і форм відносин між владою і громадянами. Сьогодні на найвищому рівні державного управління постало завдання щодо усвідомлення нової ролі держави, сутність якої полягає не в жорсткому управлінні процесами розвитку суспільства, а в наданні послуг, сприянні соціально-економічному розвитку, служінні інтересам суспільства і людини.

На державу як гаранта прав і свобод Конституцією України покладено обов'язок юридичного забезпечення реалізації кожним громадянином своїх прав і законних інтересів. Одним з «інструментів» держави в цій діяльності є адміністративні послуги, які займають дедалі важливіше місце в діяльності органів публічної адміністрації. У цьому контексті одним із нагальних завдань є створення ефективної системи надання адміністративних послуг, яка буде гарантувати забезпечення максимального задоволення потреб суб'єктів звернень щодо таких послуг.

Відповідно до ст. 5 Закону «Про адміністративні послуги» виключно законами, які регулюють суспільні відносини щодо надання адміністративних послуг, установлюються: 1) підстави для одержання адміністративної послуги; 2) суб'єкт надання адміністративної послуги та його повноваження щодо надання адміністративної послуги; 3) перелік і вимоги до документів, необхідних для отримання адміністративної послуги; 4) платність або безоплатність надання адміністративної послуги; 5) граничний строк надання адміністративної послуги; 6) перелік підстав для відмови в наданні адміністративної послуги²⁵⁸.

²⁵⁷ Автори: **Олександр Буханевич**, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України, заслужений юрист України, завідувач кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова;

Алла Івановська, доктор юридичних наук, професор, проректор з наукової роботи Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова.

²⁵⁸ Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 року №520 (редакція від 19.02.2022 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>

Стаття 1 Закону визначає, що *адміністративна послуга* – це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або здійснення обов'язків такої особи відповідно до закону.

Крім цього варто зазначити, що у ч. 1 ст. 2 Закону України «Про адміністративні послуги» сказано, що дія цього Закону поширюється на суспільні відносини, пов'язані з наданням адміністративних послуг. Водночас згідно з ч. 2 ст. 2 Закону України «Про адміністративні послуги» дія цього Закону не поширюється зокрема на відносини щодо: 1) здійснення державного нагляду (контролю); 2) метрологічного контролю і нагляду; 3) акредитації органів з оцінки відповідності; 4) дізнання, досудового слідства; 5) оперативно-розшукової діяльності; 6) судочинства, виконавчого провадження; 7) нотаріальних дій; 8) виконання покарань; 9) доступу до публічної інформації; 10) застосування законодавства про захист економічної конкуренції; 11) провадження діяльності, пов'язаної з державною таємницею; 12) набуття прав на конкурсних засадах; 13) набуття прав стосовно об'єктів, обмежених у цивільному обігу; 14) здійснення державного регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг; 15) сертифікації оператора системи передання відповідно до Закону України «Про ринок електричної енергії»; 16) авторизації електронних майданчиків та ухвалення рішення про відключення авторизованих електронних майданчиків від електронної системи закупівель, передбачених Законом України «Про публічні закупівлі»²⁵⁹.

Із законодавчого визначення можна виділити ключові *ознаки адміністративної послуги*: 1) адміністративна послуга надається лише за заявою фізичної або юридичної особи; 2) заява призводить до певного результату, спрямованого на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків особи; 3) адміністративна послуга є результатом здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг; 4) адміністративна послуга надається відповідно до закону.

Характеризуючи ознаки адміністративних послуг, можна зробити такі висновки:

По-перше, адміністративна послуга надається суб'єктом надання адміністративних послуг лише за ініціативою особи, яка потребує таку послугу.

По-друге, результатом розгляду заяви суб'єкта звернення є: 1) рішення індивідуальної дії (адміністративний акт), що ухвалюється щодо конкретної особи і породжує, змінює або припиняє права та/або обов'язки особи (наприклад, свідоцтво про реєстрацію шлюбу, ліцензія на певний вид господарської діяльності, внесення відповідного запису у Єдиний державний реєстр юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців); 2) адміністративний дого-

²⁵⁹ Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 року №520 (редакція від 19.02.2022 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>

вір, за яким відбувається набуття, зміна чи припинення прав та/або обов'язків особи.

По-третє, адміністративна послуга надається лише суб'єктом надання адміністративних послуг.

По-четверте, надання адміністративної послуги є повноваженням органу державної або місцевої влади.

По-п'яте, повноваження органів публічної адміністрації та процедура з надання адміністративних послуг мають бути закріплені виключно законом.

1.2. Відмінність адміністративної послуги від інших видів послуг у публічній сфері

У юридичній науці визначення категорії «послуга» має неоднозначне тлумачення. Уживання категорії «послуга» у сфері приватного регулювання й поява в українському законодавстві терміна «адміністративна послуга» зумовило виникнення такої проблеми, як їх розмежування та ступінь правомірності використання методів регулювання, що характерно одному правовому інституту при регламентації іншого.

Крім того в нормативно-правових актах термін «послуга» використовується у таких словосполученнях, як «публічна послуга», «державна послуга», «муніципальна послуга», що у свою чергу призводить до неоднозначного розуміння.

Адміністративні послуги та послуги, що надаються в межах цивільних правовідносин, є абсолютно різнопорядковими явищами. У першому випадку це публічні правовідносини, що за своєю сутністю є реалізацією суб'єктами надання адміністративних послуг функцій держави. У другому мова йде про типові цивільні (приватні) правовідносини. Складний характер цього питання пов'язаний із використанням терміна «послуги», який свідчить про належність цього правового явища до цивілістики. Однак варто враховувати, що для поняття «адміністративна послуга» визначальним є слово «адміністративні», яке характеризує суб'єктів, що надають адміністративні послуги, – державновладні суб'єкти, що суттєво змінює природу таких послуг.

Адміністративні послуги надаються лише обмеженим колом суб'єктів і на відміну від приватних чи інших публічних послуг отримати адміністративну послугу особі можна тільки в одного суб'єкта – в одному органі. Наявність публічного елемента, наділеного владними повноваженнями, у відносинах у сфері надання адміністративних послуг, а також суворе регламентація порядку реалізації таких повноважень разом із законодавчим закріпленням обмеженого переліку результатів діяльності виключає таке утворення зі сфери цивільно-правового регулювання. Таким чином, уважаємо, що доцільно вживати поняття «послуга» щодо діяльності органів державної та місцевої влади.

На відміну від поняття «адміністративна послуга» термін «публічна послуга» має ширше значення. Це пояснюється насамперед тим, що публічні послуги можуть надавати державні і недержавні установи. Їх подібність полягає в тому, що в

отриманні таких послуг зацікавлене суспільство. Поняття «публічна послуга» по суті охоплює сфери суспільних відносин, які врегульовані і цивільним, і адміністративним правом. Однак у цих сферах відбувається диференціація правового регулювання, зумовлена двома основними чинниками – суб'єктом надання послуги та змістом правовідносин, що при цьому виникають. Інші категорії послуг потрібно виділяти за тією сферою, в якій вони надаються. Наприклад, соціальні послуги за ознаками і природою є публічними, але критерієм виділення є саме сфера, в якій вони реалізуються, а не коло суб'єктів, що їх надають.

Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади розглядає сферу публічних послуг як такі, що надаються органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні²⁶⁰.

Таким чином, публічні послуги – це послуги, які надаються органами державної та місцевої влади або іншими суб'єктами (підприємствами, установами, організаціями) за рахунок публічних коштів і під відповідальність публічної влади.

Залежно від суб'єкта, що надає публічні послуги, можна розрізняти державні та муніципальні послуги. Важливою складовою як державних, так і муніципальних публічних послуг є адміністративні послуги. Зауважимо, що у п. 3 ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги» встановлено вичерпний перелік суб'єктів, які можуть надавати адміністративні послуги²⁶¹, тобто підприємства, установи та організації незалежно від форм власності не можуть надавати адміністративні послуги. У зв'язку з цим адміністративна послуга буде державною якщо таку послугу надають органи державної влади за рахунок коштів державного бюджету, а муніципальною у випадку надання такої послуги органами місцевого самоврядування за рахунок коштів місцевого бюджету.

1.3. Види адміністративних послуг

Закон України «Про адміністративні послуги» не систематизує адміністративні послуги та не вирішує питання поділу останніх на види. Водночас упорядкування адміністративних послуг в єдину систему є невід'ємною умовою, що впливає на покращення їх якості. У зв'язку з цим та задля поліпшення стану (системи) надання адміністративних послуг особливої уваги набуває проблема їх класифікації.

Ураховуючи велику кількість адміністративних послуг, різні підходи науковців щодо їх ознак та видів, доцільно, на нашу думку, адміністративні послуги класифікувати за такими критеріями:

²⁶⁰ Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 №90-р. URL : zakon.rada.gov.ua/go/90-2006-p

²⁶¹ Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 року №520 (редакція від 19.02.2022 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>

- 1) за критерієм платності – платні та безоплатні;
- 2) за джерелом фінансування – послуги, що фінансуються за рахунок коштів державного бюджету, та послуги, що фінансуються за рахунок коштів місцевого бюджету;
- 3) за порядком надання – послуги, що надаються суб'єктами надання адміністративних послуг безпосередньо; послуги, що надаються через центри надання адміністративних послуг; послуги, що надаються через Єдиний державний портал адміністративних послуг;
- 4) залежно від суб'єктів надання – державні та муніципальні;
- 5) за змістом адміністративної діяльності – видання дозволів; реєстрація з веденням реєстрів; легалізація актів; соціальні послуги; послуги, які визначаються іншими видами адміністративної діяльності;
- 6) за суб'єктом отримання – послуги, спрямовані на задоволення інтересів фізичних осіб; послуги, спрямовані на задоволення інтересів юридичних осіб і фізичних осіб – підприємців; послуги, спрямовані на задоволення як фізичних, так і юридичних осіб;
- 7) за критерієм потрібності – основні та додаткові;
- 8) за критерієм обов'язковості – обов'язкові та добровільні;
- 9) за галузями законодавства (за характером питань, за розв'язанням яких звертаються особи до адміністративних органів) – послуги у сфері землекористування; послуги в галузі природокористування; послуги в галузі підприємницької діяльності; послуги в галузі соціальних відносин, інші;
- 10) за кількістю суб'єктів, задіяних до процедури надання послуги, – елементарні та композитні;
- 11) за наявності проміжного результату – прості та складні;
- 12) залежно від форми реалізації – послуги, пов'язані з реальним здійсненням конституційних прав і свобод громадян; власне адміністративні послуги, пов'язані з юридичним оформленням умов, необхідних для реалізації прав і свобод.

Отже, варіантів класифікації адміністративних послуг може бути багато. Але найважливішим є насамперед ті варіанти, які дозволяють докладніше висвітлити сукупність адміністративних послуг і покращити їх правове регулювання. При визначенні поняття «адміністративні послуги» визначальним є слово «адміністративні», яке характеризує суб'єктів, що надають адміністративні послуги, і це вказує на публічний характер таких послуг. У зв'язку з цим та з метою формування єдиних концептуальних засад у сфері надання публічних послуг, на наш погляд, найбільш доцільно класифікувати адміністративні послуги на державні та муніципальні²⁶².

²⁶² Буханевич О. М. Класифікація адміністративних послуг. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія Право. 2015. № 33. Том. 2., с. 10.

Розділ 2

СУБ'ЄКТИ ВІДНОСИН У СФЕРІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

2.1. Суб'єкт звернення

Відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги» суб'єкт звернення – це фізична особа або юридична особа, яка звертається за отриманням адміністративних послуг;

Уживання в Законі терміна «фізична особа» включає всі категорії фізичних осіб – громадян України, іноземців та осіб без громадянства, тобто всі вони можуть бути суб'єктами звернення за адміністративними послугами. Відповідно Цивільного кодексу України фізичною особою вважається людина як учасник цивільних відносин. Для того щоб користуватися своїми правами, особа повинна мати: цивільну правоздатність (тобто здатність мати цивільні права та обов'язки, яка виникає момент народження особи) (чч. 1 та 2 ст.25) та цивільну дієздатність, тобто здатність своїми діями набувати для себе цивільних прав і самостійно їх здійснювати, а також здатність своїми діями створювати для себе цивільні обов'язки, самостійно їх виконувати та нести відповідальність у разі їх невиконання (абзац другий ч. 1 ст. 30).

У випадках, установлених законом, здатність мати окремі цивільні права та обов'язки може пов'язуватися з досягненням фізичною особою відповідного віку (ч. 3 ст. 25 Цивільного кодексу України). Тому і споживачем окремих адміністративних послуг особа може бути по досягненні певного віку. Наприклад, отримати паспорт громадянина України можна з 14 років, а посвідчення на право керування транспортними засобами категорії «А1» та «А» – з 16.

Суб'єктами звернення з приводу надання адміністративних послуг є і фізичні особи-підприємці, оскільки частиною 2 статті 9 Закону «Про адміністративні послуги» прямо передбачено, що право на отримання адміністративної послуги має «фізична особа, зокрема фізична особа – підприємець. Відповідно до Цивільного кодексу України право на здійснення підприємницької діяльності, яку не заборонено законом, має фізична особа з повною цивільною дієздатністю, яку вона здійснює за умови її державної реєстрації в порядку, встановленому законом (ч.1, ч. 2 ст. 50).

До споживачів адміністративних послуг належать і юридичні особи. Цивільним кодексом України визначено, що юридичною особою є організація, створена і зареєстрована у встановленому законом порядку (ч.1 ст.80). Залежно від порядку її створення юридичні особи поділяються на юридичних осіб приватного права та юридичних осіб публічного права. Юридична особа приватного права створюється на підставі установчих документів відповідно до статті 87 Цивільного кодексу України учасниками (засновниками). Юридична особа публічного права створюється розпорядчим актом Президента

України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування». (ч.2 ст. 81)²⁶³.

Таким чином, суб'єктом звернення щодо надання адміністративної послуги може бути: фізична особа (громадянин України, іноземець, особа без громадянства); фізична особа-підприємець; юридична особа.

Потрібно зазначити, що деякі види адміністративних послуг можуть отримувати лише окремі групи суб'єктів. Так, паспорт громадянина України можуть та зобов'язані отримати лише громадяни України, а певний вид ліцензії – лише юридична особа. Окрім того, переважну більшість адміністративних послуг законодавство дозволяє отримувати через представника за дорученням, однак окремі (наприклад, згаданий паспорт громадянина України) можна отримати лише особисто.

2.2. Суб'єкт надання адміністративних послуг

У п. 3 ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги» визначено коло суб'єктів, які можуть надавати адміністративні послуги. Це, зокрема: суб'єкт надання адміністративної послуги – орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, державний реєстратор, суб'єкт державної реєстрації, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги²⁶⁴. Цей перелік є вичерпним. Законодавець використав саме інституційний критерій для формування переліку суб'єктів надання адміністративної послуги, а не функціональний. Це означає, що за чинним Законом жодні інші суб'єкти не можуть надавати адміністративні послуги.

2.2.1. Органи виконавчої влади як суб'єкти надання адміністративних послуг

Провідне місце серед центральних органів виконавчої влади посідають міністерства України. Відповідно до чинного законодавства України міністерства уповноважені надавати адміністративні послуги²⁶⁵.

²⁶³ Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV (редакція від 10.10.2022 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>

²⁶⁴ Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 року №520 (редакція від 19.02.2022 р.). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>

²⁶⁵ Так, Міністерство освіти і науки України надає такі адміністративні послуги: видача ліцензії на надання освітніх послуг у сфері вищої та професійно-технічної освіти; переоформлення ліцензії на надання освітніх послуг у сфері вищої та професійно-технічної освіти; видача копії ліцензії на надання освітніх послуг у сфері вищої та професійно-технічної освіти; видача дублікату ліцензії на надання освітніх послуг у сфері вищої та професійно-технічної освіти; видача професійно-технічним закладам свідоцтв про атестацію; проставлення апостилю на офіційних документах, виданих навчальними закладами, державними органами, підприємствами, установами та організаціями, що стосуються сфери освіти і науки; визнання і встановлення еквівалентності документів про освіту, виданих навчальними закладами іноземних держав (Деякі питання надання

Поряд із цим потрібно відзначити, що адміністративні послуги серед центральних органів виконавчої влади надають переважно територіальні органи міністерств та інші органи державної влади.

До інших центральних органів виконавчої влади належать служби, агентства, інспекції, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, інші центральні органи виконавчої влади.

Інші державні органи, які надають адміністративні послуги, – це насамперед державні органи, які не віднесені до органів виконавчої влади (наприклад, Національний банк України, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг тощо). При цьому ні законодавець, ні судові органи, ні органи прокуратури адміністративних послуг не надають.

2.2.2. Органи місцевого самоврядування як суб'єкти надання адміністративних послуг

Відповідно до ч. 2 ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органам місцевого самоврядування, крім власних повноважень, можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади, у здійсненні яких вони є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. Глава II цього Закону містить низку статей, що передбачають якими саме делегованими повноваженнями можуть наділятися органи місцевого самоврядування. Так, ст. 27 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» в частині делегованих повноважень передбачено, що органи місцевого самоврядування здійснюють організаційне забезпечення надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через ЦНАП.

Виходячи з природи та сутності місцевого самоврядування, громади мають право і, головне, реальну здатність самостійно вирішувати всі питання місцевого життя. Саме тому в рамках проведення державних реформ із децентралізації влади потрібно врахувати, що основним суб'єктом надання адміністративних послуг мають бути саме органи місцевого самоврядування. Це наблизить процедури надання адміністративних послуг до споживачів, що зробить їх не лише зручними, але й сприятиме більш оперативному і професійному задоволенню й виявленню потреб та очікувань споживачів, підвищить відповідальність органів влади.

У зв'язку із запровадженням у державно-правову практику України інституту *старости об'єднаної територіальної громади* важлива роль у наданні та сприянні громадянам в наданні адміністративних послуг належить саме цій посадовій особі місцевого самоврядування. Відповідно до п. 4 ч.5 ст.54¹ Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» староста

Міністерством освіти і науки і Державною службою інтелектуальної власності платних адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 травня 2011 року № 550 (редакція від 26.08.2021р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/550-2011-%D0%BF#Text>

сприяє жителям відповідного старостинського округу в підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, а також у поданні відповідних документів до зазначених органів. За рішенням відповідної сільської, селищної, міської ради надає адміністративні послуги та/або виконує окремі завдання адміністратора центру надання адміністративних послуг (у разі утворення такого центру)²⁶⁶.

Відповідно до ч. 1 п. б п.п. 5, 7, 8 ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виконавчі органи сільських, селищних, міських рад (крім міст обласного значення) наділені делегованими повноваженнями здійснювати державну реєстрацію актів цивільного стану, державну реєстрацію в установленому порядку юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців; державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень.

2.2.3. Державний реєстратор, суб'єкт державної реєстрації, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги

На сьогодні відносини, які виникають у сфері державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців регулюються Конституцією України, Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» та нормативно-правовими актами, ухваленими відповідно до Закону.

Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань»²⁶⁷ поширюється на державну реєстрацію юридичних та фізичних осіб-підприємців, громадських формувань, що не мають статусу юридичних осіб. Цей закон спрямований на реформування системи надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації бізнесу – забезпечення її відкритості та прозорості, оперативності та своєчасності, раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій.

Відповідно до ст. 1 Закону державний реєстратор юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань – це особа, яка перебуває у трудових відносинах з суб'єктом державної реєстрації, нотаріус (п.5. ч. 1).

Суб'єктами державної реєстрації відповідно до вимог цього Закону є:

– Міністерство юстиції України – у разі державної реєстрації політичних партій, всеукраїнських професійних спілок, їх об'єднань, всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців; відокремлених підрозділів іноземних неурядових організацій, представництв, філій іноземних благодійних організацій, постійно діючих третейських судів, засновниками яких є всеукраїнські

²⁶⁶ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР (редакція від 10.10.2022 р.). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

²⁶⁷ Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань : Закон України від 15.05.2003 № 755-IV (редакція від 27.10.2022 р.). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15#Text>

громадські організації, всеукраїнських творчих спілок, символіки громадських формувань; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері релігії, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації – у разі державної реєстрації юридичних осіб – релігійних організацій;

– територіальні органи Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі – у разі державної реєстрації первинних, місцевих, обласних, регіональних та республіканських професійних спілок, їх організацій та об'єднань, структурних утворень політичних партій, регіональних (місцевих) творчих спілок, територіальних осередків всеукраїнських творчих спілок, місцевих, обласних, республіканських Автономної Республіки Крим, Київської та Севастопольської міських організацій роботодавців та їх об'єднань, постійно діючих третейських судів, громадських об'єднань, їх відокремлених підрозділів, громадських об'єднань, що не мають статусу юридичної особи, підтвердження всеукраїнського статусу громадського об'єднання;

– виконавчі органи сільських, селищних і міських рад, Київська та Севастопольська міські, районні, районні у містах Києві та Севастополі державні адміністрації, нотаріуси – у разі державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців.

Виконавчі органи сільських, селищних та міських рад (крім міст обласного та/або республіканського Автономної Республіки Крим значення) набувають повноважень з державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців відповідно до цього Закону у разі ухвалення відповідною радою такого рішення (п. 14 ст. 1 Закону).

2.2.4. Центри надання адміністративних послуг

Відповідно до ч. 1 ст. 12 Закону України «Про адміністративні послуги» *центр надання адміністративних послуг* – це постійний чинний робочий орган або структурний підрозділ місцевої державної адміністрації або органу місцевого самоврядування, в якому надаються адміністративні послуги через адміністратора через його взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг. У виняткових випадках (якщо послуги у центрах надання адміністративних послуг не можуть бути надані адміністратором або таке їх надання є значно гіршим для інтересів суб'єктів звернення та/або публічних інтересів) окремі адміністративні послуги можуть надаватися через центр надання адміністративних послуг посадовими особами суб'єктів надання адміністративних послуг на підставі узгоджених рішень з органом, який ухвалив рішення про утворення такого центру.

Центр надання адміністративних послуг, утворений як постійний чинний робочий орган, забезпечує надання адміністративних послуг суб'єктам звернення із залученням до його роботи посадових осіб окремих виконавчих ор-

ганів (структурних підрозділів) органу, який ухвалив рішення про утворення центру надання адміністративних послуг.

Із законодавчого визначення слідує, що ЦНАП юридично може мати два статуси: постійного чинного робочого органу або структурного підрозділу. Статус постійного чинного робочого органу передбачає його формування із працівників (посадових та/або службових осіб) різних суб'єктів надання адміністративних послуг, зокрема залучення до складу такого органу працівників (посадових та/або службових осіб) різних суб'єктів надання адміністративних послуг принаймні для консультування. Статус структурного підрозділу місцевої державної адміністрації або органу місцевого самоврядування передбачає, що така одиниця є окремим утворенням з власним штатним розписом і власним персоналом (насамперед адміністраторами). Рішення про вибір статусу належить до компетенції органу, який утворює ЦНАП²⁶⁸.

Центри надання адміністративних послуг утворюються : 1) Київською, Севастопольською міською, районною у місті Києві, Севастополі державною адміністрацією; 2) міською, селищною, сільською радою.

Територіальні громади з урахуванням Закону України «Про співробітництво територіальних громад», можуть укласти між собою договори про співробітництво територіальних громад із метою підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей.

Із метою забезпечення належної доступності адміністративних послуг можуть утворюватися територіальні підрозділи та віддалені (зокрема пересувні) робочі місця адміністраторів центрів надання адміністративних послуг.

Організаційне забезпечення діяльності територіальних підрозділів і віддалених (зокрема пересувних) робочих місць адміністраторів центрів надання адміністративних послуг покладається на виконавчий орган (структурний підрозділ) органу місцевого самоврядування або місцевої державної адміністрації, що зазначені в частині другій цієї статті.

Кабінет Міністрів України розробляє методичні рекомендації щодо критеріїв територіальної доступності центру надання адміністративних послуг, включаючи його територіальні підрозділи та віддалені (зокрема пересувні) робочі місця адміністраторів²⁶⁹.

У разі утворення центру надання адміністративних послуг як постійного чинного робочого органу для здійснення матеріально-технічного та організаційного забезпечення діяльності центру надання адміністративних послуг у структурі відповідної ради, міської, районної державної адміністрації

²⁶⁸ Буханевич О. М. Адміністративні послуги в Україні: засади надання та шляхи вдосконалення. Хмельницький. 2017. 391 с.

²⁶⁹ Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 року №520 (редакція від 19.02.2022 р.). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>

утворюється (визначається) виконавчий орган (структурний підрозділ), на який покладаються керівництво та відповідальність за організацію діяльності такого центру.

Важливо відзначити, що центр надання адміністративних послуг самостійно не може визначати перелік адміністративних послуг, які можуть надаватись через нього. Перелік адміністративних послуг, які надаються через такий центр, визначається органом, який ухвалив рішення про утворення центру.

Надання адміністративних послуг, суб'єктом надання яких є відповідна рада (її виконавчі органи або посадові особи), здійснюється виключно через центр надання адміністративних послуг.

Кабінет Міністрів України затверджує перелік адміністративних послуг органів виконавчої влади та адміністративних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування в порядку виконання делегованих повноважень, які є обов'язковими для надання через центри надання адміністративних послуг. (ст. 12 Закону)²⁷⁰.

Згідно з п. 1 Примірного положення про центр надання адміністративних послуг метою створення ЦНАП є забезпечення надання адміністративних послуг. Завданнями таких центрів є: 1) організація надання адміністративних послуг у найкоротший строк та за мінімальної кількості відвідувань суб'єктів звернень; 2) спрощення процедури отримання адміністративних послуг; 3) забезпечення інформування суб'єктів звернень про вимоги та порядок надання адміністративних послуг у центрі; 4) проведення моніторингу якості надання адміністративних послуг відповідно до частини четвертої статті 7 Закону України «Про адміністративні послуги», визначення та вжиття заходів до підвищення рівня якості їх надання, оприлюднення інформації про результати моніторингу та вжиті заходи; 5) забезпечення процесу автоматизації прийому документів та надання адміністративних послуг через використання інформаційних систем та систем електронного документообігу²⁷¹.

Відповідно до ст. 13 Закону «Про адміністративні послуги» суб'єкт звернення для отримання адміністративної послуги в центрі надання адміністративних послуг звертається до адміністратора – посадової особи органу, що утворив центр надання адміністративних послуг, яка організовує надання адміністративних послуг через взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг.

²⁷⁰ Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 року №520 (редакція від 19.02.2022 р.). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>

²⁷¹ Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 20 лютого 2013 р. № 118 (редакція від 13.08.2021 р.). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/118-2013-%D0%BF#n8>

Основними завданнями адміністратора є: 1) надання суб'єктам звернень вичерпної інформації та консультацій щодо вимог та порядку надання адміністративних послуг; 2) ухвалення від суб'єктів звернень документів, необхідних для надання адміністративних послуг, їх реєстрація та подання документів (їх копій) відповідним суб'єктам надання адміністративних послуг не пізніше наступного робочого дня після їх отримання; 3) видання або забезпечення направлення через засоби поштового зв'язку суб'єктам звернень результатів надання адміністративних послуг (зокрема рішення про відмову в задоволенні заяви суб'єкта звернення), повідомлення щодо можливості отримання адміністративних послуг, оформлених суб'єктами надання адміністративних послуг; 4) організаційне забезпечення надання адміністративних послуг суб'єктами надання адміністративних послуг; 5) здійснення контролю за дотриманням суб'єктами надання адміністративних послуг термінів розгляду справ та ухвалення рішень; 6) надання адміністративних послуг у випадках, передбачених законом; 7) складення протоколів про адміністративні правопорушення у випадках, передбачених законом; 8) розгляд справ про адміністративні правопорушення та накладення стягнень.

Адміністратор має право:

1) безоплатно одержувати від суб'єктів надання адміністративних послуг, підприємств, установ, організацій, які належать до сфери їх управління, документи та інформацію, пов'язані з наданням адміністративних послуг, у порядку, визначеному статтею 9 Закону;

2) погоджувати документи (рішення) в інших органах державної влади та органах місцевого самоврядування, отримувати їх висновки з метою надання адміністративної послуги без залучення суб'єкта звернення;

3) інформувати керівника центру надання адміністративних послуг та керівників суб'єктів надання адміністративних послуг про порушення термінів розгляду заяв щодо надання адміністративної послуги, вимагати вжиття заходів щодо усунення виявлених порушень;

4) посвідчувати власним підписом та печаткою (штампом) копії (фотокопії) документів і виписок з них, витягів з реєстрів та баз даних, які необхідні для надання адміністративної послуги²⁷².

Тобто така посадова особа відповідає за організацію надання певної адміністративної послуги суб'єкту звернення, наділена правами при цьому маючи відповідні завдання.

5. За рішенням органу, який ухвалив рішення про утворення центру надання адміністративних послуг, надання адміністративних послуг та/або виконання окремих завдань адміністратора, пов'язаних із наданням адміністративних послуг, отриманням заяв і документів, виданням результатів надання адміністративних послуг, може здійснюватися старостою.

²⁷² Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 року № 520 (редакція від 19.02.2022 р.). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>

Адміністратор призначається на посаду та звільняється з посади особою, яка очолює орган (керівником органу), що ухвалив рішення про утворення відповідного центру надання адміністративних послуг. Кількість адміністраторів визначається тим органом, який ухвалив рішення про утворення відповідного центру надання адміністративних послуг.

У разі створення ЦНАП органом місцевого самоврядування, адміністратор ЦНАП є посадовою особою відповідного органу місцевого самоврядування. Якщо ж місцевою державною адміністрацією, то відповідно адміністратор ЦНАП є посадовою особою місцевого органу виконавчої влади. Якщо ЦНАП є структурним підрозділом органу державної влади чи місцевого самоврядування, то адміністратори мають перебувати у штаті такого структурного підрозділу. Однак за Законом в обласних державних адміністраціях, центральних органах виконавчої влади чи їх територіальних органах, підрозділах посади адміністраторів не передбачені.

У ч. 1 ст. 13 Закону України «Про адміністративні послуги» визначено статус адміністратора – це посадова особа органу, що утворив центр надання адміністративних послуг, яка організовує надання адміністративних послуг через взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг. У п.15 Примірного положення про центр надання адміністративних послуг визначено статус ще однієї посадової особи – керівника структурного підрозділу (центру). На нього покладається функція керівництва та відповідальність за організацію діяльності центру²⁷³.

Аналізуючи та порівнюючи статуси адміністратора й керівника ЦНАП, слід відзначити, що адміністратор має іменну печатку (штамп) із зазначенням його прізвища, імені, по батькові та найменування ЦНАП. Стосовно керівника ЦНАП та наявності в нього печатки нічого не зазначено ні в Законі України «Про адміністративні послуги», ні в Примірному положенні про центр надання адміністративних послуг. Крім цього в таких нормативних актах також не прописано процедуру розгляду скарг керівником на адміністратора.

²⁷³ Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг : постанова Кабінету Міністрів України від 20 лютого 2013 року № 118 URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/118-2013-п/paran8#n8>.

Розділ 3

ПОРЯДОК НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

3.1. Стадії процедури надання адміністративної послуги

Закон України «Про адміністративні послуги» не містить поняття «процедура надання адміністративної послуги» та чіткого порядку дій суб'єктів правовідносин у сфері надання адміністративних послуг.

17 лютого 2022 року Верховна рада ухвалила Закон «Про адміністративну процедуру»²⁷⁴. Цей Закон набуде чинності з 15 грудня 2023 року і саме ним регламентуватиметься процедура надання адміністративних послуг.

Аналізуючи ж особливості чинного нормативного регулювання процедурного забезпечення надання адміністративних послуг у Законі України «Про адміністративні послуги», потрібно відзначити, що термін «процедура» згадується у п. 8 ч. 1 ст. 4 та у ч. 5 ст. 8. Так, у п. 8 ч. 1 ст. 4 мова йде про такий принцип державної політики у сфері надання адміністративних послуг, як раціональної мінімізації кількості документів і процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг. Цей принцип має на меті спрощення процедури отримання адміністративних послуг.

Окрім того, у ч. 5 ст. 8 зазначено, що технологічна картка адміністративної послуги містить інформацію про порядок надання адміністративної послуги, а саме: 1) етапи опрацювання звернення про надання адміністративної послуги; 2) відповідальну посадову особу; 3) структурні підрозділи, відповідальні за етапи (дію, рішення); 4) строки виконання етапів (дії, рішення). Ця норма статті спрямована на впорядкування процедури надання адміністративної послуги²⁷⁵.

Технологічна картка адміністративної послуги – це документ, у якому детально описується процедура надання конкретної адміністративної послуги від моменту отримання суб'єктів надання адміністративних послуг заяви щодо адміністративної послуги і закінчуючи виданням результату суб'єктові звернення. Технологічна картка затверджуються суб'єктом надання адміністративних послуг на кожну адміністративну послугу, яку він надає відповідно до закону, а в разі, якщо суб'єктом надання є посадова особа, – органом, якому вона підпорядковується. Зауважимо, що в Законі України «Про адміністративні послуги» не передбачено тлумачення процедури такого затвердження. З ч. 1 ст. 8 цього Закону випливає, що суб'єкт надання самостійно розробляє та затверджує технологічну картку.

²⁷⁴ Про адміністративну процедуру: Закон України від 17 лютого 2022 року № 2073-IX. UR : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>

²⁷⁵ Буханевич О. М. Адміністративні послуги в Україні: засади надання та шляхи вдосконалення. Хмельницький, 2017. С. 136.

3.2. Етапи надання адміністративної послуги

Етапи надання адміністративної послуги передбачені в постанові Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 року № 44 «Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги»²⁷⁶. Зокрема в п. 6 зазначено, що етапи опрацювання звернення про надання адміністративної послуги включають:

1) реєстрацію (оформлення) звернення суб'єкта звернення;

2) опрацювання звернення та оформлення (погодження) результату надання адміністративної послуги структурними підрозділами та посадовими особами суб'єкта надання послуги, зокрема через взаємодію структурних підрозділів суб'єкта надання послуги, суб'єкта надання з іншими органами для отримання документів, інформації, рішень, відповідей, необхідних для надання такої послуги, а також з адміністраторами – під час надання послуги через центр надання адміністративних послуг, із зазначенням граничних строків проведення таких дій;

3) видання результату надання адміністративної послуги та його реєстрацію.

Власне етапи, які визначені в постанові Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 року № 44 «Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги», можна вважати стадіями процедури надання адміністративної послуги, оскільки кожен з цих етапів містить в собі низку дій, які можуть бути об'єднані також у певні етапи. Структуру процедури складають стадії, а етапи є їх елементом.

Відповідно до ст. 9 Закону України «Про адміністративні послуги» такі послуги надаються суб'єктами надання послуг безпосередньо або через центри надання.

Адміністративні послуги в електронній формі надаються з використанням Єдиного державного вебпорталу електронних послуг, зокрема через інтегровані з ним інформаційні системи державних органів та органів місцевого самоврядування. Порядок і вимоги інтеграції інформаційних систем державних органів та органів місцевого самоврядування з Єдиним державним вебпорталом електронних послуг, затверджуються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері надання адміністративних послуг.

Фізична особа, зокрема підприємець, має право на отримання адміністративної послуги незалежно від реєстрації місця проживання, крім випадків, установлених законом. Юридична особа має право на отримання адміністративної послуги за місцем перебування такої особи або у випадках, передба-

²⁷⁶ Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги : постанова Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 року № 44. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/44-2013-%D0%BF#Text>

чених законом, – за місцем провадження діяльності або місцем розташування відповідного об'єкта.

Заява на отримання адміністративної послуги подається в письмовій, усній чи електронній формі. Письмова заява може бути подана суб'єкту надання адміністративної послуги особисто суб'єктом звернення або його представником (законним представником), надіслана поштою, а в разі надання адміністративних послуг в електронній формі – з використанням Єдиного державного вебпорталу електронних послуг, зокрема через інтегровані з ним інформаційні системи державних органів та органів місцевого самоврядування²⁷⁷.

Отже, процедура надання адміністративної послуги – це встановлений законодавством порядок надання такої послуги з метою реалізації прав, свобод і законних інтересів суб'єктів звернення.

Процедура надання адміністративної послуги включає три стадії: 1) реєстрацію (оформлення) звернення суб'єкта звернення; 2) опрацювання звернення та оформлення (погодження) результату надання адміністративної послуги; 3) видання результату надання адміністративної послуги та його реєстрацію. Кожна стадія поділяється на відповідні етапи, які включають конкретні дії суб'єкта надання адміністративних послуг та /або ЦНАП²⁷⁸.

3.3. Плата за надання адміністративних послуг (адміністративний збір)

Відповідно до чинного законодавства адміністративні послуги можуть надаватися на платній і безоплатній основі. У ст. 11 Закону України «Про адміністративні послуги» встановлено загальні засади визначення платності / безоплатності адміністративних послуг, порядку оплати платних адміністративних послуг та обмежень щодо справляння й використання коштів за послуги суб'єктами надання адміністративних послуг.

Так, при наданні адміністративних послуг у випадках, передбачених законом, справляється плата (адміністративний збір). При цьому надання адміністративних послуг у сфері соціального забезпечення громадян здійснюється на безоплатній основі. Розмір плати за надання адміністративної послуги (адміністративного збору) і порядок її справляння визначаються законом з урахуванням її соціального та економічного значення. Цей платіж зараховується до державного або відповідного місцевого бюджету. Плата за надання адміністративної послуги (адміністративний збір) вноситься суб'єктом звернення одноразово за весь комплекс дій та рішень суб'єкта на-

²⁷⁷ Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 року №520 (редакція від 19.02.2022 р.). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>

²⁷⁸ Буханевич О. М. Адміністративні послуги в Україні : засади надання та шляхи вдосконалення. Хмельницький, 2017. С. 141.

дання адміністративних послуг, необхідних для отримання адміністративної послуги (включаючи вартість бланків, експертиз, здійснюваних суб'єктом надання адміністративної послуги, отримання витягів з реєстрів тощо). Стягнення за надання адміністративних послуг будь-яких додаткових не передбачених законом платежів або вимагання сплати будь-яких додаткових коштів забороняється. Суб'єкт надання адміністративних послуг не може надавати інші платні послуги²⁷⁹.

Плата за надання адміністративних послуг передбачена в різних нормативно-правових актах, аналіз яких дозволяє виокремити такі її ознаки: 1) установлюється та справляється відповідно до законодавства, що має різну галузеву належність; 2) правовою підставою справляння є звернення до уповноважених органів відповідної особи; 3) суб'єкт звернення вступає у ці відносини добровільно, оскільки сам звертається за адміністративною послугою, що обумовлює її сплату; 4) відплатний характер, тобто за сплату платежу суб'єкт звернення отримує право або дозвіл на щось; 5) індивідуальний характер, тобто плата за адміністративні послуги завжди має суворо визначену мету і спеціальні інтереси; 6) разовий характер, тобто він сплачується за надання суб'єкту звернення певної адміністративної послуги; 7) обов'язковий характер, тобто справляється із суб'єктів звернення з умовою отримання ними спеціальної вигоди, зокрема внаслідок вчинення на користь таких осіб уповноваженими органами юридично значимих дій; 8) публічний характер, тобто є потрібною економічною основою існування і діяльності держави та органів місцевого самоврядування; 9) грошовий характер, тобто плата за надання адміністративних послуг сплачується у грошовій формі; 10) сплачується у визначених випадках; 11) розмір плати не залежить від спроможності суб'єкта звернення; 12) кошти, що надходять від надання адміністративних послуг, можуть бути віднесені до «випадкових доходів», оскільки сплачуються суб'єктами звернення у разі виникнення визначених обставин особистого життя²⁸⁰.

Існування плати за надання адміністративних послуг зумовлено потребою компенсації державі та органам місцевого самоврядування витрат, які виникають у процесі надання відповідних послуг фізичним та юридичним особам, фінансування органів публічної адміністрації з метою реалізації повноважень у сфері надання адміністративних послуг, а також наповнення державного та місцевого бюджетів. Здійснюючи ці дії, суб'єкти надання адміністративних послуг діють у публічних інтересах. Заходи щодо реалізації уповноваженими органами своїх функцій у сфері надання адміністративних

²⁷⁹ Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 року № 520 (редакція від 19.02.2022 р.). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>

²⁸⁰ Оніщик Ю. В., Буханевич О. М. Правове регулювання плати за надання адміністративних послуг : проблеми теорії та практики. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2015. № 3. С. 46.

послуг здійснюються не за домовленістю із суб'єктами звернення, а є обов'язком, що встановлений законодавством, таких органів. У зв'язку з цим, на наш погляд, плата за надання адміністративних послуг – це встановлений законодавством обов'язковий платіж до державного та відповідного місцевого бюджету, що справляється з фізичних і юридичних осіб суб'єктами надання адміністративних послуг за вчинення юридично значущих дій.

3.4. Вимоги до якості надання адміністративних послуг

Вимоги щодо якості надання адміністративних послуг визначаються статтею 7 Закону «Про адміністративні послуги», в якій зазначається, що суб'єкт надання адміністративних послуг може видавати організаційно-розпорядчі акти про встановлення власних вимог щодо якості надання адміністративних послуг (визначення кількості годин прийому, максимального часу очікування у черзі та інших параметрів оцінювання якості надання адміністративних послуг)²⁸¹.

Інші параметри оцінювання якості надання адміністративних послуг можуть стосуватися:

- загального обслуговування (наприклад, щодо територіальної доступності до найближчого офісу з надання адміністративних послуг – у кілометрах тощо; щодо можливості замовлення адміністративних послуг телефоном чи засобами електронної пошти; щодо вирішення справ з надання адміністративних послуг у строк, що є значно коротшим, аніж установлений законодавством; щодо можливості отримання консультацій про адміністративні послуги телефоном або електронними засобами комунікації упродовж семи днів на тиждень і упродовж 24 годин на добу; що скарги на дії персоналу будуть розглядатися у термін не більше 48 годин тощо);

- надання адміністративної послуги коректного виду (наприклад, щодо строку, упродовж якого буде надаватися така адміністративна послуга; способів її замовлення тощо).

Очікується, що «власні вимоги щодо якості» лише покращують умови порівняно з параметрами, визначеними законом, і однозначно не можуть їх погіршувати²⁸². Таке положення міститься у ч. 3 ст. 7 Закону.

Обов'язковим інструментом контролю та покращення якості послуг є зворотний зв'язок зі споживачами послуг (суб'єктами звернень), що передбачає з'ясування думки споживачів послуг про поточну якість послуг і про можливі шляхи покращення якості. У зв'язку з цим законодавством передбачається здійснення моніторингу якості надання адміністративних послуг.

Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 року № 520 (редакція від 19.02.2022 р.). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>

²⁸² Буханевич О. М. Адміністративні послуги в Україні: засади надання та шляхи вдосконалення Хмельницький, 2017. С. 128.

Такий моніторинг здійснюється з урахуванням вимог законодавства про захист персональних даних. Суб'єктами моніторингу якості надання адміністративних послуг є центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері надання адміністративних послуг, Київська та Севастопольська міські, районні у містах Києві та Севастополі державні адміністрації, суб'єкти надання адміністративних послуг, органи місцевого самоврядування, центри надання адміністративних послуг. Моніторинг включає збирання, обробку та аналіз даних з метою визначення та вжиття заходів щодо підвищення рівня якості надання адміністративних послуг. Результати моніторингу, а також заходи щодо підвищення рівня якості надання адміністративних послуг є відкритими та підлягають оприлюдненню не рідше одного разу на рік у порядку та за формою, що встановлюються Кабінетом Міністрів України (ч.4 ст. 7 Закону).

Порядок здійснення моніторингу якості надання адміністративних послуг визначається Порядком проведення моніторингу якості надання адміністративних послуг та оприлюднення інформації про результати моніторингу якості надання адміністративних послуг, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 11 серпня 2021 р. № 864²⁸³.

²⁸³ Питання організації моніторингу якості надання адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 серпня 2021 р. № 864. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/864-2021-%D0%BF#n32>

Розділ 4

НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Відповідно до постанови КМУ від 28.02.2022 № 165 «Про зупинення строків надання адміністративних послуг та видання документів дозвільного характеру»²⁸⁴ на час дії воєнного стану Кабінет Міністрів України зупинив строки надання адміністративні послуг, крім строків надання адміністративних послуг у сферах державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців, державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, державної реєстрації актів цивільного стану, суб'єктами (особами), що провадять діяльність під час воєнного стану, адміністративних послуг суб'єктами їх надання та строки видачі дозвільними органами документів дозвільного характеру на час воєнного стану в Україні (крім надання адміністративних послуг у сфері будівництва, визначених Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності»). Постановою передбачається, що зупинені строки надання адміністративних послуг буде поновлено в місячний строк після припинення чи скасування воєнного стану на відповідній території України.

Крім того надання окремих адміністративних послуг на сьогодні призупинено, а також змінено порядок та умови надання окремих адміністративних послуг. Зупинимось детальніше на особливостях надання в умовах воєнного стану тих адміністративних послуг, які мають найбільш актуальне значення для громадян.

4.1. Державна реєстрація актів цивільного стану

Державна реєстрація актів цивільного стану має велике значення для відстеження демографічних процесів у суспільстві та обліку природного руху населення з метою побудови сервісної держави, яка базується на принципі людиноцентризму. Такі послуги є одними з обов'язкових для громадян і тому одними з найбільш актуальних, оскільки реєстрація актів цивільного стану, будучи цивільно-правовим інститутом, є невід'ємною частиною процесу надання адміністративних послуг, з яким співвідноситься як право/обов'язок та процес реалізації²⁸⁵.

Інститут реєстрації актів цивільного стану регламентується Цивільним кодексом України (далі – ЦК України), а також спеціальним законодавством. Відповідно до ч. 1 ст. 49 ЦК України актами цивільного стану є події та дії,

²⁸⁴Про зупинення строків надання адміністративних послуг та видачі документів дозвільного характеру від 28 лютого 2022 р. № 165. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/165-2022-%D0%BF#Text>

²⁸⁵Басілашвілі М. Порівняльно-правовий аналіз реєстрації актів цивільного стану в Україні та Грузії. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 6. С. 215-219., с. 215

які нерозривно пов'язані з фізичною особою і започатковують, змінюють, доповнюють або припиняють її можливість бути суб'єктом цивільних прав та обов'язків²⁸⁶. До таких актів належать: народження фізичної особи, встановлення її походження, набуття громадянства, вихід із громадянства та його втрата, досягнення відповідного віку, надання повної цивільної дієздатності, обмеження цивільної дієздатності, визнання особи недієздатною, шлюб, розірвання шлюбу, усиновлення, позбавлення та поновлення батьківських прав, зміна імені, інвалідність, смерть тощо (ч.2 ст.49 ЦК України). Державній реєстрації підлягають народження фізичної особи та її походження, громадянство, шлюб, розірвання шлюбу у випадках, передбачених законом, зміна імені, смерть (ч. 3 ст. 49 ЦК України).

Окрім того в Україні діє Закон «Про державну реєстрацію актів цивільного стану»²⁸⁷, яким детально врегульовано відносини у сфері здійснення державної реєстрації актів цивільного стану, внесення змін до актових записів цивільного стану, їх поновлення й анулювання. Цим Законом також регулюється правовий статус та повноваження органів державної реєстрації актів цивільного стану.

Суб'єктами державної реєстрації актів цивільного стану є:

1) центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері державної реєстрації актів цивільного стану;

2) відділи державної реєстрації актів цивільного стану Головного управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, головних управлінь юстиції в областях, містах Києві та Севастополі, районних, районних у містах, міських (міст обласного значення), міськрайонних управлінь юстиції;

3) виконавчі органи сільських, селищних і міських (крім міст обласного значення) рад;

4) дипломатичні представництва й консульські установи України (для державної реєстрації актів цивільного стану громадян України, які проживають або тимчасово перебувають за кордоном) (ч.ч.1, 2 ст.4 Закону)²⁸⁸.

Крім того до органів, які уповноважені здійснювати реєстрацію актів цивільного стану, відповідно до наказу Мініюсту України № 2825/5 «Про затвердження змін до деяких нормативно-правових актів у сфері державної реєстрації актів цивільного стану» від 11.09.2018 р. можуть бути центри надання адміністративних послуг. Відповідно до пункту 1 цього наказу адміністративні послуги з державної реєстрації шлюбу, розірвання шлюбу за спільною заявою подружжя, яке не має дітей, зміни імені, внесення змін до ак-

²⁸⁶ Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV (редакція від 10.10.2022 Р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>

²⁸⁷ Про державну реєстрацію актів цивільного стану : Закон України від 01.07.2010 № 2398-VI (редакція від 27.10 2022 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2398-17#Text>

²⁸⁸ Там само.

тових записів цивільного стану, їх поновлення та анулювання можуть надаватися через центри надання адміністративних послуг, утворені згідно із Законом України «Про адміністративні послуги», які забезпечують прийом заяв на отримання відповідних адміністративних послуг та видання документів за результатами їх розгляду у випадках, передбачених правилами проведення державної реєстрації актів цивільного стану, внесення змін до актових записів цивільного стану, їх поновлення та анулювання, затвердженими Міністерством юстиції України. Адміністративні послуги з державної реєстрації народження, смерті надаються через центри надання адміністративних послуг, утворені згідно із Законом України «Про адміністративні послуги», за наявності можливості їх надання органами державної реєстрації актів цивільного стану у строки, визначені законом. Заява про надання послуги про державну реєстрацію народження подається до центру надання адміністративних послуг не пізніше одного місяця від дня народження дитини²⁸⁹.

Незважаючи на те, що на період дії воєнного стану доступ до отримання громадянами деяких адміністративних послуг частково обмежений, такі події, як народження, шлюб, розірвання шлюбу, зміна імені, смерть, які нерозривно пов'язані з фізичною особою та підлягають державній реєстрації, мають бути доступним кожному громадянину²⁹⁰. При цьому на період дії воєнного стану Міністерством юстиції України запроваджено особливий порядок державної реєстрації народження, укладення шлюбу та смерті.

4.1.1. Державна реєстрація народження

За загальним правилом, передбаченим Правилами державної реєстрації актів цивільного стану в Україні²⁹¹, державна реєстрація народження проводиться органами державної реєстрації актів цивільного стану за місцем народження дитини або за місцем проживання її батьків чи одного з них. Однак під час воєнного стану відповідно до Наказу МОЗ «Про забезпечення реєстрації новонародженої дитини в умовах воєнного стану» від 04.03.2022 № 407 вона може здійснюватися будь-яким органом ДРАЦС незалежно від місця народження дитини. Якщо доступ до реєстру ДРАЦСГ тимчасово відсутній, то актовий запис цивільного стану складається у паперовій формі.

Підставою для реєстрації народження є паперове Медичне свідоцтво про народження за формою 103/о. На період дії воєнного стану, якщо пологи відбулися поза межами закладу охорони здоров'я і немає можливості запов-

²⁸⁹ Про затвердження змін до деяких нормативно-правових актів у сфері державної реєстрації актів цивільного стану: наказ Міністерства юстиції України № 2825/5 від 11.09.2018 р. (редакція від 30.05.2020 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0979-18#Text>

²⁹⁰ Кузь Т. В. Правове забезпечення реєстрації актів цивільного стану в умовах воєнного стану. URL: <http://confuf.wunu.edu.ua › article › download>

²⁹¹ Про затвердження Правил державної реєстрації актів цивільного стану в Україні: наказ Міністерства юстиції України від 18.10.2000 р. № 52/5 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0719-00#Text>

нення форми 103/о, медичний працівник має виписати довідку довільної форми в двох примірниках без проставлення печатки з визначеним переліком відомостей про породіллю, місце і час народження дитини. Така довідка прирівнюється до свідоцтва. Один з екземплярів довідки передається матері дитини, а другий – на зберігання до медичної установи²⁹². У мирний час заява про реєстрацію народження має бути подана батьками невідкладно, але не пізніше одномісячного терміну від дати народження дитини. Але, як уже зазначалось, на період дії воєнного стану строки надання адміністративних послуг зупиняються²⁹³.

4.1.2. Державна реєстрація шлюбу

Правове регулювання процедури подання заяви про реєстрацію шлюбу й порядок державної реєстрації визначені Законом України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» від 01.07.2010 р. № 2398-VI²⁹⁴. Відповідно до статті 14 цього Закону для державної реєстрації шлюбу наречені мають особисто подати заяву до відповідного органу ДРАЦС. Орган ДРАЦС, що ухвалив заяву, має ознайомити наречених з умовами й порядком державної реєстрації шлюбу, їх правами та обов'язками, зокрема обов'язком повідомити один одному про стан свого здоров'я, попередити наречених про відповідальність за приховання відомостей про наявність перешкод для державної реєстрації шлюбу.

Законодавством визначаються строки державної реєстрації – після закінчення одного місяця від дня подання нареченими заяви про державну реєстрацію шлюбу. Однак за наявності поважної причини й дозволу керівника органу ДРАЦС державна реєстрація шлюбу здійснюється до закінчення зазначеного строку.

Крім того, для сприяння громадянам у реалізації права на швидке укладення шлюбу Наказом Міністерства юстиції України «Про реалізацію пілотного проекту щодо державної реєстрації шлюбу» від 22.07.2016 р. № 2247/5²⁹⁵ у низці регіонів України було запроваджено пілотний проект «Шлюб за 24 години». Цим Наказом було закріплено низку вимог, яких потрібно дотримуватись під час реалізації пілотного проекту щодо державної

²⁹² Про забезпечення реєстрації новонародженої дитини в умовах воєнного стану : Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 04.03.2022 № 407. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0293-22#Text>

²⁹³ Про зупинення строків надання адміністративних послуг та видачі документів дозвільного характеру: Постанова Кабінету Міністрів від 28 лютого 2022 р. № 165 (редакція від 12.07.2022 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/165-2022-%D0%BF#Text>

²⁹⁴ Про державну реєстрацію актів цивільного стану : Закон України від 01.07.2010 № 2398-VI (редакція від 27.10.2022 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2398-17#Text>

²⁹⁵ Наказ Міністерства юстиції України «Про реалізацію пілотного проекту щодо державної реєстрації шлюбу» від 22.07.2016 р. № 2247/5 (редакція від 23.02.2022 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1018-16#Text>

реєстрації шлюбу, визначено відділи державної реєстрації актів цивільного стану, які беруть участь у його реалізації у відповідних містах.

На період дії воєнного стану державна реєстрація шлюбу, якщо один із наречених є військовослужбовцем / поліцейським / лікарем, проводиться відділами державної реєстрації актів цивільного стану без особистої присутності такого нареченого (нареченої).

У такому разі заява військовослужбовця / поліцейського / лікаря подається безпосередньому командиру (керівнику), яким засвідчується справжність підпису на відповідній заяві та забезпечується її передання (надсилання) до відділу державної реєстрації актів цивільного стану, до якого подано особисто нареченим (нареченою) заяву про державну реєстрацію шлюбу. заява військовослужбовця/поліцейського/лікаря може передаватися (надсилатися) як безпосередньо до відділу державної реєстрації актів цивільного стану, до якого подано заяву про державну реєстрацію шлюбу нареченим (нареченою), так і до іншого відділу державної реєстрації актів цивільного стану чи територіального органу Міністерства юстиції, які провадять діяльність під час воєнного стану.

Відділи державної реєстрації актів цивільного стану чи територіальні органи Міністерства юстиції, до яких передаються (надсилаються) заяви про державну реєстрацію шлюбу чи акти, забезпечують пересилання таких документів до відповідних відділів державної реєстрації актів цивільного стану за допомогою електронних засобів телекомунікації. Оригінали заяв про державну реєстрацію шлюбу чи актів невідкладно передаються до відповідних відділів державної реєстрації актів цивільного стану. У разі відсутності доступу до Реєстру вимоги законодавства щодо проведення відділами державної реєстрації актів цивільного стану під час державної реєстрації актів цивільного стану перевірок відомостей Реєстру про акти цивільного стану не застосовуються. Державне мито за державну реєстрацію шлюбу у випадках, передбачених цим пунктом, не справляється.

Факт реєстрації шлюбу, якщо один із наречених є військовослужбовцем/поліцейським/лікарем, також може засвідчуватися актом про укладення шлюбу, який складається безпосереднім командиром (керівником) військовослужбовця та скріплюється гербовою печаткою відповідного органу (військового формування) або керівником закладу охорони здоров'я, в якому перебувають або працюють один чи обоє наречених, та скріплюється печаткою (за наявності) цього закладу. Акт може складатися в присутності обох чи одного з наречених з використанням доступних засобів відеозв'язку з тим із них, хто відсутній, за участю двох свідків. Такий акт може передаватися (надсилатися) безпосередньо до відділу державної реєстрації актів цивільного стану або до територіального органу Міністерства юстиції, які провадять діяльність під час воєнного стану.

Актовий запис про шлюб складається відділом державної реєстрації актів цивільного стану в день отримання заяви про державну реєстрацію шлюбу

чи акта, зокрема в разі їх отримання, за допомогою електронних засобів телекомунікації. На підставі складеного актового запису про шлюб подружжю або одному з них у день звернення до відділу державної реєстрації актів цивільного стану, яким зареєстровано шлюб, видається відповідне свідоцтво. Якщо звернення до відділу державної реєстрації актів цивільного стану, яким зареєстровано шлюб, неможливе, відповідне свідоцтво видається в іншому відділі державної реєстрації актів цивільного стану в разі внесення відомостей про такий шлюб до Реєстру та за наявності доступу до нього. Відомості, відсутні в актовому записі про шлюб, можуть бути внесені до нього після припинення чи скасування воєнного стану у визначеному законодавством порядку²⁹⁶.

4.1.3. Державна реєстрація смерті

В умовах воєнного стану порядок реєстрації смерті також зазнав змін. Насамперед застосовується принцип екстериторіальності, тобто таку реєстрацію може здійснювати будь-який орган ДРАЦС незалежно від місця смерті чи проживання померлої особи. Із заявою про реєстрацію смерті до органу ДРАЦС можуть звернутись родичі померлого, представники органу опіки та піклування, працівники житлово-експлуатаційних організацій, адміністрації закладу охорони здоров'я, де настала смерть, а також інші особи. До такої заяви додається документ установленної форми про смерть, виданий закладом охорони здоров'я чи судово-медичною установою, або рішення суду про оголошення особи померлою чи про встановлення факту смерті особи. У разі настання смерті особи в районі ведення активних бойових дій чи на тимчасово окупованій території, де отримати медичне свідоцтво про смерть немає можливості, рекомендується скласти колективний акт про настання смерті та звернутися до суду (за місцем знаходження заявника) про встановлення факту смерті²⁹⁷.

Якщо родичі померлого мешкають у регіоні, де відсутня можливість звернення до відділів ДРАЦС (території, де державні органи не здійснюють повноваження через військові дії), вони можуть звернутися через адвоката, або представника, який буде діяти на основі нотаріально завіреної довіреності.

Реєстратор на підставі актового запису цивільного стану видає заявнику, який звернувся за реєстрацією смерті, свідоцтво про державну реєстрацію смерті, яке є єдиним документом, що підтверджує факт реєстрації смерті, а також витяг з Державного реєстру актів цивільного стану громадян про смерть для отримання допомоги на поховання.

²⁹⁶ Деякі питання державної реєстрації шлюбу в умовах воєнного стану: постанова Кабінету Міністрів України від 7 березня 2022 р. № 213 (редакція від 8.09.2022 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/213-2022-%D0%BF#Text>

²⁹⁷ Про затвердження Правил державної реєстрації актів цивільного стану в Україні: наказ Міністерства юстиції України від 18.10.2000 р. № 52/5. (редакція від 7.09.2022р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0719-00#Text>)

Аналіз нормативно-правової бази з питань реєстрації актів цивільного стану свідчить про те, що на період дії воєнного стану процедура надання цих видів адміністративних послуг значно спростилась, що пояснюється особливостями правового статусу та характером виконуваних обов'язків заявниками або ж неможливістю для заявника отримати такі послуги за місцем проживання і спрямовано на забезпечення можливості для громадян отримання найважливіших реєстраційних дій на всій території держави.

4.2. Допомога з вагітності та пологів

В умовах побудови в Україні як сервісної демократичної держави важливим завданням є основним забезпечення рівня мінімальних гарантій для населення. І особливо тих осіб, які в силу певних об'єктивних обставин не мають достатнього рівня життя. До такої категорії належать і сім'ї з дітьми. Важливою формою соціального захисту цієї категорії осіб є державна соціальна допомога.

Основним нормативно-правовим актом у сфері призначення і виплати державної соціальної допомоги сім'ям з дітьми є Закон України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» від 21.11.1992 р.²⁹⁸ Відповідно до норм цього Закону застосовується диференційований підхід до призначення й виплати допомоги у зв'язку з вагітністю і пологами, яка надається в період однойменної відпустки, між особами, які не застраховані у системі загальнообов'язкового державного соціального страхування, та особами, які підлягають такому страхуванню. Таким чином, цей вид допомоги має подвійний характер, оскільки, з одного боку, є соціально-страховою виплатою для осіб, які підлягають загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню на підставі Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування»,²⁹⁹ а з іншого – грошовою виплатою сім'ям з дітьми, що здійснюється в рамках державного соціального захисту зазначеної категорії населення³⁰⁰. У цьому Законі було визначено основний пріоритет державної допомоги сім'ям із дітьми в загальній системі соціального захисту населення³⁰¹.

²⁹⁸ Про державну допомогу сім'ям з дітьми : Закон України від 21.11.1992р. №2811-ХІІ (редакція від 16.09.2022 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2811-12#Text>

²⁹⁹ Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування Закон України від 28 грудня 2014 року № 77-VIII (редакція від 21.10.2019 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/77-19#Text>

³⁰⁰ Бориченко К.В. Правове регулювання призначення та виплати допомоги у зв'язку з вагітністю та пологами. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2014. Серія ПРАВО. Випуск 24. Том 2., с. 165

³⁰¹ Міллер А.О. Проблеми правового регулювання реалізації права на державну допомогу по вагітності та пологах. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського*. 2020. № 2. Серія: юридичні науки. Том 31 (70) Ч. 1., с. 106

За звичайних обставин відповідно до Наказу МОЗ від 17.06.2021 р. № 1234 рішення про виплату допомоги з вагітності та пологів ухвалюється комісією із соціального страхування (або уповноваженою особою) підприємства, установи, організації. Таке рішення оформляється протоколом засідання комісії (рішенням уповноваженого); бухгалтер складає і подає до Фонду соціального страхування заяву-розрахунок.

Однак в умовах воєнного стану громадяни можуть самостійно звернутися до найближчого відділення Фонду соціального страхування України за місцем тимчасового перебування внаслідок евакуації, за місцем реєстрації тощо. Для цього треба мати паперовий ЛН або е-лікарняний; копії 1-4-ї, 11-16-ї сторінок паспорта або іншого документа, що посвідчує особу, а також реєстраційного номера облікової картки платника податків.

4.3. Грошова компенсація бебі-боксу

Відповідно Постанови Кабінету Міністрів України від 5 березня 2022р. №204 «Про особливості призначення та використання грошової компенсації вартості одноразової натуральної допомоги «пакунок малюка» на період введення воєнного стану» у разі неможливості ухвалення рішення про призначення або відмову у призначенні грошової компенсації відповідно до Порядку та умов реалізації пілотного проекту «Монетизація одноразової натуральної допомоги «пакунок малюка» у 2020-2023 роках», затверджених Постановою Кабінету Міністрів України від 29 липня 2020 р. № 744³⁰², таке рішення приймається структурним підрозділом з питань соціального захисту населення районних, районних у м. Києві державних адміністрацій/районних військових адміністрацій, виконавчим органом міської ради на підставі заяви одного з батьків, у яких народилася дитина, а у разі їх відсутності – патронажних вихователів, прийомних батьків, батьків-вихователів, опікунів новонародженої дитини, поданої особисто за місцем проживання / перебування / звернення отримувача. Заява та документи можуть бути подані до виконавчого органу сільської, селищної ради, центру надання адміністративних послуг³⁰³.

Відповідно до ч.1, ч. 2 ст. 11 зазначеного Закону допомога батькам при народженні дитини призначається на підставі свідоцтва про народження дитини, опікунам зазначена допомога призначається на підставі рішення про встановлення опіки, за заявою за формою, установленною центральним

³⁰² Деякі питання реалізації пілотного проекту з монетизації одноразової натуральної допомоги «пакунок малюка»: Постанова Кабінету Міністрів України від 29 липня 2020 р. № 744 (редакція від 01.01.2022 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/744-2020-%D0%BF#Text>

³⁰³ Про особливості призначення та використання грошової компенсації вартості одноразової натуральної допомоги «пакунок малюка» на період введення воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 березня 2022 р. № 204. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/204-2022-%D0%BF#Text>

органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері соціального захисту населення, та копія свідоцтва про народження дитини³⁰⁴.

4.4. Паспортні послуги

Відповідно до Постанови КМУ від 28.02.2022 року № 170³⁰⁵) на період дії воєнного стану доступними є такі паспортні послуги: видання ID-картки, закордонного паспорту, посвідки на постійне та тимчасове проживання; вклеювання фотокартки (25, 45 років) до паспорта-книжечки; продовження строку дії закордонних паспортів до 5 років; внесення відомостей про дітей (вклеювання фотокартки до закордонного паспорта батьків/законного представника).

За отриманням таких послуг можна звертатись до підрозділів Державної міграційної служби (ДМС), центрів обслуговування «Паспортний сервіс» і центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП). До вищевказаних органів можна звернутись і з приводу одночасного оформлення ID-картки та закордонного паспорта у разі оформлення ID-картки вперше в 14 років та в подальшому у разі втрати документів або їх обміну у зв'язку зі зміною персональних даних.

При цьому на період дії воєнного стану залишаються дійсними паспорти громадян України у формі картки, термін дії яких закінчився під час воєнного стану та паспорти-книжечки, у які не вклеїли фото після досягнення 25 та 45 років, залишаються чинними. Ці документи потрібно буде обов'язково обміняти упродовж 30 днів після припинення чи скасування воєнного стану.

Постановою Кабінет Міністрів України № 678³⁰⁶ від 10 червня 2022 року було ухвалено Порядок реалізації експериментального проекту щодо оформлення паспорта громадянина України та паспорта для виїзду за кордон громадянам України, які перебувають поза межами держави. Зокрема передбачено, що документи для оформлення ID-картки та закордонного паспорта громадянам України, які перебувають за межами України, прийматиме розміщений за кордоном підрозділ державного підприємства «Документ», який належить до сфери управління Державної міграційної служби України та є адміністратором Єдиного державного демографічного реєстру. Планується, що проект реалізовуватимуть упродовж двох років.

³⁰⁴ Про державну допомогу сім'ям з дітьми : Закон України від 21.11.1992р. №2811-ХІІ (редакція від 16.09.2022 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2811-12#Text>

³⁰⁵ Деякі питання внесення інформації до паспорта громадянина України для виїзду за кордон: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2022 року № 170 (редакція від 8.11.2022 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/170-2022-%D0%BF#Text>

³⁰⁶ Про реалізацію експериментального проекту щодо оформлення паспорта громадянина України та паспорта громадянина України для виїзду за кордон громадянам України, які перебувають за межами України від 10 червня 2022 р. № 678. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/678-2022-%D0%BF#Text>

28 жовтня 2022 року Кабінет Міністрів України ухвалив Постанову «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо оформлення документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України», якою значно спростив порядок оформлення паспортних документів під час воєнного стану. Постанова передбачає такі зміни в порядку оформлення документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство:

- закордонні дипломатичні установи можуть оформлювати паспорти громадянина України для виїзду за кордону дитині на підставі звернення лише одного з батьків;

- надано можливість формувати е-паспорт громадянина України, е-паспорт громадянина України для виїзду за кордон особам, які не змогли отримати раніше виготовлений документ через тимчасову окупацію території України або активні бойові дії;

- визначено механізм завершення оформлення паспортних документів, які були виготовлені, але не одержані через припинення роботи відповідних підрозділів ДМС у зв'язку з окупацією чи бойовими діями. У такому разі завершити процедуру може інший територіальний підрозділ ДМС;

- передбачається можливість пересилання виготовлених паспортних документів для їх видання громадянам від одного територіального підрозділу ДМС до іншого у межах України, а також до закордонних дипломатичних установ;

Крім того цією постановою розширюється коло свідків, які беруть участь у процедурі встановлення особи під час отримання паспорта після досягнення 18 років, та, у разі неможливості членам сім'ї бути присутніми особисто, передбачається здійснення цієї процедури в режимі відеоконференцзв'язку.

4.5. Видання довідки внутрішньо переміщеної особи

Облік внутрішньо переміщених осіб ведеться відповідно до Порядку оформлення і видання довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 р. № 509 «Про облік внутрішньо переміщених осіб»³⁰⁷.

У період дії воєнного стану внутрішньо переміщена особа для отримання довідки може звернутися до уповноваженої особи виконавчого органу сільської, селищної, міської ради або центру надання адміністративних послуг (далі – уповноважена особа територіальної громади / центру надання адміністративних послуг).

Заява про взяття на облік та включення до Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб інформації про внутрішньо переміщені

³⁰⁷ Порядок оформлення і видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи: постанова Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 р. №509 (редакція від 14.10.2022 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/509-2014-%D0%BF#n9>

ну особу за наявності технічної можливості може подаватися також через Єдиний державний вебпортал електронних послуг (Портал Дія).

Уповноважена особа територіальної громади / центру надання адміністративних послуг ухвалює рішення та видає довідку внутрішньо переміщеній особі і реєструє заяву з формуванням електронної справи з використанням інформаційних систем Мінсоцполітики для включення інформації про внутрішньо переміщену особу до Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб.

Орган соціального захисту населення на підставі отриманої електронної справи включає інформацію про внутрішньо переміщених осіб до Єдиної інформаційної бази даних про таких осіб.

Після включення відомостей про особу до Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб така особа може самостійно сформувати засобами Порталу Дія електронну довідку, яка підтверджує факт внутрішнього переміщення та взяття на облік такої особи і буде відображатись у застосунку Дія³⁰⁸.

4.6. Допомога на проживання внутрішньо переміщеним особам

Допомога надається особам, які перемістилися з тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим і м. Севастополя, а також території адміністративно-територіальної одиниці, де проводяться бойові дії, та що визначена в Переліку адміністративно-територіальних одиниць, на території яких платникам єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, що перебувають на обліку на відповідній території, може надаватися допомога в рамках Програми «Підтримка», затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 6 березня 2022 р. № 204³⁰⁹.

Допомога надавалася щомісячно з місяця звернення до квітня 2022 р. включно на кожен внутрішньо переміщену особу, відомості про яку включено до Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб, у таких розмірах: 2000 грн допомоги для дорослого та 3000 грн – для дитини або людини з інвалідністю. Кошти нараховуються на вказаний у заяві рахунок.

Для отримання допомоги внутрішньо переміщена особа заповнює заяву, яка формується засобами Єдиного державного вебпорталу електронних послуг, зокрема з використанням мобільного додатка Порталу Дія. Заява про

³⁰⁸ Порядок оформлення і видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи: Постанова Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 р. № 509 (редакція від 14.10.2022 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/509-2014-%D0%BF#n9>

³⁰⁹ Про затвердження переліку адміністративно-територіальних одиниць, на території яких надається допомога застрахованим особам в рамках Програми «Підтримка» розпорядженням Кабінету Міністрів України від 6 березня 2022 р. № 204 (редакція від 11.03.2022 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/204-2022-%D1%80#Text>

надання допомоги на проживання ВПО може бути також подана до структурного підрозділу з питань соціального захисту населення районних, районних у м. Києві держадміністрацій, виконавчих органів міських, районних у містах (у разі утворення), уповноваженої особи виконавчого органу сільської, селищної, міської ради або центру надання адміністративних послуг.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання виплати допомоги на проживання внутрішньо переміщеним особам» від 20 березня 2022 р. № 332³¹⁰ зі змінами допомога внутрішньо переміщеним особам, які звернулися за її наданням до 30 квітня 2022 р. включно, надається починаючи з березня 2022 року.

Допомога надається особам, які перемістилися з тимчасово окупованої території України, а також території адміністративно-територіальних одиниць, де проводяться бойові дії та що визначені в переліку адміністративно-територіальних одиниць, на території яких платникам єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, які перебувають на обліку на відповідній території, може надаватися допомога в рамках Програми «ЄПідтримка», затвердженій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 6 березня 2022 р. № 204³¹¹.

Допомога на проживання призначається автоматично без подання додаткового звернення внутрішньо переміщеним особам, які станом на 1 березня 2022 р. отримували щомісячну адресну допомогу внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, зокрема на оплату житлово-комунальних послуг, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 р. № 505 «Про надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, зокрема на оплату житлово-комунальних послуг». Виплата допомоги внутрішньо переміщеним особам за місяці, у яких вони отримували щомісячну адресну допомогу внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, зокрема на оплату житлово-комунальних послуг, не здійснюється.

Допомога не надається внутрішньо переміщеним особам, які були обліковані як внутрішньо переміщені особи до 24 лютого 2022 р., крім осіб, які отримували щомісячну адресну допомогу внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, зокрема на оплату житлово-комунальних послуг, та осіб, які повторно перемістилися з тимчасово окупованої території російською федерацією території України, території територіальних громад, що розташовані в районі проведення воєнних (бойових) дій

³¹⁰ Деякі питання виплати допомоги на проживання внутрішньо переміщеним особам: постанова Кабінету Міністрів України від 20 березня 2022 р. № 332 (редакція від 20.10.2022 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/332-2022-%D0%BF#Text>

³¹¹ Про затвердження переліку адміністративно-територіальних одиниць, на території яких надається допомога застрахованим особам в рамках Програми «ЄПідтримка»: розпорядження Кабінету Міністрів України від 6 березня 2022 р. № 204.(редакція від 28.06.2022 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/204-2022-%D1%80#Text>

або які перебувають в тимчасовій окупації, оточенні (блокуванні) після 24 лютого 2022 року.

Починаючи з травня 2022 р. допомога надається внутрішньо переміщеним особам, які перемістилися з тимчасово окупованої території України, території територіальних громад, що розташовані в районі проведення воєнних (бойових) дій або які перебувають в тимчасовій окупації, оточенні (блокуванні), а також внутрішньо переміщеним особам, у яких житло зруйноване або непридатне для проживання внаслідок пошкодження і які подали до 20 травня 2022 р. заявку на відшкодування відповідних втрат, зокрема засобами Єдиного державного вебпорталу електронних послуг (Портал Дія), або за умови подання документального підтвердження від органів місцевого самоврядування факту пошкодження/знищення нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених військовою агресією РФ.

Для отримання допомоги внутрішньо переміщена особа заповнює заяву, яка формується засобами Порталу Дія.

Внутрішньо переміщені особи несуть відповідальність за достовірність інформації, наданої для отримання допомоги. Уряд запровадив проведення вибіркової перевірки фактичного місця проживання/перебування внутрішньо переміщеної особи територіальними органами Нацсоцслужби. Під час проведення вибіркової перевірки фактичного місця проживання/перебування внутрішньо переміщеної особи за відсутності внутрішньо переміщеної особи за фактичним місцем проживання/перебування посадова особа територіального органу Нацсоцслужби робить відповідний запис в акті й залишає внутрішньо переміщеній особі повідомлення про потребу упродовж десяти календарних днів прибути до відповідного органу соціального захисту населення за місцем перебування на обліку для проходження ідентифікації. У разі коли внутрішньо переміщена особа упродовж десяти календарних днів не прибула до органу соціального захисту населення, орган соціального захисту населення ухвалює рішення про припинення надання допомоги на проживання з наступного місяця³¹².

4.7. Повідомлення про пошкоджене та знищене під час війни майно

Українці можуть подати повідомлення про пошкоджену/знищену власну нерухомість внаслідок війни незалежно від місця проживання/перебування:

- самостійно через застосунок Дія (за наявності ідентифікаційного коду);
- за допомогою адміністратора ЦНАП або нотаріуса.

³¹² Деякі питання виплати допомоги на проживання внутрішньо переміщеним особам: постановою Кабінету Міністрів України від 20 березня 2022 р. № 332 (редакція від 20.10.2022 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/332-2022-%D0%BF#Text>

Для самостійного подання інформаційного повідомлення фізичній особі – громадянину України (крім його представника) потрібно: встановити мобільний додаток Порталу Дія (Дія) на електронному носії, критерії якого підтримують його використання, або створити особистий електронний кабінет користувача на Порталі Дія та пройти електронну ідентифікацію та автентифікацію, зокрема з використанням інтегрованої системи електронної ідентифікації, кваліфікованих електронних підпису та печатки, а також інших засобів ідентифікації, які дають змогу однозначно встановлювати особу; заповнити інформаційне повідомлення, яке формується засобами Порталу Дія.

Адміністратори ЦНАП та нотаріуси, до яких звернулися, щоб подати повідомлення, мають у той же день установити особу або повноваження її представника (у разі подання інформаційного повідомлення представником); заповнити інформаційне повідомлення через портал Дія; роздрукувати зареєстроване інформаційне повідомлення (за бажанням відвідувача).

Інформаційне повідомлення вважається отриманим у день його подання і зберігається на порталі Дія. Повідомлення про реєстрацію автоматично надійде через портал Дія³¹³.

4.8. Державна реєстрація / перереєстрація / зняття з обліку авто, оформлення посвідчення водія

На сьогодні Закон України «Про дорожній рух» передбачає обов'язкову реєстрацію транспортних засобів. Так, ст. 34 вказаного Закону передбачає, що державна реєстрація транспортного засобу полягає у здійсненні комплексу заходів, пов'язаних із перевіркою документів, які є підставою для здійснення реєстрації, а також відсутності будь-яких обтяжень, зокрема за даними Державного реєстру обтяжень рухомого майна, звіркою і, за потреби, дослідженням ідентифікаційних номерів складових частин та оглядом транспортного засобу, оформленням і виданням реєстраційних документів і номерних знаків³¹⁴.

Порядок реєстрації транспортних засобів визначається постановою КМУ від 07 вересня 1998 року № 1388 «Про затвердження Порядку державної реєстрації (перереєстрації), зняття з обліку автомобілів, автобусів, а також самохідних машин, сконструйованих на шасі автомобілів, мотоциклів усіх типів, марок і моделей, причепів, напівпричепів, мотоколясок, інших прирівняних до них транспортних засобів та мопедів»³¹⁵. Цим Порядком установ-

³¹³ Про збір, обробку та облік інформації про пошкоджене та знищене нерухоме майно внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених військовою агресією Російської Федерації: Постанова КМУ від 26 березня 2022 р. № 380 (редакція від 11.08.2022 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/380-2022-%D0%BF#Text>

³¹⁴ Про дорожній рух: Закон України від 30 червня 1993 року № 3353-ХІІ (редакція від 27.10.2022 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3353-12#Text> (редакція від 14.09.2022 р.).

³¹⁵ Порядок державної реєстрації (перереєстрації), зняття з обліку автомобілів, автобусів, а також самохідних машин, сконструйованих на шасі автомобілів, мотоциклів усіх типів, марок і моделей, причепів, напівпричепів, мотоколясок, інших прирівняних до них транспортних засобів та

люється єдина процедура державної реєстрації (перереєстрації), зняття з обліку транспортних засобів.

Державна реєстрація транспортних засобів проводиться територіальними органами з надання сервісних послуг МВС (далі – сервісні центри МВС) із метою здійснення контролю за відповідністю конструкції транспортних засобів установленим вимогам правил і нормативів, дотриманням законодавства, що визначає порядок сплати податків і зборів (обов'язкових платежів), використанням транспортних засобів в умовах воєнного і надзвичайного стану, а також для ведення їх обліку та запобіганню вчиненню щодо них протиправних дій.

У разі відсутності в населеному пункті сервісних центрів МВС державна реєстрація (перереєстрація), зняття з обліку транспортних засобів здійснюються адміністратором сервісного центру МВС за допомогою мобільного територіального сервісного центру МВС (спеціально облаштованого транспортного засобу) за окремим графіком роботи та за наявності більше 10 заявок органів місцевого самоврядування, які надійшли до сервісного центру МВС у відповідній області, в якій розташований населений пункт, у порядку, визначеному МВС³¹⁶.

Державну реєстрацію (перереєстрацію) транспортних засобів також можуть здійснювати центри надання адміністративних послуг утворені відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги» на основі рішень, узгоджених між сервісними центрами МВС та органами, які ухвалили рішення про утворення центрів надання адміністративних послуг. Вони підключаються до електронних баз даних (реєстрів), необхідних для проведення державної реєстрації (перереєстрації) та зняття з обліку транспортних засобів, з метою ухвалення, перевірки та передання документів, видання оформлених результатів.

Крім того державна реєстрація (перереєстрація), зняття з обліку транспортних засобів сервісними центрами МВС може проводитися за участю суб'єктів господарювання, які стоять на обліку в Головному сервісному центрі МВС та здійснюють продаж нових транспортних засобів уклали з Головним сервісним центром МВС відповідний договір. Суб'єкти господарювання, які уклали з Головним сервісним центром МВС відповідний договір, за-

мопедів: затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 7 вересня 1998 р. № 1388 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 23 грудня 2009 р. № 1371) (редакція від 14.09.2022 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1388-98-%D0%BF#Text>

³¹⁶ Порядок державної реєстрації (перереєстрації), зняття з обліку автомобілів, автобусів, а також самохідних машин, сконструйованих на шасі автомобілів, мотоциклів усіх типів, марок і моделей, причепів, напівпричепів, мотоколясок, інших прирівняних до них транспортних засобів та мопедів: затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 7 вересня 1998 р. № 1388 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 23 грудня 2009 р. № 1371) (редакція від 14.09.2022 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1388-98-%D0%BF#Text>

безпечуються бланками свідоцтва про реєстрацію транспортного засобу та номерними знаками в порядку, встановленому МВС.

Транспортні засоби, що належать декільком фізичним або юридичним особам (співвласникам), за їх письмовою заявою реєструються за однією з таких осіб. У разі відсутності одного зі співвласників державна реєстрація транспортних засобів проводиться на підставі його письмової заяви. Справжність підпису такого співвласника засвідчується нотаріально.

Власники транспортних засобів та особи, що експлуатують такі засоби на законних підставах, або їх представники зобов'язані зареєструвати (перереєструвати) транспортні засоби упродовж десяти діб після придбання (одержання) або митного оформлення, або тимчасового ввезення на територію України, або виникнення обставин, що є підставою для внесення змін до реєстраційних документів. Строк державної реєстрації продовжується у разі введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях. У разі припинення або скасування воєнного стану на всій території України або в окремих її місцевостях власники зобов'язані зареєструвати (перереєструвати) транспортні засоби упродовж дев'яноста днів (постанова Кабінету Міністрів України від 4 березня 2022 р. № 190³¹⁷).

На період дії воєнного стану перелік доступних адміністративних послуг у цій сфері зазнав певних змін. Наразі доступними є: реєстрація нового авто, придбаного в автосалоні; реєстрація авто, ввезеного з-за кордону; перереєстрація транспортного засобу при оформленні договору купівлі-продажу. Ці послуги можна отримати в сервісних центрах МВС.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 травня 2022 р. №391-р³¹⁸ передбачено можливість реєстрації, перереєстрації, зняття з обліку колишніх транспортних засобів усіх категорій (а не лише нових) з виданням свідоцтва про реєстрацію та номерних знаків, зняття з обліку транспортного засобу з видачею облікової картки та номерних знаків для разових поїздок (для транспортних засобів, які відповідно до законодавства не підлягають огляду/експертному дослідженню, або на які подано підтвердні документи про його проведення, або якщо інформація про його проведення міститься в єдиній інформаційній системі МВС) через центри надання адміністративних послуг (ЦНАП).

На період дії воєнного стану запроваджено певні зміни і стосовно оформлення посвідчення водія: 1) для оформлення посвідчення медична довідка не потрібна; 2) водійське посвідчення, термін дії якого закінчився під час війни, залишається є дійсним строки тимчасових реєстраційних талонів тимчасово-

³¹⁷ Про внесення змін до порядків, затверджених постановами Кабінету Міністрів України від 7 вересня 1998 р. № 1388 і від 11 листопада 2009 р. № 1200. Постанова Кабінету Міністрів України від 4 березня 2022 р. № 190. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/190-2022-%D0%BF#Text>

³¹⁸ Про внесення змін у додаток до розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 р. № 523. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 травня 2022 р. № 391-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/391-2022-%D1%80#Text>

го ввезення транспорту для особистого користування, термін дії яких закінчився під час війни, продовжуються на рік.

На сьогодні є доступною заміна посвідчення водія для тих, хто має право виїзду за кордон або залучається до оборони, складання іспиту на категорії С і СЕ (першочергово для громадян, мобілізованих до ЗСУ та залучених до Територіальної оборони або правоохоронних органів) і видання дубліката свідоцтва про державну реєстрацію транспортного засобу.

З 5 квітня 2022 року сервісні центри МВС відновили ще одну адміністративну послугу – замовлення індивідуальних номерних знаків.

4.9. Державна реєстрація нерухомості, бізнесу, громадських формувань

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання державної реєстрації та функціонування єдиних та державних реєстрів, держателем яких є Міністерство юстиції, в умовах воєнного стану» від 6 березня 2022 року № 209³¹⁹ в умовах воєнного стану та упродовж одного місяця з дня його припинення або скасування державна реєстрація юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань, державна реєстрація речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, надання/отримання відомостей/інформації з Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських, Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, зокрема через безпосереднього доступу до них (крім державної реєстрації, що відповідно до законодавства здійснюється в автоматичному режимі), проводиться /забезпечується виключно:

– державними реєстраторами юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, державними реєстраторами речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, що перебувають у трудових відносинах із суб'єктом державної реєстрації/суб'єктом державної реєстрації прав, місцем розташування якого є адміністративно-територіальна одиниця, що не включена до переліку адміністративно-територіальних одиниць, та відповідають встановленим вимогам (державні реєстратори); посадовими особами Міністерства юстиції, його територіальних органів (посадові особи), перелік яких письмово повідомляється Міністерством юстиції технічному адміністратору Державного реєстру прав/Єдиного державного реєстру;

– державними та приватними виконавцями відповідно до повноважень, визначених законом, перелік яких письмово повідомляється Міністерством юстиції технічному адміністратору Державного реєстру прав;

³¹⁹ Деякі питання державної реєстрації та функціонування єдиних та державних реєстрів, держателем яких є Міністерство юстиції, в умовах воєнного стану: постанова Кабінету Міністрів України від 06.03.2022 року № 209 (редакція від 14.09 2022 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/209-2022-%D0%BF#Text>

– нотаріусами, включеними до затвердженого Міністерством юстиції переліку нотаріусів, якими в умовах воєнного стану вчиняються нотаріальні дії щодо цінного майна (перелік нотаріусів).

Реєстратори Мін'юсту та реєстратори, визначені та включені ним до Переліку державних реєстраторів та посадових осіб, якими в умовах воєнного стану проводиться державна реєстрація, можуть здійснювати реєстраційні дії. Перелік може передбачати обмеження/умови проведення реєстраційних дій. Так, нотаріусам, які включені до переліку нотаріусів із застереженням про заборону нотаріального посвідчення договорів щодо відчуження корпоративних прав, забороняється проведення державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, а тим, які включені до переліку нотаріусів із застереженням про заборону нотаріального посвідчення договорів щодо відчуження нерухомого майна, об'єктів незавершеного будівництва або майнових прав щодо майбутнього нерухомого майна – державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень.

Першопочатково було нормативно визначено повну екстериторіальність державної реєстрації незалежно від місця перебування ФОП, юридичних осіб, громадських формувань, майна, якщо не передбачено обмежень/умов.

На сьогодні ж екстериторіальний підхід застосовується лише до тих реєстрацій, які здійснюються посадовими особами Міністерства юстиції. А при здійсненні реєстрації юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців – тільки у випадках, коли така реєстрація стосується юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців з місцем перебування у межах адміністративно-територіальної одиниці, в якій припинено доступ до реєстрів (перелік затверджено наказом Міністерства юстиції України від 01.04.2022 р. №1307/5³²⁰).

Реєстрація нерухомості, бізнесу, громадських формувань проводиться невідкладно на підставі надісланих е-документів або сканкопій паперових документів, підписаних кваліфікованим електронним підписом (КЕП).

Сплата адміністративного збору може підтверджуватися е-копією та скрін-копією платіжки. При цьому за державну реєстрацію благодійних організацій, громадських об'єднань, що допомагають ЗСУ, адміністративний збір не справляється.

Якщо доступ до реєстрів/систем тимчасово відсутній, вимоги щодо обов'язкового використання їхніх відомостей не застосовуються.

Справжність підписів на довіреностях і заповітах засвідчується без спеціальних бланків нотаріальних документів на білих аркушах паперу.

³²⁰ Про затвердження Переліку адміністративно-територіальних одиниць, в межах яких припиняється доступ користувачів до єдиних та державних реєстрів, держателем яких є Міністерство юстиції України, в умовах воєнного стану: наказ Міністерства юстиції України від 01.04.2022 р. №1307/5 (редакція від 20.09.2022 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0386-22#Text>

4.10. Ліцензування господарської діяльності

Відповідно до ст. 12 Господарського кодексу України³²¹ та ст. 1 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності»³²² ліцензування є засобом державного регулювання провадження видів господарської діяльності, що спрямований на забезпечення безпеки й захисту економічних і соціальних інтересів держави, суспільства, прав та законних інтересів, життя і здоров'я людини, екологічної безпеки та охорони навколишнього природного середовища.

Також Законом «Про ліцензування видів господарської діяльності»³²³ визначається виключний перелік видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, установлюється уніфікований порядок їх ліцензування, нагляд і контроль у цій сфері, відповідальність за порушення законодавства у сфері ліцензування видів господарської діяльності.

Урядом України Постановою Кабінету Міністрів України від 5.08.2015 № 609³²⁴ відповідно до вимог Закону затверджено перелік органів ліцензування із зазначенням закріплених за ними видів господарської діяльності, які підлягають ліцензуванню.

Згідно з визначеними Законом «Про ліцензування видів господарської діяльності» повноваженнями орган ліцензування видає ліцензії на право здійснення видів господарської діяльності, зазначених у статті 7 Закону, значна частина яких ліцензується з урахуванням особливостей, визначених спеціальними законами, що, як справедливо зазначає Н. Клименко, не сприяє спрощенню їх державного регулювання, оскільки з установлених зазначеним Законом правил існує чимало винятків³²⁵.

На сьогодні питання здійснення господарської діяльності в умовах воєнного стану, оскільки створення умов для належного здійснення такої діяльності зокрема, стає основою формування національних оборонних спроможностей³²⁶.

³²¹ Господарський кодекс України від 16 січня 2003 року № 436-IV (редакція від 19.08.2022 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>

³²² Про ліцензування видів господарської діяльності: Закон України від 2 березня 2015 року № 222_ VIII (редакція від 19.08.2022 р.). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-19#Text>

³²³ Про ліцензування видів господарської діяльності: Закон України від 2 березня 2015 року № 222-VIII (редакція від 19.08.2022 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-19#Text>

³²⁴ Про затвердження переліку органів ліцензування та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2015 р. № 609 (редакція від 7.03. 2022 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/609-2015-%D0%BF#Text>

³²⁵ Клименко Н. Г. Ліцензування господарської діяльності як засіб державного регулювання діяльності недержавних інституцій у сфері національної безпеки. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 4. С. 127-135. С. 134

³²⁶ Прохоренко М. М. Правове регулювання господарської діяльності та господарських відносин в особливий період. *Юридичний вісник*. 2016. 2 (39). С. 151-161. С. 152.

Із запровадженням воєнного стану порядок державного регулювання провадження господарської діяльності завдяки ухваленню Кабінетом Міністрів України постанови № 314 від 18.03.2022 (із змінами, внесеними постановою Кабміну № 535 від 03.05.2022³²⁷) було змінено.

Головна зміна – запровадження декларативного порядку набуття права на провадження господарської діяльності. Тобто потребу отримувати ліцензію як дозвільний документ для здійснення певної господарської діяльності замінили на потребу подання декларації відповідним суб'єктом господарювання.

Відповідно до вказаної постанови на період воєнного стану право на провадження господарської діяльності може набуватися суб'єктами господарювання на підставі безоплатного подання до органів ліцензування, дозвільних органів та суб'єктів надання публічних (електронних публічних) послуг декларації про провадження господарської діяльності, без отримання документів дозвільного характеру, ліцензій або інших результатів надання публічних послуг, окрім визначених видів господарської діяльності, здійснення якої на підставі подання декларацій не допускається.

У декларації має вказуватись основна інформація про суб'єкта господарювання (для юридичної особи – організаційно-правова форма, повне і скорочене найменування (за наявності), для фізичної особи – підприємця – прізвище, власне ім'я, по батькові (за наявності); вид господарської діяльності/частина виду господарської діяльності, який провадиться на підставі поданої декларації; місце провадження діяльності (якщо провадження діяльності обмежується територією відповідної адміністративно-територіальної одиниці);

Декларація може бути подана за вибором суб'єкта господарювання незалежно від задекларованого (zareєстрованого) місця перебування (місця проживання), місця провадження господарської діяльності або місця розміщення відповідного об'єкта:

– в електронній формі – через Єдиний державний вебпортал електронних послуг, зокрема засобами мобільного додатку Єдиного державного вебпорталу електронних послуг (у разі подання декларації фізичною особою – підприємцем);

– у паперовій формі – через центр надання адміністративних послуг із подальшим переданням органам ліцензування, дозвільним органам та суб'єктам надання публічних (електронних публічних) послуг засобами Порталу Дія. Після внесення інформації до Порталу Дія декларація повертається заявнику.

³²⁷ Деякі питання забезпечення провадження господарської діяльності в умовах воєнного стану: постанова Кабінету Міністрів України від 18 березня 2022 р. № 314 (редакція від 15.09.2022 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/314-2022-%D0%BF#Text>

Плата за подання декларацій не стягується³²⁸.

У постанові № 314 прямо не визначається момент, з якого набувається право на здійснення відповідного виду господарської діяльності. Указується лише на обов'язок розміщення переліків поданих декларацій на вебсайтах відповідних органів ліцензування і суб'єктів надання публічних послуг. Тобто можна припустити, що право на зайняття відповідним видом господарської діяльності набувається суб'єктом з моменту розміщення декларації на вебсайті відповідного органу ліцензування чи суб'єкта надання публічних послуг.

Після припинення чи скасування воєнного стану суб'єкти господарювання, які набули право на провадження господарської діяльності на підставі декларації, у разі відсутності дозвільних документів (ліцензії) невідкладно, але не пізніше трьох місяців після припинення чи скасування воєнного стану мають звернутись до відповідних органів ліцензування і отримати дозвільні документи в порядку, строки та на умовах, передбачених законодавством, без зупинення (припинення їх діяльності).

³²⁸ Деякі питання забезпечення провадження господарської діяльності в умовах воєнного стану: постанова Кабінету Міністрів України від 18 березня 2022 р. №314 (редакція від 15.09.2022 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/314-2022-%D0%BF#Text>

ГЛАВА 10

Інструменти публічного адміністрування в умовах воєнного стану³²⁹

Розділ 1

ЮРИДИЧНА ПРИРОДА ІНСТРУМЕНТІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ³³⁰

1.1. Поняття інструменту публічного адміністрування

Установлення норм права для публічного адміністрування так би й залишилося нереалізованим, якби в арсеналі суб'єктів публічної адміністрації не було належних правових інструментів.

Можна так сказати, що як для військовослужбовців Збройних сил України HIMARS є бойовим інструментом, так для адміністративних органів видання ефективних підзаконних нормативно-правових актів є професійними знаряддям відбиття російсько-терористичної агресії та звільнення тимчасово окупованих територій.

Приклад, наказом Головнокомандувача Збройних сил України від 3 квітня 2022 р. № 73 «Про організацію взаємодії між Збройними силами України, іншими складовими сил оборони та представниками засобів масової інформації на час дії правового режиму воєнного стану». відповідно до Указу Президента України від 24.02.2022 р. №64 «Про введення воєнного стану в Україні», затвердженого Законом України від 24.02.2022 р. №2102-ІХ, Закону України «Про правовий режим воєнного стану», «Про інформацію», з метою об'єктивного висвітлення подій, забезпечення інформування населення та світової спільноти про воєнні злочини, які вчиняються Російською Федерацією в ході її широкомасштабної збройної агресії проти України, розпочатої 24 лютого 2022 р., а також попередження витоку інформації з обмеженим доступом, запобігання поширенню представниками засобів інформації та публічними особами, до думки яких прислуховується громадськість (лідери думок, блогери тощо) відомостей, розголошення яких може призвести до обізнаності противника про дії Збройних сил України та інших складових сил оборони, негативно вплинути на хід виконання завдань за призначенням під час дії правового режиму воєнного стану було ЗАТВЕРДЖЕ-

³²⁹ Матеріал розкрито на основі підручника Адміністративне право України. Повний курс / за заг. ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. С. 203-288.

³³⁰ Упорядник: **Юрій Буглак**, академік ААПН, доктор юридичних наук, старший науковий співробітник Науково-дослідного інституту публічного права, член ЦВК

НО «Алгоритм роботи з акредитованими представниками засобів масової інформації під час дії правового режиму воєнного стану»³³¹.

Отже, розуміння інструментів публічного адміністрування полягає в тому, що вони є комплексом адміністративно-правових заходів, які безпосередньо використовують адміністративні органи з метою забезпечення (охорони) прав, свобод і законних інтересів приватних осіб та публічного інтересу держави й суспільства загалом, зокрема звільнення тимчасово окупованих територій від російських терористів.

Інструменти публічного адміністрування характеризуються такими ознаками:

- > є зовнішнім виразом форми адміністративної діяльності адміністративного органу ;
- > віддзеркалюють правову динаміку (адміністративну діяльність) публічного адміністрування;
- > залежать від змісту компетенцій адміністративного органу;
- > 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 публічних дій адміністративних органів, реалізованих у межах відповідності визначеної законом компетенції з метою досягнення бажаного публічного інтересу.

1.2. Класифікація інструментів публічного адміністрування

У 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

³³¹ Алгоритм роботи з акредитованими представниками засобів масової інформації під час дії правового режиму воєнного стану (додаток 1), Перелік інформації, розголошення якої може призвести до обізнаності противника про дії Збройних Сил України, інших складових сил оборони, негативно вплинути на хід виконання завдань за призначенням під час дії правового режиму воєнного стану (додаток 2), Порядок акредитації представників засобів масової інформації під час дії правового режиму воєнного стану (додаток 3), Правила роботи представника засобу масової інформації у районі ведення бойових дій (додаток 4), Форма для проходження акредитації (додаток 5), Форму прес-карти (додаток 6), Порядок опрацювання запитів та допуску представників засобів масової інформації на об'єкти Збройних Сил України під час дії правового режиму воєнного стану (додаток 7). Затверджено Наказом Головнокомандувача Збройних Сил України від 3 квітня 2022 №73. Міністерство оборони України. 2022. https://www.mil.gov.ua/content/mou_orders/mou_2022/nakaz_73_zi_zminamu.pdf

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 невизначеного кола осіб і розраховані на багаторазове застосування.

Приклад: видання Кабінетом Міністрів України 16 квітня 2022 р. постанови № 457 «Про підтримку окремих категорій населення, яке постраждало у зв’язку з військовою агресією Російської Федерації проти України». Згідно з якою, зокрема встановлено, що для осіб, які проживають у населених пунктах, перебувають в тимчасовій окупації, оточенні (блокуванні), нарахування і виплата всіх належних соціальних виплат (пенсій, соціальних допомог, пільг та субсидій тощо) продовжуються в повному обсязі³³².

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

Приклад: видання Сумською міською Радою VIII Скликання Рішення від 5 березня 2022 року № 2995-МР/в «Про звернення Сумської міської ради на підтримку прохання Президента України Володимира Зеленського про закриття неба над Україною»³³³.

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, уго-

³³² Про підтримку окремих категорій населення, яке постраждало у зв’язку з військовою агресією Російської Федерації проти України. Затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 16 квітня 2022 р. № 457. Верховна Рада України. 2022. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/457-2022-%D0%BF#Text>

³³³ Про звернення Сумської міської ради на підтримку прохання Президента України Володимира Зеленського про закриття неба над Україною. Затверджено Рішенням Сумською міською Радою VIII Скликання від 5 березня 2022 року № 2995-МР/в. Сумська міська Рада. 2022. https://docs.google.com/viewer?url=http://smr.gov.ua/images/documents/Rishennia/Sesii/2022/20_ses_05.03.22/Zvernenna_SMR_05.03.2022_roku_copy.docx&embedded=true

ди, протоколу, меморандуму тощо, визначає взаємні права й обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері й укладається на підставі закону³³⁴.

Акти-дії – це дії, які вчиняються органами публічної адміністрації в межах своєї компетенції на підставі адміністративно-правових норм для вирішення конкретної ситуації і не спрямовані на виникнення, зміну та припинення адміністративно-правових відносин³³⁵.

Приклад: працівниками Попаснянської міської військово-цивільної адміністрації Луганської обл. в жовтні 2022р. було видано 1699 наборів гуманітарної допомоги. Консультативним центром на особистому прийомі було надано 8 консультацій, за телефоном 203, здійснено 4 виїзних прийоми для внутрішньо переміщеним особам з Луганської області в м. Києві³³⁶.

Другий – широкий, прихильниками якого є професори В. Галуцько, О. 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 та розпорядчої діяльності з метою забезпечення 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 є сталою конструкцією. Спеціальними законами та підза-

³³⁴ Ст. 4 КАСУ

³³⁵ Мельник Р. Зазнач. праця.

³³⁶ Попаснянська міська військово-цивільна адміністрація. 2022. <https://popasngorsoviet.gov.ua/1070>

конними нормативними актами можуть бути визначені й інші види інструментів публічного адміністрування. У процесі розвитку публічного адміністрування можуть виникати нові й скасовуватися застарілі інструменти публічного адміністрування³³⁷.

Важливо знати! Згідно до Програми єдиного фахового вступного випробування із 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.

1.3. Вибір належного інструмента публічного адміністрування

Вибір належного інструмента публічного адміністрування в діяльності адміністративних органів базується на двох основних чинниках:

По-перше, суворо дотримуватися принципу законності, коли адміністративні органи мають 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 ефективно 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, із мінімальними незручностями для інших осіб і мінімальним витрачанням людських і матеріальних ресурсів та часу.

³³⁷ 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.

Розділі 2

НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ АКТ ЯК ІНСТРУМЕНТ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ³³⁸

2.1. Поняття та ознаки нормативно-правових актів як інструментів публічного адміністрування

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 нормативно-правових актів неперсоніфікованого (загального) характеру.

Це викликано тим, що більшість законів в Україні є рамковими (крім кодексів). Як наслідок, загальні норми і правила поведінки, сформульовані в рамкових законах, не в змозі охопити всіх аспектів. Вони потребують додаткового врегулювання нормами адміністративного права. Тому й виникає потреба в конкретизації та деталізації законодавчих норм до стадії їх правозастосування.

Приклад: Закон України від 30 червня 1993р. № 3353-ХІІ «Про дорожній рух» врегулює суспільні відносини у сфері дорожнього руху та його безпеки, визначає права, обов'язки і відповідальність суб'єктів – учасників дорожнього руху, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, об'єднань, підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності та господарювання.

Він є рамковим. Відповідно Кабінет Міністрів України у процесі розпорядчої діяльності:

- на основі Закону України «Про дорожній рух»;
- із виконання Закону України «Про дорожній рух»;
- із метою деталізації та уточнення Закону України «Про дорожній рух»;
- до моменту правозастосування Закону України «Про дорожній рух»

ПОСТАНОВИВ затвердити своєю постановою від 10 жовтня 2001р. №1306 «Правила дорожнього руху», які встановили єдиний порядок дорожнього руху на всій території України. Безпосередньо їх норми виконують водії та інші учасники дорожнього руху в Україні³³⁹.

³³⁸ Авторка: **Юлія Легеза**, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри цивільного, господарського та екологічного права Інституту соціальних та гуманітарних наук Національного технічного університету «Дніпровська політехніка». Матеріал розкрито на основі підручника Адміністративне право України. Повний курс / за заг. ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.

³³⁹ Про дорожній рух. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2001р. № 1306. Верховна Рада України. 2022. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1306-2001-%D0%BF#Text>

Нормативно-правовим актам властиві такі ознаки;

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

– 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;

– 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 адміністративних органів (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;

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

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

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

– 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, сферах і секторах суспільного життя.

Отже, видання нормативно-правових актів – це правотворчий підзаконний напрямок діяльності адміністративних органів, що передбачає розпорядчу діяльність через ухвалення правил загального характеру на основі законів та їх виконання, які породжують юридичні наслідки стосовно конкретизації та деталізації законів до стадії їх правозастосування.

2.2. 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 адміністрування³⁴⁰;

2) *постанови Кабінету Міністрів України*. Уряд України як вищий орган у 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 й 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* – систематизовані (зведені) нормативно-правові акти, якими 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;

4) *розпорядження нормативного характеру місцевих державних адміністрацій*. Голови адміністрацій відповідно до ст. 6 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» мають право видавати розпорядження;

5) *нормативно-правові акти органів публічного управління, які прямо не підпорядковані Уряду України (НАЗК, Рахункова палата України, Націона-*

³⁴⁰ **Приклад:** Указ Президента України Володимира Зеленського від 24 лютого 2022 р. №64 «Про введення воєнного стану в Україні».

льний банк України, Фонд соціального страхування України та ін.);

б) 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;

7) локальні нормативно-правові акти – акти, які ухвалюються керівниками підприємств, установ, організацій у межах наданих їм повноважень із метою регулювання службової та трудової діяльності.

2.3. Вимоги до підзаконних нормативно-правових актів та процедура їх ухвалення

Нормативно-правові акти мають відповідати формальним і матеріальним вимогам.

Серед формальних вимог слід виділити:

- компетенцію адміністративного органу, яка має чітко відповідати юридичним вимогам щодо дотримання принципу законності;
- презумпцію законності нормативно-правового акта;
- суворе дотримання адміністративної процедури видання.

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.

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, яка, як правило, виникає після ухвалення нового рамкового закону чи внесення змін і доповнень до чинного;
- 2) підготовка його проєкту;
- 3) внесення проєкту акта на розгляд відповідного органу;
- 4) публічне та професійне обговорення та доопрацювання проєкту акта;
- 5) ухвалення та реєстрація акта;
- 6) доведення акта до відома виконавців – через офіційне оприлюднення та розсилку, ознайомлення під розписку посадових осіб адміністративних органів тощо.

2.4. Дія (чинність) і порядок набуття (припинення) чинності нормативно-правових актів

Дія нормативного акта – це обов'язковість їх виконання громадянами, посадовими особами, адміністративними органами 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 потреба застосування регулятивної функції цих актів;
- 3) часовими вимірами;
- 4) просторовими вимірами;
- 5) колом осіб, на яких поширюються норми акта.

Дія нормативно-правового акту у часі характеризується:

- 1) моментом набрання актом чинності;
- 2) напрямком темпоральної дії нормативного акта;
- 3) моментом припинення дії нормативного акта.

Порядок набуття чинності нормативно-правового 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 ухвалюються в певній сфері суспільних відносин;
- 3) 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.

Територіальна дія новоухваленої 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.

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 остаточно 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 акту іншим актом;
- 3) визнання судами нормативних актів неконституційними, незаконними або такими, що не відповідають правовому акту вищої юридичної сили.

2.5. Антикорупційна експертиза та реєстрація 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 Міністерство юстиції та Комітет Верховної Ради, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією) та необов'язкову, яку можуть здійснювати НАЗК і громадськість³⁴¹.

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 Міністерство юстиції.

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.

Державна реєстрація нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, органів господарського управління та контролю, які є суб'єктами підзаконної правотворчості, 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»³⁴².

Державну реєстрацію здійснюють:

³⁴¹ Антикорупційна експертиза нормативно-правових актів та їх проектів. Центр політико-правових реформ.

³⁴² 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.

> *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, міськрайонні* (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 із 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 правомисом української мови та з дотриманням правил нормопроектувальної 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.

2.6. Процедура оприлюднення та набрання чинності нормативно-правовим актом

Порядок офіційного 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 пізніше 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», «Офіційний вісник президента України» та офіційний веб-сайт Верховної Ради України – розділ «Законодавство»

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 від 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.

2.7. Підстави для визнання нормативно-правового акта протиправним

За загальним правилом, нормативно-правові акти можуть бути визнані неправовими, якщо вони порушують права, свободи й законні інтереси громадян; видані некомпетентним органом; видані не відповідно до визначеної процедури; суперечать законам України³⁴³ та міжнародним актам ЄС.

³⁴³ **Приклад:** Верховний Суд у Зразковому рішенні від 02.09.2019 № Пз/9901/10/19 (№520/3939/19) констатував наявність колізії між приписами нормативно-правових актів різної

У теорії адміністративного права нормативні акти суб'єктів публічної адміністрації, ухвалені з порушенням вимог, вважаються дефектними і 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 справ у 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 суспільства³⁴⁴.

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;

юридичної сили – невідповідність між приписами закону та положеннями підзаконного нормативно-правового акта. За правилом колізійного принципу «lex superior derogate legi inferior», нормативний акт вищої юридичної сили має пріоритет над нормативним актом нижчої юридичної сили. Тим самим у Зразковому рішенні Верховний Суд резюмував, що положення закону за своєю юридичною силою превалюють над нормами підзаконних нормативно-правових актів. Відповідно визначення спеціального «змішаного» правового статусу на рівні підзаконного нормативно-правового акта (Порядку) з огляду на невідповідність положенням закону є неправомірним, а тому не має братися до уваги в аспекті правозастосовної діяльності. Рішення Верховного Суду від 02.09.2019 № Пз/9901/10/19 (№520/3939/19) – щодо оподаткування самозайнятої особи, яка одночасно зареєстрована як ФОП. *Верховний Суд*. 2022. https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/zrazkova-sprava/zs_9901_10_19

³⁴⁴ Амельохін В. Адміністративне судочинство у справах про оскарження нормативно-правових актів в Україні: автореферат дисертації. Київ: НДІ публічного права, 2021. 16 с.

> 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 упродовж усього 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 і 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 від 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.

2.8. 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.

Розділ 3

АДМІНІСТРАТИВНИЙ (ІНДИВІДУАЛЬНИЙ) АКТ ЯК ІНСТРУМЕНТ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ³⁴⁵

3.1. Поняття та риси адміністративних актів

Адміністративні (індивідуальні) акти³⁴⁶ є найбільш уживаними інструментами діяльності адміністративних органів, адже їх публічно-правовий вплив спрямований на конкретних суб'єктів адміністративного права. Саме на їх підставі в переважній більшості випадків виникають, змінюються та припиняються адміністративно-правові відносини.

Адміністративні (індивідуальні) акти треба відмежовувати від нормативно-правових актів. 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 актами³⁴⁷;
- > може бути оскаржений лише особами, безпосередні права, свободи чи

³⁴⁵ Автори: **Тетяна Мацелик**, Академік ААПН, доктор юридичних наук, професор; **Вікторія Біла**, член-кореспондент академії ААПН, кандидат юридичних наук, доцент. Матеріал розкрито на основі підручника Адміністративне право України. Повний курс / за заг. ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.

³⁴⁶ Категорійне визначення «адміністративний акт» представлено в Законі України від 17 лютого 2022р. № 2073-ІХ «Про адміністративну процедуру» як рішення юридично значущої дії індивідуального характеру, ухваленої (вчиненої) адміністративним органом для вирішення конкретної справи та спрямованої на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремої особи (осіб).

Треба зауважити, що в КАСУ схожа категорія має назву «індивідуальний акт», що позначає акт (рішення) суб'єкта владних повноважень, виданий (ухвалений) на виконання владних управлінських функцій або в порядку надання адміністративних послуг, який стосується прав або інтересів визначеної в акті особи чи осіб та дія якого вичерпується його виконанням або має визначений строк.

³⁴⁷ Александрова Н. Класифікація правових актів управління. Державне управління адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Авер'янова. Київ: Факт, 2003. С. 151.

охоронювані законом інтереси яких таким актом 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 органу³⁴⁸.

Юридичне значення індивідуальних актів полягає в такому:

1) адміністративні акти є 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 певних правочинів, зокрема цивільно-правових договорів;

8) адміністративні акти мають вагомим юридичним значенням під час вирішених 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 акт³⁴⁹.

Отже, адміністративний (індивідуальний) акт як інструмент публічного адміністрування – це рішення компетентного адміністративного органу щодо вирішення конкретних адміністративних справ, що зумов-

³⁴⁸ Тимошук В. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії: монографія. Київ: Конус-Ю, 2010. С. 25.

³⁴⁹ Мандж О. Індивідуальні адміністративні акти: теорія і практика застосування : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2017. С. 93-94.

лює юридичні наслідки для визначених суб'єктів адміністративного права, а їх дія припиняється після одноразового застосування (здійснення встановлених адміністративних обов'язків і прав).

3.2. 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»³⁵⁰.

За юридичними наслідками:

- > правоповноважувальні;
- > 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 – обтяжувальними³⁵¹.

За порядком ухвалення:

- > ухвалені за звичайними правилами;

³⁵⁰ Гриценко І., Мельник Р., Пухтецька А. та ін. Загальне адміністративне право: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2015. С. 247.

³⁵¹ Мельник Р. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях: навчальний посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2018. 308 с.

> 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.

3.3. 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.

Згідно із Законом України від 17 лютого 2022р. № 2073-ІХ «Про адміністративну процедуру» адміністративна процедура ухвалення адміністративного акта поділяється на такі стадії:

- 1) ініціювання адміністративного провадження щодо ухвалення адміністративного акта;
 - 2) початок адміністративного провадження та підготовка до ухвалення адміністративного акта;
 - 3) розгляд та вирішення справи по суті;
 - 4) ухвалення адміністративного акта;
 - 5) адміністративне оскарження адміністративного акта.
- Перші чотири стадії є основними, п'ята – факультативною.

3.4. Чинність адміністративного 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 чітко визначення моменту й порядку набрання чинності адміністративним актом, моменту припинення його дії, умов та порядку перегляду адміністративного акта.

Загальне правило набуття чинності адміністративних актів – «від 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 адміністративного 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.

3.5. 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. Презюмується, що такого акта не існує. Із 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 можливе³⁵².

Існують такі підстави визнання адміністративного акта нікчемним:

- 1) визнання його нікчемності адміністративним органом, яким він був виданий;

³⁵² Мельник Р. Зазнач. праця.

2) 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 через 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 інстанції (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 доведенню³⁵³.

³⁵³ 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.

Розділ 4

АДМІНІСТРАТИВНИЙ ДОГОВІР ЯК ІНСТРУМЕНТ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ³⁵⁴

4.1. Поняття, юридичне значення та ознаки адміністративного договору.

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 публічновладних 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;

³⁵⁴ Авторка: **Тетяна Мацелик**, академік ААПН, доктор юридичних наук, професор. Матеріал розкрито на основі підручника Адміністративне право України. Повний курс / за заг. ред. В. Галунька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.

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;

б) метою адміністративного договору є задоволення публічних інтересів;

7) адміністративний договір оформлює ті суспільні відносини, які входять до предмета адміністративного права³⁵⁵.

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 права³⁵⁶. Суб'єкт владних повноважень у договорі реалізує повноваження, надані для здійснення публічної управлінської діяльності.

4.2. Види адміністративних договорів

Суб'єкти публічної адміністрації у процесі свого функціонування укладають різноманітні адміністративні договори, які можуть зводитись до кіль-

³⁵⁵ Завальна Ж. Порівняльний аналіз адміністративного та цивільного договорів. *Право України*. 2007. №3. С. 135-139.

³⁵⁶ Завальна Ж. Зазнач. праця. С. 135-139.

кох 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 *субординаційні* 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)³⁵⁷.

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 правовстановлювальний характер. Вони укладаються в публічних інтересах, а їхня цільова спрямованість – це досягнення загального блага³⁵⁸;

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:

– 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);

– договори обміну зобов'язаннями, відповідно до яких суб'єкти права беруть на себе зустрічні зобов'язання, які об'єднуються в таких договорах із певною метою та слугують реалізації функцій суб'єкта публічної адміністрації щодо вирішення публічних завдань

³⁵⁷ Мельник Р. Знач. праця.

³⁵⁸ Стефанюк В. Адміністративний договір: потреба впровадження.

***Приклад:** 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.;*

– договори про співпрацю, що укладаються між суб'єктами права з метою участі приватних осіб у реалізації публічних функцій (завдань)³⁵⁹.

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

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

4.3. Укладання адміністративних договорів

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 і приватних інтересів, так і гармонійних взаємозв'язків між вказаними суб'єктами. Цей практичний процес реалізації завдань і функцій діяльності публічної адміністрації юридично виявляється у відповідних формах.

Однією з 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 обігу, наявна юридична рівність 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 адміністра-

Мельник Р. Зазнач. праця.

тивно-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.

4.4. Чинність адміністративного договору

Чинність адміністративного договору безпосередньо пов'язана з вимогами до процедури його укладання, змісту, правосуб'єктності 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 (нормативного припису про обов'язок укласти договір за умови настання певних юридичних фактів).

2. Наявність нормативно закріплених юридичних фактів. З їх настанням 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.

3. 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 зміст³⁶⁰.

³⁶⁰ Біла В. Адміністративний договір в діяльності органів державної податкової служби України : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.0. Ірпінь, 2011.20 с.

4.5. 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» положень³⁶¹.

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.

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;

³⁶¹ Мельник Р. Зазнач. праця.

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 невідної 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».

Розділ 5

АДМІНІСТРАТИВНИЙ РОЗСУД У ПУБЛІЧНОМУ АДМІНІСТРУВАННІ³⁶²

5.1. Юридична природа адміністративного розсуду в 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 дозволений 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 нор-

³⁶² Упорядник: **Анатолій Берlach**, академік академії АПН, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри службового та медичного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Матеріал розкрито на основі підручника Адміністративне право України. Повний курс / за заг. ред. В. Галунька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.

мою. 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.

2) 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;

3) 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 переданням матеріалів на розгляд громадської організації або трудового колективу, якщо з урахуванням характеру вчиненого їй 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 та-

кими 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.

5.2. 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 вважає 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 відповідного балансу 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, беру-

чи до уваги водночас конкретні обставини кожної справи;

> надає доступ до адміністративних указівок 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 **найоптимальніший варіант рішення з погляду досягнення публічних інтересів**, керуючись вищенаведеними вимогам³⁶³.*

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.

³⁶³ 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.

Розділ 6

ВИКОРИСТАННЯ ЕЛЕКТРОННОГО ВРЯДУВАННЯ В ПУБЛІЧНОМУ АДМІНІСТРУВАННІ³⁶⁴

6.1. Поняття та мета електронного врядування

Електронне врядування (Е-врядування) 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 як у 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., Окінавська хартія глобального інформаційного суспільства, ухвалена 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 управлінні 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 СОУІВ-19 не тільки оновила, але й зміцнила роль цифровізації 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 врядування, такі як спеціалізовані інформаційні портали про СОУШ-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.

³⁶⁴ Авторка: **Ольга Соловйова**, кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого. Матеріал розкрито на основі підручника Адміністративне право України. Повний курс / за заг. ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.

Згідно з Концепцією розвитку електронного урядування в Україні, затвердженою Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20.09.2017р. №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-урядування, належать закони України «Про інформацію» від 02.10.1992 р., «Про звернення громадян» від 05.10.1996р., «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 р. 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 сфе-

рах 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 інтеперабельності, розвитку інфраструктури широкопasmового 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.

6.2. 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 (e-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 узамодії 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-звернень 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 відеоконференції або транслявання перебігу судового засідання в мережі Інтернет; 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 відеоконференції. 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 транзакції 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, інтернет-банкінг, інтернет-магазини, інформаційний бізнес в Інтернеті, 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 і 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-УІІ, постанову 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 через 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 (API).

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.

6.3. 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 – «демократичної» (е-демократія) та «адміністративної» (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-демократії, 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.

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 через 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.

Розділ 7

УЧИНЕННЯ ЮРИДИЧНО ЗНАЧУЩИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ ДІЙ ТА МАТЕРІАЛЬНО- ТЕХНІЧНИХ ОПЕРАЦІЙ³⁶⁵

7.1. Учинення інших 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 потрібною 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 із настанням 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 значення³⁶⁶.

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».

7.2. 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.

³⁶⁵ Упорядник: **Богдана Балан**, аспірантка Київського університету інтелектуальної власності та права Національного університету «Одеська юридична академія». Матеріал розкрито на основі підручника Адміністративне право України. Повний курс / за заг. ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.

³⁶⁶ Приклад: сервісні центри МВС видають громадянам посвідчення водіїв: різноманітні довідки, квитанції тощо.

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 передання 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)³⁶⁷.

³⁶⁷ Адміністративне право України: підручник /за ред. Ю. Битяка. Київ: Юрінком Інтер.

Розділ 9

ПЛАН ЯК ІНСТРУМЕНТ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ³⁶⁸

9.1. Юридична природа плану як інструменту публічного адміністрування

Україна є 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 юридичною природою є своєрідними інструментами публічного адміністрування.

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 тощо³⁶⁹.

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.

³⁶⁸ Авторка: **Тетяна Карабін**, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права та процесу Ужгородського національного університету. Матеріал розкрито на основі підручника Адміністративне право України. Повний курс / за заг. ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.

³⁶⁹ **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.

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;
- 2) 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;
- 5) у ньому найбільш яскраво відбивається цілевстановлення публічного адміністрування;
- 6) він забезпечує прозорість адміністративної діяльності публічної адміністрації;
- 7) 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.

9.2. Сфера застосування та види 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.

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

1. *За рівнями планування:*
 - > стратегічне планування³⁷⁰;
 - > довгострокове планування;
 - > середньострокове планування³⁷¹;
 - > 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 затвердження³⁷².

³⁷⁰ **Приклад:** Кабінетом Міністрів України від 16.08.1999р. 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.

³⁷¹ **Приклад:** Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17.09.2014р. №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».

³⁷² Про публічні закупівлі: Закон від 25.12.2015. № 922.

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.

2. **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 статусних законах або в підзаконних нормативно-правових актах, 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.

3. **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.

4. **За спрямуванням управлінського впливу** визначаються внутрішньоорієнтовані 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.

5. **За формою вираження (назвою)** плани поділяються на концепції, програми, плани, плани-графіки та ін.

Розділ 10

ФАКТИЧНА ДІЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ³⁷³

10.1. Поняття, юридичне значення та ознаки фактичної дії

Безпосередніми формами публічного адміністрування суспільних відносин є здійснення суб'єктами публічної адміністрації фактичних дій як інструментів публічного адміністрування^{374 375}. 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

³⁷³ Матеріал розкрито на основі підручника Адміністративне право України. Повний курс / за заг. ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.

³⁷⁵ 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.

проведення перевірок, що не зумовлює виникнення, зміни або припинення адміністративно-правових відносин.

10.2. 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 відносин 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 застосування.

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.

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 громадянами³⁷⁶.

10.3. Проведення перевірки як фактична дія

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

^{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. Затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 24.05.2017 р. № 361.

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 дій³⁷⁷.

Отже, проведення перевірки як інструмент публічного адміністрування – це засіб адміністративної діяльності публічної адміністрації щодо обстеження підконтрольного об'єкта з метою з'ясування 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 органів перевірювачів корупційних чи інших протиправних дій.

10.4. Здійснення моніторингу як інструмента 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.

^{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. Затверджений постановою Кабінет Міністрів України від 24.05.2017 р. № 361..

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 чином, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення.

Основними завданнями Держфінмоніторингу є:

> реалізація державної політики у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинно через фінансування тероризму та 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 через фінансування тероризму чи розповсюдження зброї масового знищення;

> забезпечення функціонування та розвитку єдиної інформаційної системи у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних через фінансування тероризму та розповсюдження зброї масового знищення³⁷⁸.

10.5. Надання довідок. Виплата грошових коштів. Адміністрування реєстрів

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.

Надання 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

³⁷⁸ Положення про Державну службу фінансового моніторингу України. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 29.07.2015 р. № 537.

29.11.2016 № 1256, «**довідка** – документ, який містить відомості про при тягнення до кримінальної відповідальності, відсутність (наявність) судимості або обмежень, передбачених кримінально-процесуальним законодавством України, та надається фізичній особі у відповідь на її 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 30 календарних днів від 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-підприємцям (ФОП), які втратили частину доходу внаслідок карантину³⁷⁹.

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».

³⁷⁹ COVID-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>

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 реєстру³⁸⁰.

³⁸⁰ Порядок ведення Єдиного реєстру нотаріусів. Затверджено наказом Міністерства юстиції України від 13.10.2010 № 2501.

Розділ 11

ЗАХОДИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ³⁸¹

11.1. Поняття та риси адміністративного примусу

Останніми роками в теорії адміністративного права адміністративному примусу приділялось не виправдано 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 інтересам³⁸².

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, що 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

³⁸¹ Автори: **Анатолій Комзюк**, доктор юридичних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України, професор кафедри Харківського національного університету внутрішніх справ; **Олена Салмарова**, доктор юридичних наук, професор, заслужений працівник освіти України, професор кафедри Харківського національного університету внутрішніх справ. Матеріал розкрито на основі підручника Адміністративне право України. Повний курс / за заг. ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.

³⁸² 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 економічних та інших 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.

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 погляду 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*³⁸³. 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 позасудовий (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 й за їх відсутності;

> за змістом значно ширший від адміністративної відповідальності, на відміну від інших видів державного примусу, які за своєю сутністю, як прави-

³⁸³ 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.

ло, 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 винних у 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.

11.2. Правові засади застосування заходів адміністративного примусу

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.

11.3. 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 нормативно-правових актах досить часто зустрічається термінологічна плутанина, а в літературі як запобіжні необґрунтовано 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 пе-

ребуває 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;

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

> *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 потрібно 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 уста-

нови 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 коронавірусу СОУШ-19.

> *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.

11.4. 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 самотійно 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 діям 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*.

11.4.1. Заходи адміністративного припинення загального призначення

Застосовуються в повсякденній практиці багатьма суб'єктами владних повноважень, насамперед Національною поліцією, виходячи з *мети їх застосування*, поділяються своєю чергою на *самотійні (або оперативні) й допоміжні (забезпечувальні)*.

Самотійні (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 певних робіт за 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 їй 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, непогора 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 також в 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 закрити об'єкти, де зберігаються чи використовуються зброя, інші предмети, на які поширюється дозвільна система органів внутрішніх справ, у разі виявлення порушення правил поведінки 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 зупинити або *припинити рибний промисел, морські наукові дослідження, інші роботи* в територіальному морі, прилеглий 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 (зупинити) або припинити 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.

11.4.2. Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення

Становлять особливу групу заходів адміністративного припинення, *специфіка* яких полягає в тому, що:

- 1) вони застосовуються з метою припинення адміністративних проступків, коли вичерпано інші заходи впливу, встановлення особи, складення протоколу про адміністративне правопорушення, забезпечення розгляду справи;
- 2) 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;

3) є додаткові підстави застосування цих заходів – неможливість припинення правопорушення іншими засобами, виконання інших процедурних дій (складення протоколу, встановлення особи тощо), можливе вчинення особою нових проступків;

4) це несамотійні, допоміжні заходи впливу, вони не вважаються санкціями, не тягнуть додаткових обмежень для порушника;

5) встановлено 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 є 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).

11.4.2. 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 є невинуватим 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 за-подіяння 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 *застосувати 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) через 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 також 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».

11.4.4. 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;

б) 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.

11.5. Адміністративні стягнення

Відповідно до ст. 23 КпАП України адміністративне стягнення є мірою відповідальності й 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;

3) *запобігання вчиненню нових правопорушень* як самим правопорушником (приватна превенція), так й 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:

- попередження;
- штраф;
- штрафні бали;
- оплатне вилучення предмета, який став знаряддям учинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення;
- конфіскація предмета, який став знаряддям учинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, або грошей, одержаних в результаті вчинення такого правопорушення;

• позбавлення спеціального права, наданого громадянину, позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю;

- громадські роботи;
- виправні роботи;
- суспільно корисні роботи;
- адміністративний арешт;
- 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).

Розділ 12

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ РЕЖИМИ³⁸⁴

Публічне адміністрування в сучасний період широкомасштабних змін у політичному, соціально-економічному, культурному житті суспільства прос-тежується в сукупності спеціальних управлінських регламентів, які передба-чають створення певних форм адміністративно-правових режимів, що мають закріплюватися 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, установа (відповідно від обставин) спеціального внутрішнього розпорядку, створення окремих умов ліцензування.

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

12.1. Поняття та класифікація адміністративно-правових режи-мів.

Термін *«режим»* походить від французького régime – «порядок, упоряд-кувати» та латинського regimen – «державна, 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 ме-ти.

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 ви-значатись як загальнодозвільний або загальнозаборонений;

2) з позиції універсальності застосування

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

³⁸⁴ Автор: **Сергій Кузьніченко**, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист Автономної республіки Крим. Матеріал розкрито на основі підручника Адміністративне право України. Повний курс / за заг. ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.

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.

12.2. Спеціальні адміністративно-правові режими

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, режимами 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)³⁸⁵.

В адміністративному праві держав закріплено розгляд спеціальних адміністративно-правових режимів на двох рівнях: інституціональному, 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, спеціальний 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.

12.3. Надзвичайні адміністративно-правові режими.

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.

³⁸⁵ Адміністративне право України. Академічний курс.: підручник у двох томах: Том 1. Загальна частина / ред. колегія: В. Авер'янов (голова). Київ: Видавництво «Юридична думка», 2004.

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, запроваджені 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.

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 генези, 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 посилення 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 ситуації³⁸⁶.

При введенні екстремального режиму важливо дотримуватися принципу адекватного реагування, що має запобігти надмірному втручання державних

³⁸⁶ Кузніченко С. Надзвичайні адміністративно правові режими: зарубіжний досвід та українська модель: монографія. Сімферополь: Крим. навч. пед. держ. видав., 2009. С. 56-57.

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 безпеки, 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 й 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 правообмеження, 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.

12.4. Надзвичайний адміністративно-правовий режим воєнного стану³⁸⁷

Прикладом надзвичайного адміністративно-правового режиму є Уведений Указом Президента України 24 лютого 2022 р. № 64 та затверджений Верховною Радою **воєнний стан** в Україні з 5 години 30 хвилин 24 лютого 2022 р. Його було введено у зв'язку з військовою агресією російської федерації проти України, на підставі пропозиції Ради національної безпеки і оборони України, відповідно до пункту 20 частини першої статті 106 Конституції України, Закону України «Про правовий режим воєнного стану».

Згідно з цим військовому командуванню (Генеральному штабу Збройних сил України, командуванню об'єднаних сил ЗСУ, командуванням видів, окремих родів військ (сил) ЗСУ, управлінням оперативних командувань, командирам військових з'єднань, частин ЗСУ, Державної прикордонної служби України, Державної спеціальної служби транспорту, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Національної гвардії України, Служби безпеки України, Служби зовнішньої розвідки України, Управління державної охорони України) разом із Міністерством внутрішніх справ України, іншими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування наказується запроваджувати та здійснювати передбачені Законом України «Про правовий режим воєнного стану» заходи і повноваження, необхідні для забезпечення оборони України, захисту безпеки населення та інтересів держави.

Визначено, що у зв'язку із введенням в Україні воєнного стану тимчасово, на період дії правового режиму воєнного стану можуть обмежуватися конституційні права і свободи людини і громадянина, передбачені статтями 30 – 34, 38, 39, 41 – 44, 53 Конституції України, а також вводиться тимчасові обмеження прав і законних інтересів юридичних осіб в межах та обсязі, що необхідні для забезпечення можливості запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, які передбачені частиною першою статті 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану».

Кабінету Міністрів України було поставлено завдання невідкладно: 1) увести в дію план запровадження та забезпечення заходів правового режиму воєнного стану в Україні; 2) забезпечити фінансування та вжити в межах повноважень інших заходів, пов'язаних із запровадженням правового режиму воєнного стану на території України; Державній службі України з надзвичайних ситуацій невідкладно разом з обласними, Київською міською державними адміністраціями, іншими державними органами, установами, підприємствами, організаціями всіх форм власності привести єдину державну систему цивільного захисту, її функціональні та територіальні підсистеми

³⁸⁷ **Ігор Долуга**, аспірант Київського університету інтелектуальної власності та права Національного університету «Одеська юридична академія»

у готовність до виконання завдань за призначенням в особливий період; обласним, Київській міській державним адміністраціям, органам місцевого самоврядування утворити ради оборони та забезпечити сприяння військовому командуванню у запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану; Міністерству закордонних справ України забезпечити інформування в установленому порядку Генерального секретаря ООН та офіційних осіб іноземних держав про введення в Україні воєнного стану, про обмеження прав і свобод людини і громадянина, що є відхиленням від зобов'язань за Міжнародним пактом про громадянські та політичні права, та про межу цих відхилень і причини ухвалення такого рішення³⁸⁸.

³⁸⁸ Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні». Закон України 24 лютого 2022 р. № 2102-ІХ. *Верховна Рада України*. 2022. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2102-20#Text>

Розділ 13

КОНТРОЛЬ І НАГЛЯД³⁸⁹

13.1. Адміністративний (публічний) контроль

Комплексним самостійним інструментом 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 функції²³⁹.

Основне **призначення контролю** полягає у виявленні невідповідності його об'єкта певним правомірним оціночним критеріям для подальшого застосування адекватних заходів реагування³⁹⁰.

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, прийняттого рівня безпеки 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 порушенні³⁹¹.

³⁸⁹ Автор **Ольга Лоджаро** (псевдонім), академік ААПН, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри. Матеріал упорядковано на основі підручника «Адміністративне право України. Повний курс / за заг. ред. В. Галунька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.

²⁵⁵ Гарашук В. Контроль та нагляду державному управлінні: навчальний посібник. Харків: Вид-во Національної юридичної академії України ім. Я. Мудрого, 1999. 53 с.

³⁹¹ Адміністративне право України: навчальний посібник / Забарний Г., Калюжний Р., Шкарупа В. Київ. Київ: Вид-во Паливода А.В., 2003. С. 95-96.

Ознаками контролю як інструмента публічного адміністрування є такі:

> 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.

13.2. 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 поліції³⁹².

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.

³⁹² Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі: Закон від 1.12.1994 р№ 264.

ГЛАВА 11

Спеціальні адміністративно-запобіжні заходи в умовах воєнного стану³⁹³

Розділ 1

БЛОКПОСТ ЯК АДМІНІСТРАТИВНО-ЗАПОБІЖНИЙ ЗАХІД ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ³⁹⁴

1.1. Поняття блокпостів

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 р. № 1455 «Про затвердження Порядку встановлення особливого режиму в'їзду і виїзду, обмеження свободи пересування громадян, іноземців та осіб без громадянства, а також руху транспортних засобів в Україні або в окремих її місцевостях, де введено воєнний»³⁹⁵ стан, **блокпост** – це посилений контрольно-пропускний пункт, який за рішенням військового командування тимчасово встановлюється на вході/виході (в'їзді/виїзді) на територію/з території, де введено воєнний стан і встановлено особливий режим (за винятком державного кордону), на якому облаштовуються місця для перевірки осіб, транспортних засобів, багажу та вантажів, позиції вогневих засобів та бойової техніки, місця для відпочинку та забезпечення життєдіяльності особового складу, який виконує завдання на такому пункті, до складу якого можуть входити службові особи військових формувань та правоохоронних органів, які відповідно до закону залучені до здійснення заходів правового режиму воєнного стану;

На період воєнного стану в Україні на дорогах встановлюються блокпости з метою виявлення диверсантів і ворожих груп, що намагаються прорватися в тил тощо. Міністр оборони Олексій Резніков закликав українців дотримуватися простих правил з в'їзду/виїзду на блокпостах:

³⁹³ За заг. ред. **Андрія Іванищука**, академіка ААПН, доктора юридичних наук, старшого дослідника, директора Науково-дослідного інституту морського і космічного права; **Миколи Ковальчука**, член-кореспондента академії ААПН, кандидата юридичних наук, старшого наукового співробітника Науково-дослідного інституту морського і космічного права, військовослужбовця Збройних Сил України.

³⁹⁴ **Ольга Мельник**, адвокат, к.ю.н., доцент кафедри адміністративного права, інтелектуальної власності та цивільно-правових дисциплін Київського інституту інтелектуальної власності та права.

³⁹⁵ Порядок встановлення особливого режиму в'їзду і виїзду, обмеження свободи пересування громадян, іноземців та осіб без громадянства, а також руху транспортних засобів в Україні або в окремих її місцевостях, де введено воєнний стан». Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 р. № 1455. *Верховна Рада України*. 2022. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1455-2021-%D0%BF#Text>

- зменшити швидкість автомобіля;
- завчасно приготувати документи для перевірки (перевірка документів, що посвідчують особу, підтверджують громадянство України чи спеціальний статус особи; перевірка документів, необхідних для здійснення перевезення вантажу (документів на транспортний засіб, документів на вантаж, дорожнього листа тощо);
- вимкнути фари;
- увімкнути аварійне світло;
- не вести відеозйомку;
- без дозволу військових не виходити з автомобіля;
- чітко відповідати на питання військових;
- бути готовими на вимогу відкрити багажник та оглянути салон автомобіля;
- після огляду та дозволу продовжити рух і не набирати швидкість різко.

У методичних рекомендаціях³⁹⁶ зазначається, що блокпост – це загороджувальний укріплений контрольно-пропускний пункт з озброєною охороною. Вони зазвичай встановлюються на окупованій або тимчасово зайнятій військами території. Блокпости можуть бути розташовані на дорогах, в'їздах у населені пункти тощо.

Метою створення блокпостів є здійснення контролю за рухом транспорту, людей, їх перевірки та огляду, а головне – зовнішньої ізоляції району дій незаконних збройних формувань, своєчасного виявлення їх пересування, шляхів можливого виходу бойовиків з районів їх зосередження, ізоляції й позбавленні доступу до джерел постачання; забороні притоку поповнення, постачання боєприпасів і зброї та недопущення прориву через блокпост.

1.2. Юридичні види блокпостів

Практикою ще з 2014 року, від антитерористичної операції, встановлені такі види блокпостів: постійні (стаціонарні) та тимчасові.

Постійний (стаціонарний) блокпост розташований на основних шляхах, на перетині доріг або на в'їзді в контрольований район або місто та складається з декількох охоплених одним задумом споруд та інженерних укріплень. Такі блокпости обслуговуються цілодобово й особовий склад на них перебуває постійно. Такий блокпост має бути здатен самостійно витримати кругову оборону.

Тимчасовий блокпост може бути виставлений пішим або моторизованим патрулем на короткий проміжок часу. Місце розташування тимчасового блокпоста залежить від обставин, які склалися в ході оперативної обстановки. Місце вибирається так, щоб пост неможливо було об'їхати, – біля заліз-

³⁹⁶ Албул С., Николаев О., Шелехов А. Організація і тактика несення служби на блокпостах в умовах антитерористично операції. Методичні рекомендації, Одеса: ОДУВС, 2014.

ничного переїзду, на ділянці дороги з глибокими кюветами та в інших місцях, де транспорт з підозрюваними не зможе швидко розвернутися й від'їхати. Місцевість навколо має бути відкрита для кругового обстрілу й має добре проглядатися.

Блокпост – це наряд чисельністю до штатного взводу, посиленого бойовою технікою, засобами зв'язку, матеріальними засобами, на який поклалися такі завдання: прикриття дій основних підрозділів; відбиття можливого нападу противника на блокпост, ділянки міста (важливі об'єкти); пошук і знищення окремих терористів; забезпечення перепускного режиму.

1.3. Завдання та розміщення блокпостів

Завдання блокпоста й організація бойової служби на ньому, як показує аналіз, загалом відповідають аналогічній бойовій службі на контрольно-пропускному пункті в районі правового режиму надзвичайного стану.

Місця розміщення блокпостів визначаються наявністю будівель та інших об'єктів, придатних для проживання особового складу, можливостями обладнання їх під оборонні споруди.

Виставлення групи перевірки документів та огляду транспортних засобів як елемента бойового порядку блокпоста міліції прив'язується до перехресть доріг, мостів та інших об'єктів.

Блокпост краще облаштувати в місцевості з добрим оглядом. Якщо дозволяє місцевість, потрібно мати об'їзний шлях уздовж блокпоста, який добре проглядається, з метою перепустки військових колон, щоб не припиняти під час руху колони догляд інших транспортних засобів.

Бажано встановлювати блокпост так, щоб його не було видно здалеку, – за кутами будівель, за поворотами дороги або за схилами пагорбів, щоб використовувати ефект несподіванки.

Особовий склад підрозділів, який несе службу на блокпосту, розміщується, як правило, у вцілілому (напівзруйнованому) будинку на відстані від 20 до 100 м від групи перевірки документів та огляду транспортних засобів.

Під'їзди до блокпоста перекриваються залізобетонними блоками та іншими підручними матеріалами, а для зупинки транспортних засобів використовуються імпровізовані шлагбауми.

Для особового складу наряду потрібно облаштувати одиночні окопи, окопи на 2-3 людини, відділення, а де немає такої можливості (наприклад, на мостах, площах тощо), – укриття з підручних матеріалів, зокрема мішків із піском або землею. Попередньо обрана для розміщення працівників блокпоста будівля і прилегла до неї територія обстежується саперами. Тільки після цього силами підрозділу проводиться комплекс заходів і робіт з його обладнання для виконання службово-бойових завдань.

На блокпостах при виконанні режимно-комендантської служби, як правило, обладнуються:

- місця для розміщення особового складу (відпочинку, прийому їжі, підготовки до служби й т.д.);
- місця для зберігання зброї, боєприпасів та інших матеріальних засобів;
- позиції для особового складу, бронетехніки і вогневих засобів;
- спостережні пости.

Блокпости обладнуються для перевірки транспортних засобів, що проходять крізь них, а також блокування дороги. Велика мережа блокпостів значно ускладнює діяльність терористичних груп. Навіть якщо терористи знають про існування блокпоста, вони змушені вибирати інші, менш зручні маршрути для своїх переміщень. Таким чином сповільнюється або припиняється переміщення зброї, вибухівки та великих груп терористів у регіоні. Місце несення служби обладнується за правилами підготовки взводного опорного пункту до кругової оборони з використанням табельного та допоміжного інженерного майна (мішки з піском, залізобетонні захисні конструкції різноманітного типу), забезпечується відповідною документацією, засобами зв'язку й електропостачання, місцем для перевірки документів, догляду транспорту, стоянкою для затриманого транспорту. Способи виконання завдань на них переважно притаманні виконанню завдань стабілізаційних дій, особливо при проведенні протидиверсійних операцій. Місцевість навколо блокпоста має перебувати під постійним безперервним контролем: для цього потрібно мати спостерігачів із приладами спостереження, також і нічного бачення.

1.4. Права та обов'язки службових осіб, які несуть службу на блокпостах

У розкритті цього питання насамперед варто висвітлити, яким чином проводиться огляд автомобіля, який зазвичай проводить кілька осіб, – один оглядає, інший прикриває. Щоб полегшити собі роботу, автомобіль умовно слід поділити на зони огляду: «зовнішня зона», «зона під машиною», «внутрішня зона машини», «багажник», «двигун».

Варіант дій при огляді може бути таким: склад групи для перевірки одиниці автотранспорту має бути не менше 3 працівників.

Старший, який перевіряє документи і машину, автоматники, що прикривають. Місце перебування старшого – праворуч збоку і в 4-5 метрах позаду машини, що перевіряється. Таким чином він страхує себе від несподіванки. Він не втручається у процес перевірки документів. Його завдання – за потреби прикрити вогнем працівника, який перевіряє документи. У момент перевірки зброя старшого наряду має бути наготові.

Третій працівник (що прикриває) – автоматник або кулеметник – перебуває по ходу руху на безпечній для себе відстані попереду автотранспорту і при спробі супротивника прорватися через блокпост або витягнути зброю відкриває вогонь.

Позиція автоматника (кулеметника) має бути замаскована й мати хороший огляд для ведення дієвого вогню на ураження.

Автоматник має перебувати на такій відстані від основної групи, щоб бути в змозі бачити (і бажано чути) все, що відбувається на посту, бо вогонь він відкриває при ускладненні обстановки без наказу, за власним рішенням. Він має перебувати в секторі обстрілу старшого посту для вогневої підтримки з його боку та недопущення нападу ззаду. Навіть у разі недостатньої кількості особового складу перевіряти транспорт або людей менше ніж трьома особами небезпечно.

Ураховуючи, що автомобіль власне і є перешкодою для огляду, прикриття працівника, який оглядає автомобіль, має бути з різних боків. Потрібно, щоб особа, яка оглядає автомобіль, не перебувала на лінії вогню.

Щодо самої методики огляду авто і людей: то однією з основних функцій блокпоста є обшук транспортних засобів, адже в будь-якій машині достатньо місць, куди можна сховати зброю чи вибухівку, а тому потрібно знати основні правила.

Існує три варіанта огляду автомобіля:

- поверховий огляд;
- ретельний огляд;
- огляд у майстерні з розбиранням на частини.

Найчастіше доводиться використовувати перші два варіанти, про що вище ми зазначали, адже третій вимагає часу і залучення фахівців.

Обшукуючи машини, ніколи не потрібно дозволяти водієві квапити вас. Стурбовані власники можуть запевняти, що вони поспішають, що їм потрібно в лікарню, забирати дитину зі школи і т.д. – не реагуйте на це.

Обшук проводиться з двох причин:

Перша причина – налякати терориста і змусити його відкласти проведення до «кращих» часів. Якщо, наприклад, ви хоча б робите вигляд, що оглядаєте кожну машину в щільному потоці, то навряд чи терорист ризикне провозити зброю.

Друга причина – знайти зброю, вибухові речовини, наркотики та ін.

Перевірка документів в осіб, огляд речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян здійснюється лише після введення воєнного стану в межах території та у строки, зазначені в Указі Президента України про введення воєнного стану³⁹⁷, на підставі наказу військового командування разом із військовими адміністраціями (у разі їх утворення).

Право на проведення перевірки документів в осіб, огляду речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян надано відповідним уповноваженим особам Національної поліції, СБУ, На-

³⁹⁷ Указ Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24.02.2022р.

ціональної гвардії, Держприкордонслужби, ДМС, Держмитслужби та Збройних Сил, які визначені в наказі коменданта.

Під час проведення огляду речей, транспортних засобів, багажу та вантажів уповноважена особа може застосовувати технічні прилади та технічні засоби, що мають функції виявлення вибухонебезпечних предметів та речей (речовин), обіг яких заборонено чи обмежено, фото-, аудіо- і відеофіксації.

Уповноважена особа має право вимагати в особи пред'явлення нею документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України чи спеціальний статус особи, у таких випадках:

- якщо особа має зовнішні ознаки, схожі на ознаки особи, яка перебуває в розшуку, або безвісно зниклої особи;

- якщо існує достатньо підстав вважати, що особа вчинила або має намір вчинити правопорушення;

- якщо особа перебуває на території чи об'єкті із спеціальним режимом;

- якщо в особі є зброя, боєприпаси, наркотичні засоби та інші речі, обіг яких обмежений або заборонений, або для зберігання, використання чи перевезення яких потрібен дозвіл, якщо встановити такі права іншим чином не можливо;

- якщо особа перебуває в місці вчинення кримінального, адміністративного правопорушення або дорожньо-транспортної пригоди, іншої надзвичайної події;

- якщо зовнішні ознаки особи чи транспортного засобу або дії особи дають достатні підстави вважати, що особа причетна до вчинення правопорушення, транспортний засіб може бути знаряддям чи об'єктом вчинення правопорушення;

- порушення особою відповідних заборон, уведених на території, де запроваджено правовий режим воєнного стану.

У разі відсутності в особи документів, передбачених пунктами затвердженого Порядку, уповноважена особа затримує таку особу для її встановлення на строк, передбачений Кодексом України про адміністративні правопорушення.

З метою здійснення огляду речей, транспортних засобів, багажу та вантажів уповноважена особа може проводити поверхневу перевірку.

Поверхнева перевірка проводиться через візуального огляду особи, проведення по поверхні одягу особи рукою, спеціальним приладом або засобом, візуального огляду речей, багажу, вантажів та/або транспортного засобу (салону, багажника).

Уповноважена особа для проведення поверхневої перевірки особи може зупиняти осіб та/або оглядати їх, якщо існує достатньо підстав вважати, що особа має при собі речі, обіг яких заборонено чи обмежено або які становлять загрозу життю чи здоров'ю такої особи або інших осіб.

Поверхнева перевірка проводиться уповноваженою особою відповідної статі. У невідкладних випадках поверхневу перевірку може проводити будь-

яка уповноважена особа лише з використанням спеціального приладу або засобу.

Уповноважена особа має право проводити поверхневу перевірку речей, транспортних засобів, багажу та вантажу:

– якщо існує достатньо підстав вважати, що у транспортному засобі перебуває правопорушник або особа, свобода якої обмежується в незаконний спосіб;

– якщо існує достатньо підстав вважати, що у транспортному засобі перебувають речі, обіг яких заборонено чи обмежено або які становлять загрозу життю чи здоров'ю такої особи або інших осіб;

– якщо існує достатньо підстав вважати, що речі, багаж, вантажі або транспортний засіб є знаряддям учинення правопорушення та/або вони перебувають в тому місці, де може бути скоєно кримінальне правопорушення, для запобігання якого потрібно провести поверхневу перевірку.

Уповноважена особа під час проведення поверхневої перевірки транспортного засобу має право вимагати відкриття кришки багажника та/або двері салону.

Під час поверхневої перевірки речей або транспортного засобу особа повинна самостійно показати уповноваженій особі вміст особистих речей чи транспортного засобу.

Уповноважена особа має право зупиняти транспортні засоби в разі:

- порушення водієм Правил дорожнього руху;
- якщо є очевидні ознаки, що свідчать про технічну несправність транспортного засобу;
- якщо є інформація, що свідчить про причетність водія або пасажирів транспортного засобу до вчинення дорожньо-транспортної пригоди, кримінального чи адміністративного правопорушення, або якщо є інформація, що свідчить про те, що транспортний засіб чи вантаж можуть бути об'єктом чи знаряддям учинення дорожньо-транспортної пригоди, кримінального чи адміністративного правопорушення;
- якщо транспортний засіб перебуває в розшуку;
- потреби здійснення опитування водія чи пасажирів про обставини вчинення дорожньо-транспортної пригоди, кримінального чи адміністративного правопорушення, свідками якого вони є або могли бути;
- потреби залучення водія транспортного засобу до надання допомоги іншим учасникам дорожнього руху або поліцейським або як свідка під час оформлення протоколів про адміністративні правопорушення чи матеріалів дорожньо-транспортних пригод;
- потреби обмеження чи заборони руху транспортних засобів;
- якщо спосіб закріплення вантажу на транспортному засобі створює небезпеку для інших учасників дорожнього руху;
- порушення порядку визначення і використання на транспортному засобі спеціальних світлових або звукових сигнальних пристроїв;

- проїзду транспортних засобів через блокпости та контрольні пункти в'їзду-виїзду.

Вищезазначені положення відображені в Порядку перевірки документів в осіб, огляду речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян під час забезпечення заходів правового режиму воєнного стану, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 р. №1456.

За місяць до початку війни, 26 січня, набрав чинності Порядок перевірки документів в осіб, огляду речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень та житла громадян при забезпеченні заходів правового режиму воєнного стану, який і визначає механізм перевірки документів в осіб, огляду речей, транспортних засобів, багажу та навіть житла громадян під час забезпечення заходів правового режиму воєнного стану. Тим, хто хоче бути максимально в темі, не зайве переглянути загальні норми Конституції України, КПКУ, КУпАП, а також профільних законів («Про основи національного спротиву»; «Про правовий режим воєнного стану»; «Про оборону України»; «Про національну безпеку України»; «Про Національну поліцію» та ін.).

З'являється нова підстава – проїзд через блокпости та контрольні пункти в'їзду – виїзду.

Отже, якщо раніше поліцейського можна було запитати про причину зупинки транспортного засобу та в разі ненадання чіткої відповіді правомірно сказати «до побачення», то в умовах воєнного стану так робити не можна, якщо здійснюються проїзд через блокпост.

1.5. Право на проведення перевірки на блокпостах

Право на проведення перевірки надано відповідним уповноваженим особам:

- Національної поліції;
- СБУ;
- Національної гвардії;
- Держприкордонслужби;
- ДМС;
- Держмитслужби;
- ЗСУ, які визначені в наказі коменданта (у свою чергу призначаються наказом військового командування разом із відповідними військовими адміністраціями).

Варто нагадати, що відповідно до ст. 3 Закону «Про Збройні Сили України» Сили територіальної оборони входять до структури ЗСУ, тож так само можуть бути уповноважені на здійснення перевірок³⁹⁸.

³⁹⁸ Закон України «Про збройні сили». *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1992, № 9.

У теорії ви маєте право знати, хто перед нами та запитати у нього/неї документи, які підтверджують його/її повноваження. Найчастіше це службовий особовий документ (військовий квиток, службове посвідчення, посвідчення добровольця тощо), а також наказ коменданта.

Категорично не рекомендується ставити під сумнів повноваження службовців на блокпостах і без вагомих причин просити пред'явити документи, якщо йдеться про стаціонарні блокпости зі складним інженерним облаштуванням, посилені військовою технікою блокпости, а також ті з них, що розташовані на в'їздах у великі міста, між областями. Ймовірність відсутності повноважень у осіб на таких блокпостах низька. Натомість «качання прав» суттєво сповільнює час проходження блокпостів, збільшує черги перед ними та теоретично може мати інші негативні наслідки (зниження концентрації, роздратованість службовців і як наслідок – зниження ефективності їхньої роботи).

Натомість цим правом можна спробувати скористатися, якщо звичайна перевірка виходить з-під контролю, перевіряючий суттєво порушує ваші права або ж у вас є вагомі сумніви щодо законності самого блокпосту й перевірки на ньому.

Зупинка транспортного засобу не є тотожною перевірці документів. Керуючись п. 7 Порядку № 1456, уповноважена особа має право вимагати від особи пред'явлення нею документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України чи спеціальний статус особи:

1) якщо особа має зовнішні ознаки, схожі на ознаки особи, яка перебуває в розшуку, або безвісно зниклої особи;

2) якщо існує достатньо підстав вважати, що особа вчинила або має намір вчинити правопорушення;

3) якщо особа перебуває на території чи об'єкті зі спеціальним режимом;

4) якщо в особі є зброя, боєприпаси, наркотичні засоби та інші речі, обіг яких обмежений або заборонений, або для зберігання, використання чи перевезення яких потрібен дозвіл, якщо встановити такі права іншим чином неможливо;

5) якщо особа перебуває в місці вчинення правопорушення або ДТП, іншої надзвичайної події;

6) якщо зовнішні ознаки особи чи транспортного засобу або дії особи дають достатні підстави вважати, що особа причетна до вчинення правопорушення, транспортний засіб може бути знаряддям чи об'єктом вчинення правопорушення;

7) порушення особою відповідних заборон, введених на території, де запроваджено правовий режим воєнного стану.

Зазначимо, що фактично для перевірки у водіїв документів, коли вони просто проїжджають блокпост, підставами можуть бути пп. 2, 6 та 7, проте чинним законодавством не передбачено інструкцій або положень, за якими можна виявити особу, яка «має намір вчинити правопорушення» або «приче-

тна до вчинення правопорушення». У цьому випадку уповноважена особа керується своїм суб'єктивним внутрішнім переконанням та особистими відчуттями. Проте рекомендуємо з розумінням поставитися до ситуації, не намагатися вступати в конфлікт чи дискусію з уповноваженими особами та завжди мати з собою документи і бути готовими їх пред'явити. У разі відсутності в особи документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України чи спеціальний статус особи, вона може бути затримана не більш як на 3 години, як це передбачено в ст. 263 КУпАП.

1.6. Вручення повістки на блокпосту

У законодавстві України не визначено місце, де може вручатися повістка. Регулювання тут загальне. Відповідно до ст. 22 Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» громадяни України зобов'язані з'являтися за викликом до військових частин або на збірні пункти центрів комплектування та соціальної підтримки³⁹⁹. Також цією статтею передбачено, що призов громадян на військову службу під час мобілізації здійснюють територіальні центри комплектування та соціальної підтримки за сприяння місцевих органів виконавчої влади. Тобто повістку можуть вручити будь-де – на блокпосту, на вулиці, на роботі, в магазині тощо.

Відповідно до п. 56 Положення про підготовку і проведення призову громадян України на строкову військову службу та ухвалення призовників на військову службу за контрактом оповіщення громадян про призов на строкову військову службу та їх прибуття на призовні дільниці здійснюється за розпорядженнями керівників районних (міських) територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки. Повістка має бути вручена особисто призовнику через:

- органи місцевого самоврядування;
- керівників підприємств, установ, організацій, зокрема закладів освіти, незалежно від підпорядкування і форми власності;
- безпосередньо посадових осіб районного (міського) територіального центру комплектування та соціальної підтримки.

Рекомендується перевіряти повноваження особи, яка вручає призовнику повістку, аби не отримати її від, наприклад, поліцейського чи військового ТрО, які такого права не мають.

У разі неправомірних дій слід першочергово звертатися до старшого / начальника блокпоста та командира відповідного підрозділу. Це допоможе максимально оперативно припинити правопорушення. Якщо це не допомагає або неможливе, слід звертатися до Національної поліції (102) або на гарячу лінію Міноборони та ЗСУ (0 800 50 04 42). Можуть стати у пригоді й інші

³⁹⁹ Закон України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію». *Відомості Верховної Ради України* (ВВР). 1993. № 44.

контакти, зібрані на спеціальній сторінці сайту Міноборони, зокрема контакти Військової служби правопорядку. Якщо правопорушення завдало матеріальної чи моральної шкоди, у подальшому слід зібрати максимальну кількість доказів такого порушення та інформацію про порушника, аби при нагоді звернутися до суду за відшкодуванням.

1.7. Відповідальність, що застосовується до громадян, які порушили правила перетину

Для громадян, які порушили правила перетину державного кордону України, порядок в'їзду на тимчасово окуповану територію України, вчинили злісну непокору законному розпорядженню військовослужбовця чи іншого представника силових структур, може бути задіяно затримання на строк як до 3 годин для складення протоколу, так і в необхідних випадках для встановлення особи та/або з'ясування обставин правопорушення – до 3 діб. Про адміністративне затримання в обов'язковому порядку складається адміністративний протокол, у якому зазначаються:

- дата і місце його складання;
- посада, прізвище, ім'я та по батькові особи, яка склала протокол;
- відомості про особу затриманого;
- час і мотиви затримання.

Водночас відповідно до ст. 268 КУпАП затримана особа має право:

- знайомитися з матеріалами справи;
- давати пояснення;
- подавати докази;
- заявляти клопотання;
- при розгляді справи користуватися юридичною допомогою;
- виступати рідною мовою і користуватися послугами перекладача, якщо не володіє мовою, якою ведеться провадження;
- оскаржити постанову у справі.

У разі адміністративного затримання ми рекомендуємо вчинити всі дії для якнайшвидшого встановлення вашої особи. Якщо ви відчуваєте себе невпевнено, або якщо ситуація ускладнюється – скористайтеся правом, передбаченим ст. 63 Конституції України, – не давайте показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів. А також заявляйте про своє бажання отримати юридичну допомогу та реалізувати своє право на захист. У разі потреби заявляйте клопотання про відкладення розгляду справи по суті у зв'язку з тим, що ви потребуєте юридичної допомоги. Телефонуйте знайомому адвокату.

Особа на блокпосту може бути затримана і на підставі відповідних норм КПК України. Зокрема, на підставі ст. 208 КПК України уповноважена службова особа має право без ухвали слідчого судді, суду затримати особу:

1) якщо цю особу застали під час вчинення злочину або замаху на його вчинення;

2) якщо безпосередньо після вчинення злочину очевидець або сукупність очевидних ознак вказують на те, що саме ця особа щойно вчинила злочин;

3) якщо є обґрунтовані підстави вважати, що можлива втеча з метою ухилення від кримінальної відповідальності особи, підозрюваної у вчиненні тяжкого або особливо тяжкого корупційного злочину, віднесеного законом до підслідності НАБУ;

4) якщо є обґрунтовані підстави вважати, що можлива втеча з метою ухилення від кримінальної відповідальності особи, підозрюваної у вчиненні злочину, передбаченого ст.ст. 255, 255-1, 255-2 ККУ.

За загальними правилами, відповідно до положень ст. 211 КПК України строк затримання особи без ухвали слідчого судді, суду не може перевищувати **72 годин** із моменту затримання.

У редакції Закону № 2201-IX строк такого затримання під час дії воєнного стану не може перевищувати **216 годин** із моменту затримання. Затримана особа під час дії воєнного стану упродовж цього часу має бути звільнена або доставлена до слідчого судді, суду чи керівника органу прокуратури для розгляду клопотання про обрання стосовно неї запобіжного заходу. Останній же має повноваження щодо обрання запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою на строк до 30 діб до осіб, які підозрюються у вчиненні злочинів, передбачених статтями 109 – 115, 121, 127, 146, 146-1, 147, 152 – 156-1, 185, 186, 187, 189 – 191, 201, 255 – 255-2, 258 – 258-5, 260 – 263-1, 294, 348, 349, 365, 377 – 379, 402 – 444 ККУ, а у виняткових випадках – також у вчиненні інших тяжких чи особливо тяжких злочинів, якщо затримка в обранні запобіжного заходу може призвести до втрати слідів кримінального правопорушення чи втечі особи, яка підозрюється у вчиненні такого злочину. Таке рішення в умовах війни не популярне, проте вимушене. Активні бойові дії та ризик їх відновлення, відсутність суддів, перебої в роботі органів правоохоронної та судової влади – всі ці фактори з початком війни могли призвести до того, що правопорушник, зокрема небезпечний, буде звільнений та матиме можливість уникнути правосуддя. У період, коли ситуація у багатьох районах і містах була загостреною та складною, фізично не вистачало 72 годин для обрання запобіжного заходу такій особі.

Чинне законодавство передбачає три основні процедури здійснення огляду особи залежно від процесуального порядку:

- поверхневу перевірку – візуальний огляд особи/речей особи, яка не підозрюється у вчиненні адміністративного/кримінального правопорушення, проте існує достатньо підстав вважати, що вона має при собі річ, обіг якої

заборонено чи обмежено або становить загрозу життю чи здоров'ю такої особи або інших осіб (ст. 34 Закону України «Про Національну поліцію»)⁴⁰⁰;

- особистий огляд і огляд речей особи – застосовується до особи, щодо якої є відомості про вчинення нею адміністративного правопорушення або затриманої за його вчинення (ст. 264 КУпАП);

- особистий обшук / обшук особи – застосовується до особи, затриманої через підозру у вчиненні кримінального правопорушення, або особи, яка бере участь у проведенні обшуку житла або іншого володіння особи (ч. 3 ст. 208, ст. 236 КПК України).

Найчастіше на блокпостах здійснюється поверхнева перевірка, тому детально зупинимося на ній. В умовах воєнного стану уповноважені особи мають право проводити таку перевірку як:

- візуальний огляд особи;
- проведення по поверхні одягу рукою, спеціальним приладом або засобом;
- візуальний огляд речей, багажу, вантажів та/або транспортного засобу (салону, багажника).

Проте п. 9 Порядку № 1456 встановлює, що уповноважена особа під час проведення поверхневої перевірки транспортного засобу має право вимагати відкриття кришки багажника та/або дверей салону, а особа мусить самостійно показати уповноваженій особі вміст особистих речей чи транспортного засобу, що є ідентичним положенням ст. 34 Закону «Про Національну поліцію». Нагадаємо, що за злісну непокору законному розпорядженню військовослужбовця чи іншого представника силових структур передбачена можливість адміністративного затримання.

Поверхнева перевірка проводиться лише уповноваженою особою відповідної статі. Тобто жінка має право оглядати лише жінку, чоловік – чоловіка. І тільки у невідкладних випадках поверхневу перевірку може проводити будь-яка уповноважена особа (іншої статі) лише з використанням спеціального приладу або засобу.

Чинним законодавством не встановлено, що саме є «невідкладними випадками», тож презюмуємо, що уповноважені особи на власний розсуд оцінюють ситуацію та обставини, які в подальшому, під час судового оскарження, можуть бути підтверджені або спростовані судом.

Важливим моментом є саме «проведення по поверхні одягу особи», тобто лише зовнішній контакт. Уповноважена особа при поверхневій перевірці не має права обшукувати кишені, особисті речі (сумку, рюкзак тощо). Будь-яке самостійне втручання у вміст особистих речей чи транспортного засобу вже не підпадає під поняття поверхневої перевірки, а має здійснюватися відповідно до норм КУпАП або КПК України та супроводжуватися складанням

⁴⁰⁰ Закон України «Про Національну поліцію». *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2015. № 40-41.

протоколу. Водночас завжди вимагайте назвати чітку підставу проведення такої перевірки/огляду/обшуку. Відповідно до п. 9 Порядку № 1456 уповноважена особа має право проводити поверхневу перевірку речей, транспортних засобів, багажу та вантажу:

- якщо існує достатньо підстав вважати, що у транспортному засобі перебуває правопорушник або особа, свобода якої обмежується в незаконний спосіб;

- якщо існує достатньо підстав вважати, що у транспортному засобі перебувають речі, обіг яких заборонено чи обмежено або які становлять загрозу життю чи здоров'ю такої особи або інших осіб;

- якщо існує достатньо підстав вважати, що речі, багаж, вантажі або транспортний засіб є знаряддям вчинення правопорушення та/або вони перебувають у тому місці, де може бути скоєно кримінальне правопорушення, для запобігання якого потрібно провести поверхневу перевірку.

Жоден нормативно-правовий акт не пояснює ознак «достатності підстав». Тут у гру знову вступає «суб'єктивне внутрішнє переконання» уповноваженої особи. Щонайменше уповноважена особа повинна мати докази та достатні підстави, аби вважати, що в транспортному засобі дійсно перебуває правопорушник або знаходиться річ, обіг якої заборонено чи обмежено. Також має бути причинно-наслідковий логічний зв'язок між підставами і подальшими діями уповноваженої особи.

Юридично проведення поверхневої перевірки без наявності встановленої законом підстави є перевищенням влади і не може бути визнане як законне розпорядження або вимога. А тому відмова виконувати незаконну вимогу уповноваженої особи (наприклад, показати вміст особистих речей чи салону транспортного засобу) є правомірною та не тягне за собою наслідки у вигляді затримання.

Фактично такі обставини будуть установлюватися та доводитися вже в суді. Тож ми не рекомендуємо у воєнний час вступати в конфлікт із людьми зі зброєю в руках.

Щодо перевірки телефону, то він є частиною вашого особистого життя, що захищається ст.ст. 31 та 32 Конституції України. З іншого боку, режим воєнного стану передбачає певні обмеження чинних прав. Та і судова практика ще до війни неодноразово вказувала на гнучкість у питаннях конфіденційності і захисту особистого життя, якщо йдеться про кримінальний аспект. Верховний Суд ще у постанові від 09.04.2020 у справі № 727/6578/17 виклав правову позицію⁴⁰¹, за якою зняття інформації з електронних інформаційних систем або їх частин можливе без дозволу слідчого судді, якщо доступ до них не обмежується їх власником, володільцем або утримувачем або не пов'язаний з подоланням системи логічного захисту.

⁴⁰¹ Постанова Верховного Суду від 09.04.2020 у справі № 727/6578/17

Питання таємниці листування під час дії воєнного стану наразі не врегульоване. Перевірка телефонів на блокпостах зараз рідкість. Проте варто бути реалістом, зважати на обставини конкретної ситуації та бути готовим надати телефон для перевірки. Якщо, скажімо, через необережний рух вас запідозрили у зніманні блокпосту та службовців на фото чи відео і після цього просять показати телефон, ми не рекомендуємо вступати у конфлікт зі службовцем.

На практиці це відбувається дуже рідко, щоб на блокпосту автомобіль вилучали і забирали. Принаймні про такі випадки не повідомлялося. Українські бойові підрозділи мають достатню підтримку, зокрема волонтерську, і зазвичай не потребують авто цивільних осіб. Хоча теоретично під час воєнного стану примусове відчуження можливе. У такому разі слід зважати на декілька моментів:

- Для примусового відчуження має бути ухвалене рішення військового командування, вимагайте показати відповідний наказ. Якщо відчуження відбувається поза місцевістю, де ведуться бойові дії, вимагається також погодження відповідної місцевої державної адміністрації або виконавчого органу відповідної місцевої ради.

- Має бути проведена оцінка вартості майна, що підлягає примусовому відчуженню.

Відчуження оплатне. За загальним правилом відшкодування вартості майна є попереднім. Проте може бути і варіант з гарантуванням наступної оплати вартості майна. Процедура відчуження передбачає складення відповідного акта, скріпленого підписами власника та військового командування. В акті зазначаються відомості про сторін, про правовстановлюючий документ, опис майна (відомості про реєстраційний номер транспортного засобу, марку, модель, номер шасі, рік випуску та інші реєстраційні дані), сума виплачених коштів (у разі попереднього повного відшкодування). Власник у судовому порядку може оскаржити оцінку, процедуру відчуження, а також просити повернути відчужене майно, якщо воно збереглося після закінчення воєнного стану.

Законодавець не передбачив на період дії воєнного стану будь-яких спеціальних правил перевезення товарів обмеженого обігу, зокрема зброї, якщо таке перевезення здійснюється у встановленому законом порядку.

Під час перетину блокпосту цивільна вогнепальна зброя має бути у розрядженому стані та спакована у чохол / кейс. Власник зброї повинен мати при собі відповідний дозвіл МВС. Рекомендується мати при собі документи, які підтверджують право особи мати зброю. Зокрема, власнику мисливської зброї не зайвим буде додатково пред'явити посвідчення мисливця, власнику так званої травматичної зброї – посвідчення судді, працівника правоохоронного органу, журналіста тощо. Гостро постає питання перевірки зброї на блокпосту. Часто уповноважена особа просить показати зброю для звірки відповідності номерів у дозволі номерам на зброї. Складність у тому, що

зброю у руках незнайомої особи для службовця на блокпосту – це підвищений ризик і напруження. Деякі службовці просять передати зброю їм у руки для проведення звірки. Юридично власник зброї не зобов'язаний і навіть не має права передавати зброю іншим особам. З іншого боку, зважаючи на комплексність ситуації, рекомендуємо вирішувати будь-які суперечки через компромісу.

Отже, адміністративно-правовий статус блокпостів в умовах воєнного стану в Україні містить безліч проблем, адже блокпост під час війни – це об'єкт підвищеного ризику. Завдання кожного водія – мінімізувати цей ризик і не створювати додаткових проблем для інших учасників дорожнього руху. Воєнний стан не означає, що ви позбавлені всіх прав, проте в умовах війни важливо знайти баланс між вимогами безпеки службовців на посту, оборони України і правами та свободами кожної людини, яка такий блокпост перетинає. Останнім однозначно варто відмовитися від фото- і відеозйомки, агресивного спілкування і поведінки та максимально співпрацювати із службовцями, аби всі учасники процедури залишалися живими, здоровими та не мали проблем із законом у цей складний час.

Розділ 2

ІЗОЛЯЦІЙНО-ОБМЕЖУВАЛЬНІ ЗАХОДИ НА БЛОКПОСТАХ ЯК АДМІНІСТРАТИВНО-ЗАПОБІЖНИЙ ЗАХІД ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ⁴⁰²

Складовими операцій, які проводяться силами оборони України в ході відсічі збройної агресії Російської Федерації, є зокрема ізоляційно-обмежувальні дії військ, спрямовані на запобігання проникненню диверсійно-розвідувальних сил противника та незаконних збройних формувань, обмеження їх маневру, боротьбу з ДРС противника та НЗФ, здійснення заходів правового режиму воєнного стану.

Ізоляційно-обмежувальні заходи можуть виконуватися при ліквідації наслідків застосування противником зброї масового ураження, ізоляційні дії можуть проводитися підрозділами ЗСУ у взаємодії з органами і підрозділами інших військових формувань та правоохоронних органів для надання допомоги силам цивільного захисту, місцевим органам влади у ліквідації наслідків диверсій, терористичних актів, НС техногенного та природного характеру, а також викликаних застосуванням зброї.

Ізоляційно-обмежувальні дії є змістом спеціальних військових дій. За рішенням відповідного командира (начальника, командувача) можуть створюватися блокпости.

Відповідно до Бойового статуту Сухопутних військ блокпост – військовий наряд, як правило у складі посиленого взводу, призначений для несення служби на розгалуженнях важливих доріг, в'їздах (виїздах) до міст та населених пунктів, станцій; здійснення контролю за рухом транспорту, людей, їх перевірки та огляду, а головне – зовнішньої ізоляції району дій НЗФ, своєчасного виявлення їх пересування, шляхів можливого виходу бойовиків із районів їх зосередження, ізоляції і позбавленні доступу до джерел постачання; недопущення надходження поповнення, постачання боєприпасів і зброї та прориву через блокпост⁴⁰³.

З іншого боку, згідно з Інструкцією з обладнання блокпоста та організації служби особовим складом НГУ, блокпост – це обладнане в інженерному сенсі місце або ділянка місцевості, на якій виконує службово-бойові завдання підрозділ, призначений для безперервного контролю за рухом транспорту і людей на дорогах, в'їздах (виїздах) до населених пунктів, станціях, портах під час блокування (ізоляції) району надзвичайного стану, району проведення спеціальної операції, району бойових дій, здатний самостійно тримати кругову оборону⁴⁰⁴.

⁴⁰² Автор: **Роман Бойовий** (псевдонім), член-кореспондент ААН, кандидат юридичних наук, докторант Науково-дослідного інституту публічного права, військовослужбовець сил безпеки і оборони України.

⁴⁰³ Бойовий статут Сухопутних військ Збройних Сил України. Частина III. Взвод, відділення, екіпаж танка. Київ: Алерта, 2022. 350 с.

⁴⁰⁴ Інструкція з обладнання блокпоста та організації служби особовим складом НГУ. Київ, 2014.

Цивільні особи, до яких застосовуються ізоляційно-обмежувальні дії військ, зобов'язані суворо дотримуватись правил поведінки, зокрема на блокпостах. Так, при під'їзді (підході) до блокпоста автомобіля (пішоходів) старший групи огляду зупиняє автомобіль та звертається до водія і пасажирів: «Добрий день, сержант Захаренко. Блокпост. Прошу пред'явити документи і машину до огляду. Водію і пасажирам вийти з машини».

Зупинившись, водій мусить заглушити двигун, вийти із авто і пред'явити документи, що посвідчують особу, посвідчення водія й документи на автомобіль, а також залежно від установленого порядку – перепустку на право проїзду в район (з району) блокування.

Після перевірки документів старший групи огляду вимагає від водія відкрити капот, багажник. Пасажири виходять і розташовуються в 10-15 м від машини. За командою старшого особовий склад оглядає машину, а старший уважно спостерігає за діями водія і пасажирів. Огляд транспортного засобу проходить у такій послідовності:

- оглядається кабіна (ящик для інструментів, зворотні боки сидінь, прокладка стелі, двері та ін.);

- перевіряється горловина бака і спеціальним щупом наявність сторонніх предметів у ньому, запасне колесо, багажник, дно кузова та ін.;

- перевіряється моторна частина (двигун, масляний і повітряний фільтри, простір між запобіжною сіткою та радіатором, внутрішня частина і ін.).

При огляді спецмашин (автокран, фургон, автоцистерна та ін.), крім того, перевіряється машинне відділення, усі завантажувальні люки, кабіна кранівника, ківш та ін.

Особовий склад групи, використовуючи дзеркало для перевірки дна автомобіля, оглядає місця можливого укриття заборонених речей.

Проводиться зовнішній огляд водія, пасажирів та їх речей.

При виявленні заборонених предметів вони вилучаються і передаються начальникові блокпоста. У цьому разі автомашина розміщується на обладнаній для цих цілей стоянці, яку охороняє група військовослужбовців зі складу резерву, а особи, що їх перевозили, затримуються до прибуття представників МВС та СБУ.

Під час несення служби на блокпостах перевіряється не тільки транспорт, але й люди. При перевірці документів старший групи особливу увагу звертає на справжність документів, відповідність фотокартки зовнішності особи, відмітку про реєстрацію та інші дані.

Рекомендується в ході перевірки задавати власникові документів контрольні питання, звіряючи відповіді з даними документів. Якщо відповіді неточні або виявлені підробки, громадянин затримується, проводиться огляд його одягу і речей. Старший групи доповідає старшому блокпоста про затримання і передає правопорушника під охорону⁴⁰⁵.

⁴⁰⁵ Інструкція з обладнання блокпоста. – Там само.

Розділ 3

ЗАБОРОНА ВИЇЗДУ ГРОМАДЯН ЧОЛОВІЧОЇ СТАТТІ ВІД 18 ДО 60 РОКІВ ЗА МЕЖІ УКРАЇНИ ЯК АДМІНІСТРАТИВНО-ЗАБЕЗПЕЧУВАЛЬНИЙ ЗАХІД НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ⁴⁰⁶

3.1. Адміністративно-правові засади заборони виїзду громадян чоловічої статті від 18 до 60 р. за межі України в умовах воєнного стану

Право кожного громадянина України вільно полишати територію України закріплене в Конституції України (ст. 33), гарантується Загальною декларацією прав людини, Міжнародним пактом про громадянські та політичні права, Конвенцією про захист прав людини та основоположних свобод і протоколами до неї, іншими міжнародними договорами України.

Більше того, безвізовий режим між Україною та Європейським Союзом – це статус, що дозволяє громадянам України вільно перетинати міждержавні кордони країн ЄС без попереднього звернення до посольства для отримання дозволу, починаючи з 11 червня 2017 р., зробив для українців подорожі та навчання за кордоном звичною буденною справою.

З уведенням в Україні воєнного стану, який стаття 1 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» визначає як особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень, в країні запроваджено ряд обмежень. Серед них, зокрема, запроваджено адміністративно-забезпечувальний захід у вигляді заборони виїзду громадян чоловічої статті від 18 до 60 р. за межі України.

Така обмежувальна норма викликала різне ставлення в суспільстві. Крім того, заборона не є абсолютною, і громадяни України чоловічої статі віком

⁴⁰⁶ Ірина Ковальчук, член-кореспондент академії ААПН, кандидат юридичних наук, адвокат;

Микола Ковальчук (псевдонім), член-кореспондент академії ААПН, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник Науково-дослідного інституту морського і космічного права, військовослужбовець Збройних Сил України.

від 18 до 60 років можуть виїхати за кордон за наявності визначених підстав. Зважаючи на це, питання, яке розглядається, вимагає детального публічного адміністрування.

3.2. Особливості та проблеми реалізації права громадян України чоловічої статті залишати територію держави в умовах воєнного стану⁴⁰⁷

В умовах відкритого російського вторгнення на територію України парфраз відомого латинського виразу «*extremis malis extrema remedia*» максимально точно описує напрямок дій законодавця з 24 лютого 2022 р., адже такі дії не тільки спрямовані на захист та оборону України, але й на забезпечення суверенності й незалежності територій України на основі забезпечувальних заходів національної безпеки та положень Конституції України.

У свою чергу забезпечувальні заходи національної безпеки реалізуються через державну політику у сфері національної безпеки й оборони України, яка включає адміністративно-правову основу і становить собою сукупність взаємопов'язаних, внутрішньо погоджених та основоположних нормативно-правових актів, що містять юридичні принципи і норми, спрямовані на адміністративно-правове регулювання сучасних відносин у сфері забезпечення національної безпеки з метою їх упорядкування, охорони й розвитку відповідно до суспільних потреб⁴⁰⁸.

Тому під забезпеченням суверенності й незалежності територій розуміються не будь-які дії та заходи держави, а саме ті, за допомогою яких забезпечується цей захист.

У зв'язку з військовою агресією російської федерації проти України актуальним став Указ Президента України від 24.02.2022 № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні»⁴⁰⁹. Крім того, воєнний стан уведено на підставі пропозиції Ради національної безпеки і оборони України, відповідно до п. 20 ч. 1 ст.106 Конституції України⁴¹⁰, Закону України «Про правовий режим воєнного стану»⁴¹¹.

У п. 3 означеного Указу Президента України постановлено, що у зв'язку з введенням в Україні воєнного стану тимчасово, на період дії правового ре-

⁴⁰⁷ Катерина Мудрицька, доктор філософії 081 «Право», доцент кафедри адміністративного права, інтелектуальної власності та цивільно-правових дисциплін Київського університету інтелектуальної власності та права.

⁴⁰⁸ Про національну безпеку України: Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>.

⁴⁰⁹ Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24 лютого 2022 року № 64/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>.

⁴¹⁰ Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

⁴¹¹ Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 року №389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.

жиму воєнного стану, **можуть обмежуватися конституційні права і свободи людини і громадянина**, передбачені ст.ст. 30-34, 38, 39, 41, 44, 53 Конституції України, а також уводиться тимчасові обмеження прав і законних інтересів юридичних осіб у межах та обсязі, що необхідні для забезпечення можливості запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, які передбачені ч. 1 ст. 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану».

Однак з уведенням в Україні воєнного стану обмеження торкнулись насамперед чоловіків у віці 18 – 60 років і стосуються саме обмеження їх виїзду за межі України.

У ст. 19 Конституції України визначено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Стаття 33 Конституції України гарантує право кожному, хто на законній підставі перебуває на території України, вільно залишати її територію. Проте таке право не є абсолютним і може обмежуватись при запровадженні військового чи надзвичайного стану (стаття 64 Конституції України).

Обмеження прав людини – це звуження обсягу прав людини, а також чинники, що унеможливають або ускладнюють реалізацію особою прав та свобод.

Так, диспозиція п. 5 ч. 1 ст. 6 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» визначає *обов'язкове зазначення в указі Президента України про введення воєнного стану, ВИЧЕРПНОГО ПЕРЕЛІКУ конституційних прав і свобод людини і громадянина, які тимчасово обмежуються у зв'язку з уведенням воєнного стану із зазначенням строку дії цих обмежень, а також тимчасові обмеження прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень.*

Тобто відповідні обмеження на виїзд за кордон визначені ст. 6 Закону України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України»⁴¹², а також мають бути встановлені відповідно до п. 6 ч. 1 ст. 8 Закону України від «Про правовий режим воєнного стану».

Крім цього, відповідно до п. 2 Указу Президента України від 24.02.2022 № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні» військовому командуванню (зокрема Державній прикордонній службі України) разом із Міністерством внутрішніх справ України, іншими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування доручено запроваджувати та здійснювати передбачені Законом України «Про правовий режим воєнного стану» заходи і повноваження, необхідні для забезпечення оборони України, захисту безпеки населення та інтересів держави.

⁴¹² Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України: Закон України 21 січня 1994 року № 3857-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3857-12#Text>.

Звертаємо увагу, що Указ Президента України від 24.02.2022 № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні» в редакціях від 24.02.2022р., 18.03.2022 р. 22.04.2022 р., 23.05.2022 р., 17.08.2022 р. містить статтю 3 у такій редакції «У зв'язку із введенням в Україні воєнного стану тимчасово, на період дії правового режиму воєнного стану, МОЖУТЬ обмежуватися конституційні права і свободи людини і громадянина, передбачені статтями 30 – 34, 38, 39, 41 – 44, 53 Конституції України, а також уводиться тимчасові обмеження прав і законних інтересів юридичних осіб у межах та обсязі, що необхідні для забезпечення можливості запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, які передбачені частиною першою статті 8 Закону України "Про правовий режим воєнного стану"».

Академічний тлумачний словник слово «можуть», тобто «могти» тлумачить як «мати можливість що-небудь робити»; «бути здатним»; «можливість дії»⁴¹³. Проте не означає наявність безпосередньо самої дії та/або не вказує на саму дію.

До цього ж стаття 3 у такій редакції Указу Президента України не містить вичерпного переліку конституційних прав і свобод людини і громадянина, які тимчасово обмежуються у зв'язку з уведенням воєнного стану із зазначенням строку дії цих обмежень.

Хоча, як зазначалось вище, виконання такої умови є обов'язковим.

Відповідно до п. 6 ч. 1 ст. 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» в Україні або в окремих її місцевостях, де введено воєнний стан, військове командування разом із військовими адміністраціями (у разі їх утворення) можуть самостійно або із залученням органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування запроваджувати та здійснювати в межах тимчасових обмежень конституційних прав і свобод людини і громадянина, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, передбачених указом Президента України про введення воєнного стану, такі заходи правового режиму воєнного стану: встановлювати у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, особливий режим в'їзду і виїзду, обмежувати свободу пересування громадян, іноземців та осіб без громадянства, а також рух транспортних засобів.

Згідно з п. 8 Порядку встановлення особливого режиму в'їзду і виїзду обмеження свободи пересування громадян, іноземців та осіб без громадянства, а також руху транспортних засобів в Україні або в окремих її місцевостях, де введено воєнний стан, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 29.12.2021 № 1455⁴¹⁴, перетинання державного кордону в пунк-

⁴¹³ Академічний тлумачний словник: онлайн-версія «Словника української мови» в 11 томах. URL: <http://sum.in.ua/s/moghty>.

⁴¹⁴ Порядок встановлення особливого режиму в'їзду і виїзду, обмеження свободи пересування громадян, іноземців та осіб без громадянства, а також руху транспортних засобів в Україні або в

тах пропуску через державний кордон та пунктах контролю на території, де введено воєнний стан, здійснюється з урахуванням обмежень, встановлених законодавством.

У свою чергу нормативним документом, що визначає порядок перетину державного кордону України, є Закон України «Про порядок виїзду з України та в'їзду в Україну громадян України». Відповідно до ст. 3 цього Закону перетинання громадянами України державного кордону України здійснюється в пунктах пропуску через кордон після пред'явлення одного з документів, зазначених у статті 2 цього Закону.

Правила перетинання державного кордону України громадянами України встановлюються Кабінетом Міністрів України відповідно до цього Закону та інших законів України. Водночас у період дії воєнного часу п.2 Правил перетинання державного кордону громадянами України, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 17.01.1995 року №57 (надалі – Правила № 57), передбачено, що у випадках, визначених законодавством, для перетинання державного кордону громадяни, крім паспортних документів, мають мати також підтверджуючі документи⁴¹⁵.

При цьому Правила № 57 до 26.05.2022 року не передбачали окремих процедур та особливостей щодо перетинання державного кордону України військовозобов'язаними особами в умовах воєнного стану.

У Законі України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» від 21.10.1993 № 3543-ХІІ (далі Закон – 3543) визначено вичерпний перелік осіб, які мають право на відстрочку від призову під час мобілізації⁴¹⁶.

Відповідно до вимог Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу»⁴¹⁷ на військову службу за призовом під час мобілізації ухваляються громадяни віком від 18 років та громадяни, які не досягли граничного віку перебування на військовій службі, тобто до 60 років (для вищого офіцерського складу – до 65 років) (ст.ст. 20, 22).

Таким чином, **питання обмеження щодо виїзду за межі України регулюють** Конституція України, закони України «Про правовий режим воєнного стану», «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України», Указ Президента України від 24.02.2022 № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні» та Закон № 2102-ІХ від 24.02.2022 про його затвердження, п.п.2-6 Правил перетинання державного кордону України, затвер-

окремих її місцевостях, де введено воєнний стан: постанова Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 р. № 1455. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1455-2021-%D0%BF#Text>.

⁴¹⁵ Правила перетинання державного кордону громадянами України: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 січня 1995 року № 57. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/57-95-%D0%BF#Text>.

⁴¹⁶ Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію: Закон України від 21 жовтня 1993 р. № 3543-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3543-12/ed20210423#Text>.

⁴¹⁷ Про військовий обов'язок і військову службу: Закон України від 25 березня 1992 р. № 2232-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12#Text>.

джених постановою Кабінету Міністрів України від 17.01.1995 року № 57 і лист Голови ДПСУ від 17.03.2022 № 23-6855/0/6-22-Вих, адресований органам Держприкордонслужби.

Винятки із таких обмежень передбачені Законом України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» та Правилами № 57.

Порядок здійснення права громадян України на виїзд з України і в'їзд в Україну, випадки тимчасового обмеження права громадян на виїзд з України тощо врегульовано також Законом України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України».

Так, у ст. 6 цього Закону визначено випадки, у яких право громадянина України на виїзд з України може бути тимчасово обмежено:

1) *він обізнаний з відомостями, які становлять державну таємницю, – до закінчення терміну, встановленого ст. 12 цього Закону;*

2) *стосовно нього в порядку, передбаченому кримінальним процесуальним законодавством, застосовано запобіжний захід, за умовами якого йому заборонено виїжджати за кордон, – до закінчення кримінального провадження або скасування відповідних обмежень;*

3) *він засуджений за вчинення кримінального правопорушення – до відбуття покарання або звільнення від покарання;*

4) *він ухиляється від виконання зобов'язань, покладених на нього судовим рішенням або рішенням інших органів (посадових осіб), що підлягає примусовому виконанню в порядку, встановленому законом, – до виконання зобов'язань або сплати заборгованості зі сплати аліментів;*

5) *він перебуває під адміністративним наглядом Національної поліції – до припинення нагляду;*

6) *він є керівником юридичної особи або постійного представництва нерезидента (згідно з відомостями Єдиного державного реєстру, наданими відповідно до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань»), що не виконує встановленого Податковим кодексом України податкового обов'язку щодо сплати грошових зобов'язань, що призвело до виникнення у такої юридичної особи або постійного представництва нерезидента податкового боргу в сумі, що перевищує 1 мільйон гривень, та якщо такий податковий борг не сплачено упродовж 240 календарних днів від дня вручення платнику податків податкової вимоги, – до погашення суми такого податкового боргу, у зв'язку з яким таке обмеження встановлюється.*

При цьому в разі запровадження такого обмеження орган, що його запровадив, в одноденний строк повідомляє про це громадянина України, стосовно якого запроваджено обмеження, та центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону, – Державну прикордонну службу України.

Таким чином, до 26.05.2022 особливості перетину державного кордону віськовозобов'язаними під час воєнного стану Правилами № 57 взагалі жодним чином не було врегульовано.

Відповідно до Конституції України права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; держава відповідає перед людиною за свою діяльність; утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (стаття 3).

Із припису частини першої статті 8 Конституції України, згідно з яким «в Україні визнається і діє принцип верховенства права», впливає обов'язок держави не вдаватися до свавільних дій.

Конституційний Суд України вже зазначав, що «однією з вимог принципу верховенства права (правовладдя) є вимога юридичної визначеності <...> принцип юридичної визначеності є істотно важливим у питаннях <...> дієвості верховенства права (правовладдя)» (абзац перший підпункту 2.1.1 підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) від 18 червня 2020 року № 5-р(П)/2020)⁴¹⁸.

«Юридична визначеність вимагає, щоб юридичні норми були зрозумілими й точними, а також щоб їхньою метою було забезпечення передбачуваності ситуацій та праввідносин; юридична визначеність також означає, що держава загалом мусить додержувати взятих на себе зобов'язань щодо людей або виконувати їм обіцяне [поняття «виправданого (легітимного) очікування»]» (Доповідь про правовладдя, схвалена Європейською Комісією «За демократію через право» (Венеційська Комісія), CDL-AD(2011)003rev, §46, §48)⁴¹⁹.

Принцип правомірних (легітимних) очікувань є складовим елементом загального принципу юридичної визначеності та виражає ідею, що «органи публічної влади мають не лише додержуватися приписів актів права, а й своїх обіцянок та пробуджених (у особи) очікувань. Згідно з доктриною легітимних очікувань – ті, хто чинить добросовісно на підставі права, яким воно є, не мають відчувати краху надій щодо своїх легітимних очікувань» (спеціальне Дослідження Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеційська Комісія) «Мірило правовладдя» CDL-AD(2016)007, пункт П.В.5.61)⁴²⁰.

⁴¹⁸ Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) від 18 червня 2020 року № 5-р(П)/2020). URL: <https://ccu.gov.ua/dokument/5-rii2020>.

⁴¹⁹ Доповідь про правовладдя, схвалена Європейською Комісією "За демократію через право" (Венеційська Комісія), CDL-AD(2011)003rev, § 46, § 48. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-D\(2011\)003rev2-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-D(2011)003rev2-ukr).

⁴²⁰ Рішення Другого сенату Конституційного Суду України у справі за конституційною скаргою громадянки України Левченко Ольги Миколаївни щодо відповідності Конституції України (конституційності) припису пункту 5 розділу III «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» від 2 березня 2015 року № 213-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va05p710-20>.

Одним зі складових елементів загального принципу юридичної визначеності є вимога сталості й послідовності приписів права.

Проте, починаючи з 24 лютого 2022 р., Кабінетом Міністрів України до Правил № 57 вносилися зміни 13 разів, що аж ніяк не свідчить дотримання принципу юридичної визначеності.

У певних випадках Правила перетину державного кордону містять посилення на Закон України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» та на постанову Кабінету Міністрів України від 03.03.2022 № 194 «Деякі питання бронювання військовозобов'язаних в умовах правового режиму військового стану» (далі – Постанова 03.03.2022 (№ 194)).

Також у мережі Інтернет (<https://wiki.legalaid.gov.ua>) можна знайти лист голови Адміністрації Державної прикордонної служби України з так званими роз'ясненнями про порядок виїзду за кордон під час дії військового стану. Однак знайти такий лист ні на офіційному сайті Державної прикордонної служби, ні в будь-яких інших офіційних джерелах не вдалось можливим.

Цікаво, що інколи роз'яснення Адміністрації Державної прикордонної служби України щодо категорій громадян, яким дозволено перетинати кордон за умов військового стану, не збігались із переліком категорій осіб, визначених у Правилах перетину державного кордону.

Наприклад, у листі йдеться про осіб, які виїхали до інших держав на постійне місце проживання, однак у Правилах перетину державного кордону про таких осіб нічого не сказано.

Звертаємо увагу, що глава Адміністрації Державної прикордонної служби не наділений повноваженнями видавати листи з роз'ясненнями нормативних актів Кабінету Міністрів України, оскільки Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 р. №533, цього не передбачено⁴²¹.

Отже, незважаючи на визначені законом норми щодо забезпечення національної безпеки, що реалізується через державну політику, яка включає адміністративно-правову основу і становить собою сукупність взаємопов'язаних, внутрішньо погоджених та основоположних нормативно-правових актів, у законодавстві є перелік осіб, яким дозволено перетинати державний кордон, проте немає переліку осіб, яким заборонено це робити.

Станом на кінець жовтня 2022 р. за умов наявності відповідних документів і дотримання передбачених правил ***право на перетинання державного кордону в умовах воєнного стану мають такі категорії чоловіків віком від 18 до 60 років.***

⁴²¹ Про Адміністрацію Державної прикордонної служби України: Положення Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 р. №533.URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-2014-%D0%BF#Text>.

Категорія чоловіків-громадян України	Нормативне регулювання дозволу (заборони) на виїзд	Примітки
Виїзд чоловіків-моряків	Виїзд дозволено деяким категоріям моряків	Виїхати можуть чоловіки 18-60 років, якщо вони прямують до роботи на морських судах, судах внутрішнього плавання у складі екіпажів таких суден чи проходження практичної підготовки на судах. Такі громадяни при перетині кордону мають мати трудовий договір або лист судновласника, оператора судна про намір укласти контракт. Порядок встановлено: Пункт 2-12 «Правил перетинання державного кордону громадянами України», затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 27.01.1995 №57
Виїзд чоловіка, якщо він виключений з військового обліку	Виїзд дозволено, виходячи з положень п. 2-6 Правил та абз. 3 ч. 1 ст. 23 Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» (якщо особа у встановленому порядку оформила інвалідність) Виїзд дозволено, виходячи з положень п. 2-6 Правил та абз. 16 ч. 1 ст. 23 Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» (щодо особи, знята з військового обліку на підставі рішення ВЛК про непридатність до військової служби із виключенням з військового обліку) Чоловіки, які мають документи з територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки (ТЦК та СП) з відміткою/записом «знятий з військового обліку» – дана відмітка/запис не підтверджує ані інвалідність, ані непридатність до військової служби у воєнний час за станом здоров'я, а тому рекомендуємо звернутися до ТЦК та СП; Обмежено придатні у військовий час – не можуть перетинати кордон. Остаточне рішення буде ухвалюватися в пункті пропуску представниками Державної прикордонної служби України за результатами вивчення всіх документів та з'ясування усіх обставин та фактів	За змістом п. 2-6 Правил категорії осіб, яким дозволяється виїзд за межі України, визначено частиною першою статті 23 Закон України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію».
Виїзд чоловіків, знятих з військового обліку, що відбув покарання і звільнився з місць позбавлення волі	Виїзд не дозволено, оскільки такої категорії осіб, як громадяни України, зняті з військового обліку у зв'язку із відбуванням покарання за злочин, не передбачено п. 2-6 Правил та частиною першою статті 23 Закон України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», тобто є тимчасові обмеження у праві виїзду з території України.	
Виїзд чоловіка, який тимчасово непридатний до військової служби	Дозволяється виїзд за межі України за умови наявності підтверджуючих документів: Згідно з абз. 3 ч. 1 ст. 23 Закон України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» не підлягають призову на військову службу під час мобілізації військовозобов'язані, визнані в установленому порядку особами з інвалі-	

	дністю або відповідно до висновку військово-лікарської комісії тимчасово непридатними до військової служби за станом здоров'я на термін до шести місяців (з наступним проходженням військово-лікарської комісії).	
Виїзд чоловіків, які здійснюють супровід осіб (дітей) з інвалідністю або осіб, які потребують постійного догляду	Уразі введення на території України надзвичайного або воєнного стану перетинати державний кордон мають право: особи, які мають дружину (чоловіка) із числа осіб з інвалідністю і супроводжують таких дружинну (чоловіка) для виїзду за межі України, за наявності документів (їх нотаріально засвідчених копій), що підтверджують родинні зв'язки, інвалідність.	Крім того, виїзд за межі України громадян України чоловічої статі віком від 18 до 60 років у певних випадках може здійснюватися самостійно без осіб з інвалідністю на підставі довідки про перебування таких осіб з інвалідністю на консульському обліку, документів (їх нотаріально засвідчених копій), що дають право на виїзд у визначених Правилами випадках. Громадяни України чоловічої статі віком від 18 до 60 років, зазначені в абзацах третьому – сьомому, дев'ятому і десятому Пункт 2-1, 2-2 «Правил перетинання державного кордону громадянами України», затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 27.01.1995 № 57, які супроводжували осіб з інвалідністю, дітей з інвалідністю, осіб, які потребують постійного догляду, чи дітей, визначених пунктом 2-2 цих Правил, для виїзду за межі України, зобов'язані повернутися в Україну не пізніше повернення на територію України осіб, яких вони супроводжували.
Виїзд чоловіка, який є батьком трьох і більше дітей, зокрема і від різних шлюбів	Як підставу для звільнення НЕ НАЯВНІСТЬ ТРЬОХ ДІТЕЙ, А САМЕ УТРИМАННЯ ТРЬОХ ДІТЕЙ. У зв'язку з чим при звільненні для військовослужбовців з рапортом про звільнення треба буде подати ДОКАЗИ САМЕ УТРИМАННЯ ТРЬОХ ДІТЕЙ , оскільки, визначальним фактором є <i>не батьківство, а саме утримання трьох і більше дітей.</i>	Документами можуть бути: свідоцтва про народження трьох і більше дітей рішення суду про розірвання шлюбу та визначення місця проживання дітей з батьком; рішення суду про розірвання шлюбу та рішення органу опіки та піклування про визначення місця проживання дітей з батьком; посвідчення батька багатодітної сім'ї. Також слід врахувати, що якщо чоловік не проживає однією сім'єю зі своєю дитиною (дітьми), потрібно надати докази утримання такої дитини (дітей). Підтверджуючими документами можуть бути <i>рішення суду про призначення аліментів на утримання дитини (дітей) та довідка з виконавчої служби про відсутність заборгованості по сплаті аліментів, розміру сплати таких аліментів тощо.</i> Для чоловіка, який є батьком трьох і більше дітей, можна перетинати кордон без дітей, за наявності зазначених документів або їх нотаріально завірених копії.

<p>Виїзд чоловіка, який самостійно виховує одну та більше дитину</p>	<p>За змістом п. 2-6 Правил категорії осіб, яким дозволяється виїзд за межі України, визначено частиною першою статті 23 Закон України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію».</p> <p>Зокрема, абзацом п'ятим ст. 23 Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» визначено таку категорію, як жінки та чоловіки, які самостійно виховують дитину (дітей) віком до 18 років.</p>	<p><i>громадяни України, які самостійно виховують хоча б одну дитину віком до 18 років, мають право виїжджати за межі України за наявності одного з таких документів:</i></p> <p>1) <i>свідоцтво про народження дитини (дітей);</i></p> <p>2) <i>свідоцтво про смерть матері дитини</i></p> <p><i>Або рішення суду про позбавлення матері батьківських прав або рішення суду про відібрання дитини у матері без позбавлення її батьківських прав або рішення суду про визнання матері безвісти відсутньою або рішення суду про оголошення матері померлою</i></p>
<p>Виїзд чоловіка, який є особою з інвалідністю I, II, III групи</p>	<p>За змістом п. 2-6 Правил категорії осіб, яким дозволяється виїзд за межі України, визначено частиною першою статті 23 Закон України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію».</p> <p>У свою чергу, абзацом третім ст. 23 Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» визначено таку категорію, як визнані в установленому порядку особами з інвалідністю.</p> <p>Виїзд за межі України осіб з інвалідністю не обмежується по кількості перетинань державного кордону на виїзд з України.</p>	<p><i>особи з інвалідністю (незалежно від групи) мають право перетинати державний кордон на виїзд з України за наявності одного з таких документів, що підтверджують інвалідність:</i></p> <p><i>довідки до акта огляду медико-соціальною експертною комісією (форма первинної облікової документації № 157-1/о);</i></p> <p><i>або посвідчення, яке підтверджує відповідний статус;</i></p> <p><i>або пенсійного посвідчення чи посвідчення, що підтверджує призначення соціальної допомоги</i></p> <p><i>відповідно до Законів України «Про державну соціальну допомогу особам з інвалідністю з дитинства та дітям з інвалідністю», «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та особам з інвалідністю», в яких зазначено групу та причину інвалідності;</i></p> <p><i>довідки для отримання пільг особами з інвалідністю, які не мають права на пенсію чи соціальну допомогу, за формою, затвердженою Мінсоцполітики.</i></p>
<p>Виїзд чоловіка, який супроводжує дітей, хворих на тяжкі перинатальні ураження нервової системи, тяжкі вроджені вади розвитку, рідкісні орфанні захворювання</p>	<p>Пункт 2-2 «Правил перетинання державного кордону громадянами України», затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 27.01.1995 № 57</p> <p>Виїзд за межі України громадян України чоловічої статі віком від 18 до 60 років, зазначених в абзацах третьому – сьомому, дев'ятому і десятому цього пункту та пункті 2--2 цих Правил, може здійснюватися самостійно без осіб з інвалідністю, дітей з інвалідністю, осіб, які потребують постійного догляду, чи дітей, визначених пунктом 2--2 цих Правил, на підставі довідки про перебування таких осіб з інвалідністю, дітей з інвалідніс-</p>	<p>Громадяни України чоловічої статі віком від 18 до 60 років, зазначені в абзацах третьому – сьомому, дев'ятому і десятому цього пункту, які супроводжували осіб з інвалідністю, дітей з інвалідністю, осіб, які потребують постійного догляду, чи дітей, визначених пунктом 2-2 цих Правил, для виїзду за межі України, зобов'язані повернутися в Україну не пізніше повернення на територію України осіб, яких вони супроводжували.</p>

	<p>тю, осіб, які потребують постійного догляду, чи дітей, визначених пунктом 2---2 цих Правил, на консульському обліку, документів (їх нотаріально засвідчених копій), що дають право на виїзд, які передбачені відповідно в абзацах третьому – сьомому, дев'ятому і десятому цього пункту та пункті 2-2 цих Правил, та документів, зазначених у пункті 2 цих Правил.</p>	
<p>Виїзд чоловіків-військовослужбовців, які їдуть на лікування внаслідок поранень на війні</p>	<p>Виїзд осіб із складових сил оборони та сил безпеки, постраждалих у зв'язку з військовою агресією РФ проти України, на лікування за кордон здійснюється за наявності:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) паспорта громадянина України для виїзду за кордон або паспорта громадянина України (за їх відсутності – документів, що містять відомості про особу, на підставі яких Держприкордонслужба дозволить перетин державного кордону); 2) висновку про потреба направлення особи на лікування за кордон; 3) листа МОЗ про погоджений з іноземною стороною перелік осіб, яких заклади охорони здоров'я іноземних держав можуть прийняти на лікування за кордоном. 	
<p>Виїзд чоловіків, які постійно проживають за кордоном</p>	<p>Громадяни України чоловічої статі віком від 18 до 60 років, які постійно проживають за кордоном можуть виїжджати за наявності відповідних відміток в паспортному документі, згідно ст. 4 ЗУ «Про порядок виїзду з України і в'їзду гр. України»</p>	<p>Для осіб які виїжджають вперше – штамп про оформлення виїзду за кордон на постійне місце проживання; для осіб, які постійно проживають за кордоном – штамп про оформлення виїзду за кордон на постійне місце проживання та відмітка (штамп) про взяття на постійний консульський облік у закордонній дипломатичній установі України або перебування такого громадянина на постійному консульському обліку підтверджується довідкою про перебування на консульському обліку, яка формується з використанням засобів відомчої інформаційної системи Міністерства закордонних справ України.</p>
<p>Виїзд чоловіків, які мають робочу візу країни ЄС</p>	<p>Для підтвердження підстав перетину державного кордону України на виїзд, крім документів, що підтверджують особу потрібно надати документи, що підтверджують статус особи, яка не підлягає призову на військову службу під час мобілізації та має право на виїзд з України.</p>	<p>Візи іноземних країн, які видаються чоловікам – громадянам України, не підтверджують постійне проживання в цих країнах та не дають право на виїзд військовозобов'язаним.</p>
<p>Виїзд чоловіків, які мають право тимчасового проживання у країні ЄС та Виїзд чоловіків, які ухвалені на тимчасовий консульський облік за кордоном</p>	<p>Громадяни України чоловічої статі віком від 18 до 60 років, які постійно проживають за кордоном – мають право на виїзд з України, але: Громадяни України, які постійно проживають за кордоном, підлягають консульському обліку.</p>	<p>Під час перетинання державного кордону України такі особи мають надати відповідний паспортний документ з відмітками Державної міграційної служби України «Оформлено виїзд на постійне проживання» та дипломатичної установи України «Ухвалений на консульський облік».</p>

<p>Виїзд чоловіків, які мають подвійне громадянство</p>	<p>Згідно законодавства України подвійне громадянство (тобто громадянство України та ще однієї, або декількох країн) в Україні не допускається. Особа, яка має декілька громадянств, одне з яких – України, у відносинах із Україною вважається громадянином України. Підстави втрати та припинення громадянства України визначені у статтях 18 та 19 Закону України «Про громадянство». У будь-якому випадку громадянство припиняється в день видання відповідного указу Президента України.</p>	<p>Використовувати паспорт громадянина іншої країни для перетину державного кордону України на законних підставах мають фізичні особи після видання Указу Президента України про втрату такими особами громадянства України.</p>
<p>Виїзд чоловіків, які заброньовані за підприємствами</p>	<p>Порядок бронювання встановлений постановою Кабінету Міністрів України від 03.03.2022 № 194 «Деякі питання бронювання військовозобов'язаних в умовах правового режиму воєнного стану». Для підтвердження підстав щодо перетинання державного кордону України на виїзд з території України, крім документів, зазначених у статті 2 Закон України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» особа має подати також: витяг з наказу Міністерства економіки (згідно з пунктом 5 постанови Кабінету Міністрів України від 03.03.2022 № 194); документи про відрядження такої особи за кордон.</p>	<p>Законодавство України не покладає на Державну прикордонну службу України обов'язку ведення вичерпного переліку документів, необхідних для перетину державного кордону.</p>
<p>Виїзд держслужбовців за кордон</p>	<p>У разі виїзду з України військовозобов'язаних, заброньованих на період мобілізації та на воєнний час такі особи крім документів, зазначених у статті 2 Закон України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України», мають також надати: У відрядження: документи, що підтверджують службове відрядження (постанова КМУ від 12 квітня 2022 р. № 440), посвідчення про відстрочку від призову та повідомлення про зарахування на спеціальний військовий облік (розпорядження КМУ від 8 серпня 1995 р. № 493-р) або витяг з наказу Міністерства економіки (згідно з пунктом 5 постанови Кабінету Міністрів України від 03.03.2022 № 194 «Деякі питання бронювання військовозобов'язаних в умовах правового режиму воєнного стану»); У відпустку: документи, що підтверджують відпустку; посвідчення про відстрочку від призову та повідомлення про зарахування на спеціальний військовий облік (розпорядження КМУ від 8 серпня 1995 р. № 493-р)</p>	
<p>Виїзд чоловіків-водіїв, волонтерів</p>	<p>Пункт 2-8 «Правил перетинання державного кордону громадянами України», затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 27.01.1995 № 57 У разі введення в Україні воєнного стану пропуск водіїв, що здійснюють перевезення</p>	<p>Мінінфраструктури або обласні, Київська міська військові адміністрації надсилають до Адміністрації Держприкордонслужби рішення про виїзд за межі України</p>

	<p>медичних вантажів, вантажів гуманітарної допомоги автомобільними транспортними засобами для потреб Збройних Сил, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також населення України, через державний кордон здійснюється уповноваженими службовими особами Держприкордонслужби за наявності відповідних рішень про виїзд за межі України, Виконання правил перетину державного кордону України та за наявності інформації про особу у відповідній інформаційній системі, адміністратором якої є Укртрансбезпека «Шлях».</p> <p>Рішення про виїзд за межі України водіїв, що здійснюють перевезення для потреб Збройних Сил, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також медичних вантажів, вантажів гуманітарної допомоги автомобільними транспортними засобами, ухвалюється Мінінфраструктури або обласними, Київською міською військовими адміністраціями за наявності відповідного обґрунтування щодо обсягів вантажів та кількості транспортних засобів, необхідних для їх перевезення, у листах від будь-якого з таких органів, підприємств, установ, організацій, закладів: військових, правоохоронних органів; військових адміністрацій; медичних закладів; відправників чи отримувачів гуманітарної допомоги.</p>	<p>осіб для врахування під час їх виїзду за межі України.</p>
<p>Виїзд студентів-чоловіків</p>	<p>Виїзд не дозволяється.</p>	<p>Громадяни України чоловічої статі віком від 18 до 60 років, які є здобувачами передвищої та вищої освіти, асистенти – стажисти, аспіранти та докторанти, які навчаються за денною або дуальною формами здобуття освіти в Україні не підлягають призову на військову службу під час мобілізації, але</p> <p>Дана категорія громадян не має права виїжджати за кордон, так як ця категорія зазначена в абзаці другому частині третьої статті 23 Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», а не у частині першій цієї статті.</p> <p><i>А тому, відповідно до п. 2-6 Правил, дана категорія громадян не має права виїжджати за межі території України.</i></p>
<p>Виїзд чоловіка – віруючого</p>	<p>Для підтвердження підстав перетину державного кордону України на виїзд, крім документів, що підтверджують особу потрібно надати документи, що підтверджують статус особи, яка не підлягає призову на військову службу під час мобілізації та має право на виїзд з України.</p>	<p>Досить часто подібні статті у колегістів починаються з частини 4 статті 35 Конституції України, де вказано, що «у разі якщо виконання військового обов'язку суперечить релігійним переконанням громадянина, виконання цього обов'язку має бути замінене альтернативною (невійськовою) службою.</p>

		<p>Однак у цієї частини є ще й початок: «Ніхто не може бути увільнений від своїх обов'язків перед державою або відмовитися від виконання законів за мотивами релігійних переконань», який перекликається з нормою частини 3 статті 4 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації»: «Ніхто не може з мотивів своїх релігійних переконань ухилятися від виконання конституційних обов'язків».</p> <p>Тому будь-яке вирване з контексту формулювання чи то з Конституції України, чи то з нормативно-правових актів нижчого рівня по суті ні чого не дає. Заява віруючого про направлення на альтернативну службу – НІЧОГО НЕ ДАЄ. Жодної гарантії.</p> <p>Рішення про альтернативну чи військову службу буде ухвалювати командування і якщо їм треба виконати мобілізаційні плани або командування не переконала ваша позиція, то мобілізують навіть віруючих, які написали заяву. <i>C'est La Vie</i>.</p> <p>«<i>I смішно, і грішно</i>», але порядок направлення на альтернативну (невійськову) службу під час мобілізації в особливий період жодним чином НЕ врегульовано. Для строковиків у мирний час – врегульовано, хоч і не досконало, а ось під час мобілізації – дзуськи</p> <p>усі віруючі мають право на альтернативну службу?</p> <p>Ні, право на альтернативну службу мають тільки громадяни, які належать до діючих згідно з законодавством України релігійних організацій, віровчення яких не допускає користування зброєю.</p> <p><i>До таких релігійних організацій належать:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Адвентисти-реформисти – Адвентисти сьомого дня – Євангельські християни – Євангельські християни-баптисти – Покутники – Свідки Єгови – Харизматичні християнські церкви (та церкви, прирівнені до них згідно із зареєстрованими статутами) – Християни віри євангельської (та церкви, прирівнені до них згідно із зареєстрованими статутами) – Християни євангельської віри – Товариство Свідомості Крішні
--	--	--

Виїзд залізничників	Порядок встановлено: Пункт 2-10 «Правил перетинання державного кордону громадянами України», затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 27.01.1995 № 57	
Виїзд спортсменів, тренерів та спеціалістів з підготовки	Порядок встановлено: Пункт 2-11 «Правил перетинання державного кордону громадянами України», затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 27.01.1995 № 57	Рішення Міністерства спорту про включення до складу учасників спортивного заходу
Виїзд чоловіків, для повернення свої дітей із закордону	На загальних підставах виїзду чоловіків, які підлягають мобілізації.	
Виїзд чоловікам, які є членами екіпажу повітряних суден	На загальних підставах виїзду чоловіків, які підлягають мобілізації.	
Виїзд чоловіків військовослужбовці для проходження військової підготовки	Відповідне рішення Міноборони та Генштабу ЗСУ.	
Виїзд чоловіків діячів культури	Дозволено залишати Україну для благодійного збору коштів та представлення країни на міжнародній арені. Дозвіл на виїзд надає Міністерство культури. Для цього потрібне, зокрема, запрошення від організаторів заходу та лист-запит від особи, яка хоче виїхати.	
Виїзд чоловіків водіїв транспортних засобів суб'єктів господарювання	За наявності відповідної ліцензії відповідну ліцензію на міжнародні перевезення вантажів та пасажирів. Інформація про таку особу має бути в інформаційній системі Укртрансбезпеки.	

Таким чином, регулювання підстав перетину кордону кожної з означених категорій підтверджується відповідними документами або належить до компетенції окремого центрального органу виконавчої влади щодо невідкладного перетинання особою державного кордону, який ухвалює відповідне рішення.

До цього ж, для виїзду за межі України окремих визначених осіб рішення про їх виїзд ухвалюється уповноваженими органами, і Держприкордонслужба інформується про таке рішення для врахування під час їх виїзду за межі України.

Крім того, згідно зі ст. 20 Закону України «Про Державну прикордонну службу України» їй надано право відповідно до законів та інших нормативно-правових актів виключно в інтересах кримінального судочинства, міжнародного співробітництва в боротьбі з організованою злочинністю, а також з метою забезпечення національної безпеки України здійснювати контрольований (під оперативним контролем) пропуск через державний кордон України осіб у пунктах пропуску або поза ними⁴²². Рішення на такий пропуск ухвалює Голова Державної прикордонної служби України.

⁴²² Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 03 квітня 2003 р. № 661-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15#Text>.

Отже, повноваження Голови Державної прикордонної служби України щодо ухвалення рішення про перетин державного кордону обмежується положеннями вищезазначеної статті.

Важливо зауважити, що сьогодні законодавство, яке врегульовує аналізовані правовідносини, є динамічним, а отже, здійснюючи захист прав та інтересів громадян і обґрунтовуючи свою правову позицію, вкрай потрібно звертати увагу на можливі зміни у зазначеній сфері.

Крім того, на нашу думку, потрібно визначити чіткий перелік документів, яким підтверджується наявності права на перетин кордону України відповідної категорії осіб, адже така можливість прямо залежить від чіткого визначення законодавцем конкретного й вичерпного переліку необхідних для цього документів, чого зроблено не було.

Відповідно до норм Конституції України деякі чинні обмеження на виїзд за кордон НЕ відповідають нормам чинного законодавства.

Водночас випускати чоловіків за межі держави перестали на підставі піднормативних актів, що є неконституційним.

Отже, ми вважаємо, що потрібно в Указ Президента України від 24.02.2022 №64 «Про введення воєнного стану в Україні» внести зміни через зазначення вичерпного переліку обмежень конституційних прав громадян України на період воєнного стану, серед яких обов'язково встановити обмеження на виїзд чоловікам у віці від 18-60 років; передбачити всі винятки для виїзду за кордон, усі документи, які потрібні для такого виїзду, зокрема підстави для відмови. При цьому всі необхідні зміни мають бути взаємоузгоджені й відповідати принципу юридичної визначеності.

3.3. Судова практика щодо заборони виїзду громадян чоловічої статі від 18 до 60 р. за межі України в умовах воєнного стану в Україні⁴²³

За час дії воєнного стану сформовано певну судову практику в адміністративних спорах щодо визнання протиправними та скасування рішень про відмову в перетині державного кордону України. Тож спробуємо розібратися більш детально з точки зору адміністративного права.

Нормативно-правовими актами, які регулюють це питання, є «Правила перетинання державного кордону громадянами України», затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 27.01.1995 №57, Указ Президента України від 24 лютого 2022 р. № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні», Указ Президента України від 24 лютого 2022 року № 65/2022 «Про загальну мобілізацію», Закон України «Про порядок виїзду з України і в'їзду

⁴²³ **Ірина Ковальчук**, член-кореспондент академії ААПН, кандидат юридичних наук, адвокат.

в Україну громадян України», Закон України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію».

Крім того, 29.12.2021 Кабінет Міністрів України відповідно до пункту 6 частини першої статті 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» затвердив Порядок встановлення особливого режиму в'їзду і виїзду, обмеження свободи пересування громадян, іноземців та осіб без громадянства, а також руху транспортних засобів в Україні або в окремих її місцевостях, де введено воєнний стан, про що ухвалив Постанову №1455 (далі – Порядок №1455).

Цей Порядок визначає процедуру встановлення заходів особливого режиму в'їзду і виїзду, обмеження свободи пересування громадян, іноземців та осіб без громадянства, а також руху транспортних засобів в Україні або її окремих місцевостях, де введено воєнний стан (далі – особливий режим), що здійснюються військовим командуванням разом із військовими адміністраціями (у разі їх утворення) самостійно або із залученням органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування (п.1 Порядку №1455).

Згідно з пунктом 2 Порядку №1455 правовою основою встановлення та здійснення заходів особливого режиму є Конституція України, Закон України «Про правовий режим воєнного стану», Указ Президента України про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях.

Установлення особливого режиму здійснюється військовим командуванням на підставі Указу Президента України про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях (п.4 Порядку №1455).

Пунктом 8 Порядку № 1455 встановлено, що перетинання державного кордону в пунктах пропуску через державний кордон та пунктах контролю на території, де введено воєнний стан, здійснюється з урахуванням обмежень, установлених законодавством.

Отже, в силу вищенаведених норм під час дії на території України воєнного стану чоловік віком від 18 до 60 років є таким, якому заборонено виїзд за територію України, і саме чоловік має надати Державній прикордонній службі документи, відповідно до яких він має право виїхати за межі території України.

Відповідно до Указу Президента №64/2022, на виконання вимог Закону №389-VIII, а також із метою адміністрування цього питання Адміністрація Державної прикордонної служби України листом від 17.03.2022 №23-6855/0/6-22-Вих «Щодо порядку організації виїзду за кордон на період дії правового режиму воєнного стану» органам Держприкордонслужби надано відповідні роз'яснення, в яких зазначено, що обмеження щодо заборони на період дії правового режиму воєнного стану виїзду за межі України громадян України чоловічої статі віком від 18 до 60 років не застосовуються до осіб, зокрема:

– які мають посвідчення про відстрочку від призову та повідомлення про зарахування на спеціальний військовий облік. Підтверджувальними документами можуть бути: посвідчення про відстрочку від призову (бронь) + документи про відрядження (відповідно до рішення Уряду про затвердження переліку посад і професій військовозобов'язаних, які підлягають бронюванню на період мобілізації та на воєнний час).

Так, Дніпропетровський окружний адміністративний суд, розглядаючи судову справу про визнання протиправним та скасування рішення про відмову в перетинанні державного кордону України громадянину України, який досяг 16-річного віку, відмовив у задоволенні позову громадянину, який має відстрочку від призову (бронь), але не надав документи про відрядження, а відповідно був відсутній повний пакет підтверджувальних право на виїзд документів⁴²⁴.

Цікавим у такому рішенні у справі №160/8093/22 є посилання суду не лише на норми права як підставу відмови у позові, але й звернення до офіційної відповіді Президента України на петицію як на джерело права. Суд зазначив: «...Варто наголосити, що 19 травня 2022 року на сайті Президента України оприлюднено електронну петицію № 22/140908-еп «Зняття обмеження щодо виїзду за кордон для чоловіків 18-60 років без військового досвіду»⁴²⁵, в якій зокрема ставилося питання про виїзд за межі України айті-, соц-, креативних-, технічних- та інших фахівців, що можуть воювати на інформаційному фронті та бути більш корисними, працюючи за кордоном, допомагаючи нашим біженцям і підтримуючи армію заробленими коштами. В офіційній відповіді Президента України на наведену онлайн-петицію зазначено серед іншого про те, що захист суверенітету й територіальної цілісності держави є справою всього Українського народу. Громадяни України мають рівні конституційні права, привілеїв чи обмежень за будь-якими ознаками, зокрема професійними, бути не може. У відповіді також підкреслено, що чоловіки, які не мають військового досвіду та освіти, все одно можуть залучатися до оборони держави у складі ЗСУ. Відповідно до абзацу першого частини другої статті 22 Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» громадяни, які перебувають у запасі і не призвані на військову службу або не залучені до виконання обов'язків щодо мобілізації за посадами, передбаченими штатами воєнного часу, під час мобілізації, можуть бути відповідно до закону залучені до виконання робіт, які мають оборонний характер. Скасування таких обмежень передбачається здійснити після завершення дії правового режиму воєнного стану...»;

– які мають висновок військово-лікарської комісії про непридатність до військової служби у військовий час. Підтверджувальними документами можуть бути: довідка військово-лікарської комісії про непридатність;

⁴²⁴ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106591147>

⁴²⁵ <https://petition.president.gov.ua/petition/14090>

Закарпатський окружний адміністративний суд, відмовляючи в задоволенні позову у справі №260/3047/22, зазначив: «...Наказом Міністерства оборони України від 14.08.2008 року №402 затверджено Положення про військово-лікарську експертизу в Збройних Силах України. Військово-лікарська експертиза визначає придатність за станом здоров'я до військової служби призовників, військовослужбовців та військовозобов'язаних, установлює причинний зв'язок захворювань, травм (поранень, контузій, каліцтв) та визначає потреби й умови застосування медико-соціальної реабілітації та допомоги військовослужбовцям. Для проведення військово-лікарської експертизи створюються військово-лікарські комісії (далі – ВЛК), штатні та позаштатні (постійно і тимчасово діючі) ВЛК військового комісаріату створюється у районному (міському) військовому комісаріаті в установленому законодавством порядку за узгодженням із заінтересованими органами. Головою ВЛК районного (міського) військового комісаріату призначається лікар, найбільш підготовлений та досвідчений з питань військово-лікарської експертизи, наказом районного військового комісара після погодження з головним лікарем районної (міської) лікарні, головою ВЛК обласного військового комісаріату, Автономної Республіки Крим, Київського міського військового комісаріату. Додатком 4 до Положення про військово-лікарську експертизу в Збройних Силах України є зразок Довідки військово-лікарської комісії. Надана Позивачем Довідка №11/3547 від 22.06.2022 не відповідає вимогам Положення про військово-лікарську експертизу в Збройних силах України та Додатку 4 до Положення...»⁴²⁶;

– на утриманні яких перебувають троє і більше дітей віком до 18 років; Підтверджувальними документами можуть бути: свідоцтва про народження дітей (троєх і більше) / медичне свідоцтво про народження за формою № 103/о), свідоцтво про реєстрацію шлюбу з матір'ю дітей (троєх і більше) або рішення суду про розлучення та визначення місця проживання дітей з батьком або письмовий договір між батьками про те, з ким будуть проживати діти та участь другого з батьків у їх вихованні, посвідчення батьків багатодітної сім'ї;

– які самостійно виховують дитину (дітей) віком до 18 років; Підтверджувальними документами можуть бути: свідоцтво про народження дитини (дітей) + свідоцтво про смерть матері дитини / рішення суду про позбавлення матері батьківських прав / визнання безвісти відсутньою / рішення суду про розлучення з визначення місця проживання з батьком.

Цікавими є справа № 380/8099/22⁴²⁷ та справа №380/8148/22⁴²⁸ які розглядав Львівський окружний адміністративний суд. В обох справах як доказ на підтвердження наявності права виїзду за кордон чоловіків був наданий

⁴²⁶ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106807159>

⁴²⁷ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105490078>

⁴²⁸ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106541645>

нотаріально-посвідчений договір між батьками щодо виховання й визначення місця проживання дітей, згідно з яким дитина до 18 років проживає з батьком і перебуває на його утриманні. Однак суди в обох випадках не визнали це як документ, що посвідчує самостійне виховання дитини. Так, у справі №380/8099/22 суд зазначив: «...Підтверджуючими документами можуть бути: свідоцтво про народження дитини (дітей) + свідоцтво про смерть матері дитини/рішення суду про позбавлення матері батьківських прав/визнання безвісти відсутньою/рішення суду про розлучення з визначення місця проживання з батьком. Вказане в сукупності дає підстави стверджувати про те, що особа чоловічої статі, яка супроводжує дитину, яка не досягла 16-річного віку при перетині державного кордону на виїзд з України в пункті пропуску повинна надати, крім паспортних документів, документи, які б підтверджували її право на відстрочку від призову на військову службу під час мобілізації, зокрема факт самостійного виховання дитини віком до 18 років. Суд звертає увагу, що позивачем під час здійснення прикордонного контролю не надано документів, що підтверджують факт самостійного виховання свого сина ОСОБА_2, ІНФОРМАЦІЯ_1 . Поданий позивачем при перетині державного кордону на виїзд з України договір щодо здійснення батьківських прав та виконання обов'язків батьківських від 25.05.2022 не є безумовним доказом того, що він як батько самостійно виховує свою неповнолітню дитину...» А у справі №380/8148/22 суд відмовив, зазначивши: «...Стаття 12 Закону України «Про охорону дитинства» конкретизує, що на кожного з батьків покладається однакова відповідальність за виховання, навчання і розвиток дитини. Батьки або особи, які їх замінюють, мають право і зобов'язані виховувати дитину, піклуватися про її здоров'я, фізичний, духовний і моральний розвиток, навчання, створювати належні умови для розвитку її природних здібностей, поважати гідність дитини, готувати її до самостійного життя та праці.

Однією із загальних засад регулювання сімейних відносин є рівність прав та обов'язків жінки і чоловіка (ч. 6 ст. 7 Сімейного кодексу України). Це принципове положення конкретизовано у статті 141 СК України щодо жінки та чоловіка як матері та батька дитини.

Відповідно до ст.ст. 141, 150, 153, 155 Сімейного кодексу України мати і батько мають рівні права та обов'язки щодо дитини. Мати, батько та дитина мають право на безперешкодне спілкування між собою, крім випадків, коли таке право обмежене законом. Батьки зобов'язані піклуватися про здоров'я дитини, її фізичний, духовний та моральний розвиток. Здійснення батьками своїх прав та виконання обов'язків мають ґрунтуватися на повазі до прав дитини та її людської гідності. Батьківські права не можуть здійснюватися всупереч інтересам дитини.

Згідно з п.п. 1, 2 ст. 3 Конвенції про права дитини, яка в силу положень ст.9 Конституції України є частиною національного законодавства, в усіх діях щодо дітей незалежно від того, здійснюються вони державними чи прива-

тними установами, що займаються питаннями соціального забезпечення, судами, адміністративними чи законодавчими органами, першочергова увага приділяється якнайкращому забезпеченню інтересів дитини. Дитині забезпечується такий захист і піклування, які необхідні для її благополуччя, беручи до уваги права й обов'язки її батьків, опікунів чи інших осіб, які відповідають за неї за законом.

Відповідно до ст. 18 цієї ж Конвенції батьки або у відповідних випадках – законні опікуни – несуть основну відповідальність за виховання й розвиток дитини. Найкращі інтереси дитини є предметом їх основного піклування.

Наведеними нормами закріплено основоположний принцип забезпечення найкращих інтересів дитини, якого потрібно дотримуватися, зокрема, при вирішенні питань про місце проживання дитини у випадку, коли її батьки проживають окремо; про тимчасове розлучення з одним із батьків у зв'язку з потребою виїхати за межі країни, у якій визначено місце проживання дитини, з іншим із батьків з метою отримання освіти, лікування, оздоровлення та з інших причин, зумовлених потребою забезпечити дитині повний і гармонійний фізичний, розумовий, духовний, моральний і соціальний розвиток, а також необхідний для такого розвитку рівень життя.

Базові положення принципу забезпечення найкращих інтересів дитини покладені в основу багатьох рішень ЄСПЛ, зокрема через застосування ст. 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, ратифікованої Законом України від 17.07.1997 № 475/97-ВР.

Правовий статус поняття «одинокого батька» не врегульовано законодавством. Тому суд вважає можливим застосування аналогії поняття «одинокі матері».

Водночас і чинне законодавство тлумачення поняття «одинокі матері» не містить. Цю прогалину свого часу виправив Верховний Суд України, який у пункті 9 Постанови Пленуму «Про практику розгляду судами трудових спорів» указав, що одинокою матір'ю є жінка, яка не перебуває у шлюбі і у свідоцтві про народження дитини якої немає запису про батька дитини або запис про батька зроблено в установленому порядку за вказівкою матері, вдови, іншої жінки, яка виховує і утримує дитину сама.

Також, як уже було зазначено вище, відповідно до ч.ч. 1, 2 ст. 157 Сімейного кодексу України питання виховання дитини вирішується батьками спільно, крім випадку, передбаченого частиною п'ятою цієї статті.

Той із батьків, хто проживає окремо від дитини, зобов'язаний брати участь у її вихованні і має право на особисте спілкування з нею.

Аналіз ч. 5 ст. 157 Сімейного кодексу України дозволяє виснувати, що тільки якщо за одним з батьків за рішенням суду визначено або висновком органів опіки та піклування підтверджено місце проживання дитини, самотійно вирішує питання щодо виховання дитини.

Суд зазначає, що укладення договору між батьками щодо виховання й визначення місця проживання дітей, а також акт обстеження умов прожи-

вання від 01.04.2022 не є безумовним доказом того, що позивач як батько самостійно виховує свою неповнолітню дитину.

Статтею 165 Сімейного кодексу України визначено, що право на звернення до суду з позовом про позбавлення батьківських прав має один із батьків.

Ухилення батьків від виконання своїх обов'язків має місце, коли вони не піклуються про фізичний і духовний розвиток дитини, її навчання, підготовку до самостійного життя, зокрема: не забезпечують потрібного харчування, медичного догляду, лікування дитини, що негативно впливає на її фізичний розвиток як складову виховання; не спілкуються з дитиною в обсязі, потрібному для її нормального самоусвідомлення; не надають дитині доступу до культурних та інших духовних цінностей; не сприяють засвоєнню нею загально визнаних норм моралі; не виявляють інтересу до її внутрішнього світу; не створюють умов для отримання нею освіти. Зазначені фактори, як кожен окремо, так і в сукупності, можна розцінювати як ухилення від виховання дитини лише за умови винної поведінки батьків, свідомого нехтування ними своїми обов'язками.

Позивачем не надано доказів того, що його колишня дружина не бере участі у вихованні дочки, ОСОБА_2 , ІНФОРМАЦІЯ_1 , рішення про позбавлення батьківських прав ОСОБА_3 в матеріалах справи відсутнє...»;

– на утриманні яких перебуває дитина з інвалідністю віком до 18 років або повнолітня дитина, яка є особою з інвалідністю I чи II групи, до досягнення нею 23 років; Підтверджувальними документами можуть бути: свідоцтво про народження дитини (дітей), свідоцтво про реєстрацію шлюбу з матір'ю дитини (дітей); посвідчення, що підтверджує призначення соціальної допомоги відповідно до Закону України «Про державну соціальну допомогу особам з інвалідністю з дитинства та дітям з інвалідністю», в якому зазначено категорію «дитина з інвалідністю» / довідка про отримання державної соціальної допомоги дітям з інвалідністю, видана структурним підрозділом з питань соціального захисту населення районної, районної у м. Києві держадміністрації, виконавчим органом міської ради.

Цікавим є те, що, розглядаючи справу № 380/9098/22, Львівський окружний адміністративний суд зазначив: «Абзацами 8 і 9 пункту 2-1 Правил встановлено, що у разі введення на території України надзвичайного або воєнного стану супровід дітей з інвалідністю для виїзду за межі України може здійснюватися матір'ю та / або батьком, опікуном, піклувальником, одним або обома прийомними батьками, батьками-вихователями, які здійснюють такий супровід, за наявності посвідчення, що підтверджує призначення соціальної допомоги відповідно до Закону України «Про державну соціальну допомогу особам з інвалідністю з дитинства та дітям з інвалідністю» (2109-14), в якому зазначено категорію «дитина з інвалідністю», або довідки про отримання державної соціальної допомоги дітям з інвалідністю, виданої структурним

підрозділом з питань соціального захисту населення районної, районної у м. Києві держадміністрації, виконавчим органом міської ради, до території територіальної громади якої входить територія міста обласного значення, районної у місті (у разі її утворення) ради (незалежно від того, кого призначено отримувачем допомоги), або індивідуальної програми реабілітації дитини з інвалідністю, виданої лікарсько-консультативною комісією лікувально-профілактичного закладу, або медичного висновку про дитину з інвалідністю до 18 років, а також документів, що підтверджують родинні зв'язки (у разі здійснення супроводу матір'ю та / або батьком), або документів, що підтверджують відповідні повноваження особи, що супроводжує дитину з інвалідністю (у разі здійснення супроводу опікуном, піклувальником, одним або обома прийомними батьками, батьками-вихователями). Супровід дітей з інвалідністю для виїзду за межі України також може здійснюватися бабою, дідом, повнолітнім братом, сестрою, мачухою, вітчимою з урахуванням їх приналежності до переліку категорій осіб, які звільнені від військової служби та мобілізації, за наявності у них відповідних підтверджувальних документів та документів, що підтверджують родинні зв'язки. Виїзд за межі України осіб з інвалідністю, дітей з інвалідністю чи інших осіб, які потребують постійного догляду, зазначених в абзацах третьому – шостому та восьмому цього пункту, разом із супроводжуючою особою може здійснюватися не більше ніж один раз із часу введення на території України надзвичайного або воєнного стану до його припинення чи скасування. З аналізу вищенаведених норм Правил суд висноує, що на період введення воєнного стану право на перетин державного кордону України мають, зокрема, особи, які здійснюють безпосередній супровід дитини-інваліда»⁴²⁹;

– **усиновителі, опікуни, піклувальники, прийомні батьки, батьки-вихователі, на утриманні яких є дитина; підтверджувальними документами можуть бути: документ, який підтверджує усиновлення, опікунство, піклування (рішення суду, довідка з органів опіки та піклування, посвідчення – до 2005 року);**

– **зайняті постійним доглядом за особами, що його потребують, у разі відсутності інших осіб, які можуть здійснювати такий догляд; Підтверджувальними документами можуть бути: довідка про отримання компенсації особі, зайнятій постійним доглядом за особами, що його потребують (може бути видана лише за зареєстрованим місцем проживання), рішення суду, довідка МСЕК.**

Єдиний державний реєстр судових рішень містить декілька рішень в адміністративних судових справах, предметом розгляду яких було оскарження рішення про відмову в наданні дозволу на перетин державного кордону чоловікам у віці від 16 до 60 років, які мали наявні документи, що підтверджували право на виїзд за наявності цієї підстави, але їм було відмовлено, оскі-

⁴²⁹ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106541648>

льки вони перетинали кордон без особи, що потребує догляду. Суди першої інстанції не погодилися з рішенням прикордонної служби. Так, Львівський окружний адміністративний суд, задовольняючи позовну заяву, зазначив: «Як встановлено судом, ОСОБА_7 прибув до міжнародного автомобільного пункту пропуску «Шегині» для пішохідного сполучення з метою перетину державного кордону України. Для проведення паспортного контролю посадовій особі Державної прикордонної служби України позивач надав: паспорт громадянина України для виїзду за кордон НОМЕР_6, виданий 13.07.2015 року; оригінал Тимчасового посвідчення військовозобов'язаного офіцера запасу № 6/14 від 06.06.2019 року; оригінал Свідоцтва про народження Серії НОМЕР_3 від 15 червня 2011 року; нотаріально засвідчену копію Довідки до акта огляду медико-соціальної експертною комісією № 4340025 від 06.10.2021 року, посвідчену приватним нотаріусом Чортківського районного нотаріального округу Левкович С.М.; нотаріально засвідчену копію Пенсійного посвідчення № НОМЕР_4 Серії НОМЕР_5 від 13.10.2021 року, посвідченого приватним нотаріусом Чортківського районного нотаріального округу Левкович С.М.; копію Довідки військово-лікарської комісії № 7903 від 20.06.2022 року. Так, з наданих позивачем документів слідує, що батько позивача ОСОБА_3 є особою з інвалідністю II групи. За наслідком розгляду наданих позивачем документів для здійснення перетину кордону уповноваженою особою відповідача ухвалено рішення від 06.07.2022 року про відмову у перетинанні державного кордону України громадянину України ОСОБА_5 з покликанням на неподання документів, що підтверджують право виїзду за кордон. В обґрунтування правомірності рішення про відмову позивачу в перетинанні кордону відповідач зазначає, що позивач в пункт пропуску «Шегині» одноосібно, та не здійснював супровід особи з інвалідністю. Разом з тим позивач як на підставу, що надає право для перетину державного кордону, посилається на пункт 2-6 Правил перетинання державного кордону України. Згідно пункту 2-6 Правил, у разі введення на території України надзвичайного або воєнного стану право на перетин державного кордону, крім осіб, зазначених у пунктах 2-1 та 2-2 цих Правил, також мають інші військовозобов'язані особи, які не підлягають призову на військову службу під час мобілізації. Ця норма не поширюється на осіб, визначених в абзацах другому – восьмому частини третьої статті 23 Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію». Пунктом 1 Указу Президента України від 24.02.2022 № 69/2022 «Про загальну мобілізацію» постановлено оголосити та провести загальну мобілізацію. Абзацом 4 статті 1 Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» №3543-ХІІ від 21.10.1993 року (далі – Закон №3543-ХІІ, станом на момент спірних правовідносин) встановлено, що мобілізація – це комплекс заходів, здійснюваних з метою планомірного переведення національної економіки, діяльності органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій на функціонування в умовах особливого періо-

ду, а Збройних сил України, інших військових формувань, Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту – на організацію і штати воєнного часу. Мобілізація може бути загальною або частковою та проводиться відкрито чи приховано. Частиною 1 статті 23 Закону №3543-ХІІ передбачено підстави для звільнення від призову на військову службу під час мобілізації військовозобов'язані. Згідно з абз.11 цієї ж статті не підлягають призову на військову службу під час мобілізації військовозобов'язані: які мають дружину (чоловіка) із числа осіб з інвалідністю та/або одного із своїх батьків чи батьків дружини (чоловіка) із числа осіб з інвалідністю І чи ІІ групи. Як слідує з письмових доказів, долучених до матеріалів адміністративної справи (свідoctва про народження Серії 1-ИД від 15.06.2011, довідки до акта огляду медико-соціальною експертною комісією серії 12 ААВ № 4340025, пенсійного посвідчення №НОМЕР_4 Серії НОМЕР_5), батько позивача – ОСОБА_3 є особою з інвалідністю ІІ групи. Наведене дає підстави виснувати про те, що позивач, у відповідності до абзацу 11 частини 1 статті 23 Закону №3543-ХІІ, не підлягає призову на військову службу під час мобілізації. У зв'язку із наявністю підстав, передбачених абзацом 11 частини 1 статті 23 Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», ОСОБА_1 надано відстрочку від призову під час мобілізації, про що в графі « 12. ОСОБЛИВІ ВІДМІТКИ» Тимчасового посвідчення військовозобов'язаного офіцера запасу № 6/143 від 06.06.2019 року, начальником ІНФОРМАЦІЯ_5 підполковником ОСОБА_4 проставлено наступну відмітку: «Надано відстрочку від призову по мобілізації відповідно ЗУ «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» ст. 23 ч. 11, який має батька інваліда ІІ групи». Відтак, суд, з огляду на вищезазначене висновує, що позивач, прибувши до міжнародного автомобільного пункту пропуску Шегині мав право на перетин державного кордону України як особа, яка згідно пункту 2-6 Правил перетинання державного кордону не підлягає призову на військову службу під час мобілізації, а не як особа, яка згідно абзацу 3 пункту 2-1 Правил здійснює безпосередній супровід особи з інвалідністю. Зважаючи на викладене, суд дійшов висновку, що наведені вище мотиви вказують на протиправність ухваленого відповідачем 06.07.2022 року рішення про відмову в перетинанні державного кордону України громадянину України ОСОБА_5, а тому, базуючись на сукупності встановлених дійсних обставинах справи, враховуючи підстави ухвалення такого рішення, керуючись релевантними нормами законодавства, таке підлягає скасуванню.»^{430 431};

– **які виїхали до інших держав на постійне місце проживання, що відповідно документально підтверджено. Підтверджувальними документами можуть бути: відмітка в паспортному документі «Постійне прожи-**

⁴³⁰ Справа №380/9529/22 <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106541650>

⁴³¹ Аналогічного висновку суд дійшов і у Справі №380/8845/22 (<https://reyestr.court.gov.ua/Review/106433697>)

вання в _____ / печатка «Оформлено виїзд на постійне проживання».

Відмовляючи а адміністративному позові ОСОБА_1 до 27 прикордонного загону Західного регіонального управління Державної прикордонної служби України про визнання протиправними дій, визнання протиправним та скасування рішення про відмову в перетинанні державного кордону України та тимчасовому обмеженні у праві виїзду з України, Закарпатський окружний адміністративний суд зазначив: «В обґрунтування позовних вимог позивач зазначає, що при перетинанні державного кордону ним пред'явлено зокрема посвідку на постійне місце проживання в Чеській Республіці. Відтак позивач вважає, що при проходженні прикордонного контролю підтвердив місце свого постійного проживання належними документами.

Як убачається з оскарженого рішення про відмову в перетинанні державного кордону України, позивачу відмовлено в перетинанні, оскільки він не зміг надати на паспортний контроль документи, що підтверджують (надають) підставу для виїзду за кордон.

Відповідач у відзиві на позовну заяву зазначає, що не застосовуються обмеження у праві перетину кордону чоловікам від 18 до 60 року, які виїхали до інших держав на постійне проживання, що відповідно документально підтверджено. Підтверджувальними документами є відмітка в паспортному документі «постійне проживання в _____ або печатка «оформлено виїзд на постійне проживання».

Відповідно до п. 6 розділу IV Порядку провадження за заявами про оформлення документів для виїзду громадян України за кордон на постійне проживання, затвердженого наказом Міністерства внутрішніх справ України від 16 серпня 2016 року № 816, після подання заявником паспорта громадянина України у формі книжечки зі штампом зняття з реєстрації місця проживання або довідки про зняття з реєстрації місця проживання, виданої органом реєстрації, територіальний орган ДМС проставляє в паспорті громадянина України у формі книжечки (на одній із сторінок з одинадцятої по шістнадцяту) та в паспорті (паспортах) громадянина України для виїзду за кордон (на одній із сторінок з другої по п'яту) штампи про оформлення виїзду за кордон на постійне проживання, які скріплюються печаткою (після повернення на проживання в Україну вказані штампи анулюються).

У разі наявності в такої особи паспорта громадянина України у формі картки з безконтактним електронним носієм територіальний орган ДМС вносить інформацію про оформлення виїзду за кордон на постійне проживання до безконтактного електронного носія. Якщо до безконтактного електронного носія, який імплантовано в паспорт громадянина України у формі картки, орган реєстрації не вніс інформацію про зняття з реєстрації місця проживання, територіальний орган ДМС перед внесенням інформації про оформлення виїзду за кордон на постійне проживання вносить до безконтактного елект-

ронного носія зазначену інформацію на підставі довідки про зняття з реєстрації місця проживання.

Відтак судом встановлено, що позивачем при перетині кордону не було надано документів, які підтверджували підставу для виїзду за кордон, а саме не надано паспортний документ зі штампом про оформлення виїзду за кордон на постійне проживання.

У той же час посвідка на постійне проживання сама по собі не є достатнім підтверджувальним документом для перетину державного кордону.

З огляду на вищенаведене, суд доходить висновку, що відповідач, ухвалюючи оскаржуване рішення про відмову позивачу в перетинанні державного кордону, діяв на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України»⁴³²;

– здобувачів фахової передвищої та вищої освіти, асистентів-стажистів, аспірантів та докторантів, які навчаються за кордоном за денною або дуальною формами здобуття освіти (студенти, слухачі). Підтверджувальними документами можуть бути: довідки про відстрочку, видані військкоматами про тимчасову непридатність (від 1 до 6 місяців) до військової служби.

Справа № 380/12235/22 «... Позивач, ОСОБА_1, ІНФОРМАЦІЯ_1, громадянин України, 15 серпня 2022 року прибув до міжнародного пункту пропуску для автомобільного сполучення «Грушів – Будомеж» з метою здійснити перетин державного кордону на виїзд з України.

Під час здійснення прикордонного контролю позивачем було надано паспорт громадянина України для виїзду за кордон номер НОМЕР_2, виданий 16.07.2018 року органом 3228, студентський квиток, виданий 22.06.2022 року, перекладені та нотаріально завірені документи про зарахування/навчання особи у закордонному ВНЗ, військово-обліковий документ із записом щодо надання йому відстрочки від призову (призову за мобілізацією), довідку, видану територіальним центром комплектування та соціальної підтримки для виїзду за кордон.

Рішенням про відмову в перетині державного кордону України громадянину України, який досяг 16-річного віку від 15 серпня 2022 року, виданого начальником 3 групи інспекторів прикордонного контролю відділення інспекторів прикордонної служби «Краківець» (тип А) відділу прикордонної служби «Краківець» (тип Б) 7 прикордонного загону старшим лейтенантом ОСОБА_2, відмовлено у перетинанні державного кордону на виїзд з України відповідно до Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», Закону України «Про правовий режим воєнного стану», Указу Президента України №64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні» від 24.02.2022р. та Указу Президента України №65/2022 «Про загальну мобілізацію» від 24.02.2022 року, громадянину України ОСОБА_1 тимчасово об-

⁴³² Справа № 260/1639/22 <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104929406>

межено у праві виїзду з України з відсутністю підстав на право перетинання державного кордону, так як вищезазначений громадянин не зміг надати на прикордонний контроль документи, що підтверджують підставу для виїзду за кордон.

Не погоджуючись із вказаним рішенням, позивач звернувся до суду з даним позовом...

Судом встановлено, що для проходження паспортного контролю 15 серпня 2022 року ОСОБА_1 подав паспорт громадянина України для виїзду за кордон номер НОМЕР_2, виданий 16.07.2018 р. органом 3228, студентський квиток, виданий 22.06.2022 р., перекладені та нотаріально завірнені документи про зарахування/навчання особи у закордонному ВНЗ, військово-обліковий документ із записом щодо надання йому відстрочки від призову (призову за мобілізацією), довідку, видану територіальним центром комплектування та соціальної підтримки для виїзду за кордон.

На обґрунтування позовної заяви позивач покликається на абз. 2 ч.3 ст. 23 Закону №3543-ХІІ відповідно до якого здобувачі професійної (професійно-технічної), фахової передвищої та вищої освіти, асистенти-стажисти, аспіранти та докторанти, які навчаються за денною або дуальною формами здобуття освіти» призову на військову службу під час мобілізації, на особливий період не підлягають.

Відповідно до абз. 2 ч.3 ст. 23 Закону №3543-ХІІ «здобувачі професійної (професійно-технічної), фахової передвищої та вищої освіти, асистенти-стажисти, аспіранти та докторанти, які навчаються за денною або дуальною формами здобуття освіти» призову на військову службу під час мобілізації, на особливий період не підлягають, тобто є нормою прямої дії, відстрочка від призову під час мобілізації не встановлена жодним нормативно-правовим актом.

Відповідно до ст. 61 Закону України «Про вищу освіту» здобувачами вищої освіти, зокрема є студент – особа, зарахована до закладу вищої освіти з метою здобуття вищої освіти ступеня молодшого бакалавра, бакалавра чи магістра.

Таким чином, студенти, що навчаються на очній формі у передвищому або професійно-технічному або вищому навчальному закладі за кордоном мають право на звільнення від мобілізації при документальному підтвердженні цієї підстави.

Згідно з листом Генерального штабу ЗСУ від 24.03.2022, із метою врегулювання зазначеного питання органами військового управління надано вказівку територіальним центрам комплектування та соціальної підтримки стосовно призовників та військовозобов'язаних, яким надано відстрочку від призову для продовження навчання, зокрема за кордоном, у відповідності до частини 9. 15 статті 17 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» та абзацу 18 статті 23 Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» у військово-облікових документах зробити відповідні

записи щодо надання їм відстрочки від призову (призову за мобілізацією), та надання дозволу відповідного керівника територіального центру комплектування та соціальної підтримки для виїзду за кордон.

Також мають поставити штамп про відстрочку у військово-обліковий документ за абз.2 ч.3 ст.23 Закону №3543-ХІІ та видати довідку саме на цій підставі, оскільки буває, що на практиці військкомати (ТЦКСП) помилково ставлять інші підстави (відстрочення для призовників ст.17 Закону №3543-ХІІ, знімають з обліку у зв'язку з виїздом за кордон) всі ці підстави не дадуть можливості перетнути кордон.

Позивачем долучено до матеріалів справи копію тимчасового посвідчення військовозобов'язаного №390/2020, який містить відмітку про взяття на облік 15.12.2020 та запис, що відповідно до абзацу 2 частини 3 статті 23 Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» не підлягає призову на військову службу під час мобілізації.

Проте відсутня відмітка про зняття з військового обліку, як це передбачено абз.4 п.2 ч.5 ст.37 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу».

Наявний у матеріалах справи військово-обліковий документ із записом, що не підлягає призову на військову службу під час мобілізації, не є достатнім доказом, який надає позивачу таке право, оскільки за змістом цього запису не вбачається ні підстав для права «виїзду за кордон», ні періоду на таке право.

Отже, позивачем не було подано посадовим особам відповідача документів, що підтверджують наявність у позивача права на виїзд з України.

Суд також ураховує, що Законом №3543-ХІІ визначений вичерпний перелік осіб, які мають право на відстрочку від призову під час мобілізації, та в кожному конкретному випадку особам, які не підлягають призову, в разі перетину кордону потрібно надати підтверджувальні документи.

Відповідно до вимог Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» на військову службу за призовом під час мобілізації ухвалюються громадяни віком від 18 років та громадяни, які не досягли граничного віку перебування на військовій службі, тобто до 60 років (статті 20, 22).

Тобто сам факт навчання у вищому навчальному закладі не свідчить про автоматичну наявність відстрочки від призову на військову службу. Таке рішення ухвалюється відповідними військовими органами комплектування та соціальної підтримки, підтвердженням чого може бути відповідне посвідчення чи відмітка у військовому квитку чи приписному посвідченні.

Позивачем не надано доказів надання йому відстрочки від призову на військову службу у зв'язку з навчанням у вищому навчальному закладі.

Суд також проаналізував надані документи в підтвердження факту навчання позивачем, з яких встановлено розбіжність в датах щодо періоду навчання, у довідці вказано період навчання з 01.10.2021 по 30.09.2024, однак студентський квиток видано лише 23.06.2022. Навчання розпочалось

02.04.2022, разом із тим позивач прибув до пункту пропуску «Грушів – Будомеж» із наміром перетнути державний кордон України з метою вибуття на навчання тільки 15 серпня 2022 року.

Позивачем також не подано доказів перебування за кордоном на навчанні з моменту початку навчання, яке розпочалося ще до введення воєнного стану 01.10.2021, чи доказів перетину кордону за цей період.

Згідно з долученими до матеріалів справи документами навчання здійснюється на платній основі, проте жодних доказів здійснення такої оплати позивачем теж не подано.

Із наведеного суд дійшов висновку, що позивачем не надано документів, які підтверджують його навчання з метою здобуття вищої освіти.

З огляду на вищенаведене суд вважає, що ОСОБА_1 при здійсненні перетину державного кордону 15 серпня 2022 року не подав для паспортного контролю всіх необхідних документів для підтвердження наявності права перетину кордону в умовах воєнного стану, а тому відповідач правомірно відмовив у дозволі на його перетин.

Відтак у ході судового розгляду судом встановлено, що позивачем при перетині кордону не було надано документів, які б підтверджували, що громадянин не підлягає призову на військову службу під час мобілізації, тому рішення начальника 1 групи інспекторів прикордонного контролю відділення інспекторів прикордонної служби « ІНФОРМАЦІЯ_2» (тип А) відділу прикордонної служби « ІНФОРМАЦІЯ_2 » (тип Б) 7 прикордонного загону старшого лейтенанта ОСОБА_2 про відмову в перетині державного кордону України громадянину України, який досяг 16-річного віку ОСОБА_3 від 15 серпня 2022 року, є правомірним.

Водночас суд зазначає, що в разі незмінності в період дії правового режиму воєнного стану в Україні законодавства, яке регулює спірні відносини, та за наявності в позивача вказаних документів, які б беззаперечно підтверджували підставу для виїзду закордон, позивач не позбавлений можливості реалізувати своє право виїзду за межі України.

На переконання суду, у спірних відносинах відповідач діяв на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Правові підстави для задоволення заявлених позовних вимог відсутні...»⁴³³

⁴³³ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106761762>,

Аналогічні рішення ухвалено адміністративними судами у справах:

№320/7646/22 <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106761500>;

№380/12235/22 <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106761762>;

№260/3134/22 <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106830072>;

№380/10942/22 <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106909142>;

№380/10434/22 <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106511357>;

№260/2708/22 <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106642036>

У той же час наявні інші позиції адміністративних судів за аналогічних обставин. Зокрема у справі №380/7174/22 адміністративний суд задовольнив позовні вимоги, виходячи з такого: «...26.03.2022 позивач прибув в міжнародний пункт пропуску для автомобільного сполучення «Рава-Руська-Хребенне» з метою виїзду з України.

Для підтвердження підстав для перетину державного кордону України, позивачем було надано паспорт громадянина України для виїзду за кордон № НОМЕР_4 виданий 05.04.2018, орган що видав 2601, посвідчення про приписку до призовної ділянки №1175/19 та студентський квиток.

Начальником 3 групи інспекторів прикордонного контролю відділення інспекторів прикордонної служби «Рава-Руська» (тип А) відділу прикордонної служби «Рава-Руська» 7 прикордонного Карпатського загону молодшим капітаном Головченком І.О. ухвалено рішення про відмову позивачу в перетині державного кордону України від 26.03.2022.

Другий примірник вказаного рішення отримано позивачем особисто 26.03.2022, про що свідчить його підпис на наявній у матеріалах справи копії оскаржуваного рішення.

Не погоджуючись з оскарженим рішенням та діями відповідача щодо створення перешкод у реалізації позивачем свого права на перетинання державного кордону України для виїзду за межі України, позивач звернувся з позовом до суду.

При вирішенні спору суд керувався таким:

Статтею 64 Конституції України визначено, що Конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України.

Відповідно до ч. 1 ст. 14 Закону України «Про прикордонний контроль» від 05.11.2009 року №1710-VI (в редакції на час виникнення спірних відносин) (далі – Закон №1710-VI), іноземцю або особі без громадянства, які не відповідають одній чи кільком умовам перетинання державного кордону на в'їзд в Україну або на виїзд з України, зазначеним у частинах першій, третій статті 8 цього Закону, а також громадянину України, якому відмовлено у пропуску через державний кордон при виїзді з України у зв'язку з відсутністю документів, необхідних для в'їзду до держави прямування, транзиту, в передбачених законодавством випадках або у зв'язку з наявністю однієї з підстав для тимчасового обмеження його у праві виїзду за кордон, визначених статтею 6 Закону України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України», відмовляється у перетинанні державного кордону лише за обґрунтованим рішенням уповноваженої службової особи підрозділу охорони державного кордону із зазначенням причин відмови. Уповноважена службова особа підрозділу охорони державного кордону про ухвалене рішення доповідає начальнику органу охорони державного кордону. Таке рішення набирає чинності невідкладно. Рішення про відмову у перетинанні державного кордону оформляється у двох примірниках. Один примірник рі-

шення про відмову у перетинанні державного кордону видається особі, яка підтверджує своїм підписом на кожному примірнику факт отримання такого рішення. У разі відмови особи підписати рішення про це складається акт.

Указом Президента України від 24.02.2022 № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні» у зв'язку з військовою агресією російської федерації проти України, на підставі пропозиції Ради національної безпеки і оборони України, відповідно до пункту 20 частини першої статті 106 Конституції України, Закону України «Про правовий режим воєнного стану» в Україні введено воєнний стан із 05 години 30 хвилин 24 лютого 2022 року строком на 30 діб.

У подальшому Указом Президента України від 14.03.2022 року за №133/2022 на підставі пропозиції Ради національної безпеки і оборони України, відповідно до пункту 20 частини першої статті 106 Конституції України, Закону України «Про правовий режим воєнного стану», внесено часткову зміну статті 1 Указу Президента України від 24.02.2022 року № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні», затвердженого Законом України від 24.02.2022 року №2102-ІХ, та продовжено строк дії воєнного стану в Україні з 05 години 30 хвилин 26.03.2022 строком на 30 діб.

Крім цього, відповідно до пункту 2 Указу Президента України від 24.02.2022 № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні» військовому командуванню (зокрема Державні прикордонній службі України) разом із Міністерством внутрішніх справ України, іншими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування доручено запроваджувати та здійснювати передбачені Законом України «Про правовий режим воєнного стану» заходи і повноваження, необхідні для забезпечення оборони України, захисту безпеки населення та інтересів держави.

Пунктом 3 Указу Президента України від 24.02.2022 №64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні» постановлено, що у зв'язку із введенням в Україні воєнного стану тимчасово, на період дії правового режиму воєнного стану, можуть обмежуватися конституційні права і свободи людини і громадянина, передбачені статтями 30 34, 38, 39, 41 44, 53 Конституції України, а також вводиться тимчасові обмеження прав і законних інтересів юридичних осіб в межах та обсязі, що необхідні для забезпечення можливості запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, які передбачені частиною першою статті 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану».

Так, згідно зі статтею 1 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 № 389-VIII (в редакції станом на час виникнення спірних відносин) (далі – Закон №389-VIII) воєнний стан – це особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та

органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень.

Відповідно до п. 6 ч. 1 ст. 8 Закону 389 в Україні або в окремих її місцевостях, де введено воєнний стан, військово командування разом із військовими адміністраціями (у разі їх утворення) можуть самостійно або із залученням органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування запроваджувати та здійснювати в межах тимчасових обмежень конституційних прав і свобод людини і громадянина, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, передбачених указом Президента України про введення воєнного стану, такі заходи правового режиму воєнного стану: встановлювати у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, особливий режим в'їзду і виїзду, обмежувати свободу пересування громадян, іноземців та осіб без громадянства, а також рух транспортних засобів.

Згідно з пунктом 8 Порядку встановлення особливого режиму в'їзду і виїзду, обмеження свободи пересування громадян, іноземців та осіб без громадянства, а також руху транспортних засобів в Україні або в окремих її місцевостях, де введено воєнний стан, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 29.12.2021 №1455 (в редакції станом на час виникнення спірних відносин), перетинання державного кордону в пунктах пропуску через державний кордон та пунктах контролю на території, де введено воєнний стан, здійснюється з урахуванням обмежень, встановлених законодавством.

Указом Президента України від 24.02.2022 №69/2022 «Про загальну мобілізацію» постановлено оголосити та провести загальну мобілізацію.

Так, статтею 1 Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» від 21.10.1993 № 3543-ХІІ (в редакції станом на час виникнення спірних правовідносин) (далі Закон №3543-ХІІ) визначено, що мобілізація – комплекс заходів, здійснюваних з метою планомірного переведення національної економіки, діяльності органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій на функціонування в умовах особливого періоду, а Збройних сил України, інших військових формувань, Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту – на організацію і штати воєнного часу. Мобілізація може бути загальною або частковою та проводиться відкрито чи приховано.

Пунктами 2 та 12 Правил перетинання державного кордону громадянами України, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 17.01.1995 №57 (в редакції станом на час виникнення спірних відносин) передбачено, що у випадках, визначених законодавством, для перетинання державного кордону громадяни крім паспортних документів мають мати та-

кож підтверджуючі документи. У ході перевірки документів під час виїзду з України з'ясовується наявність або відсутність підстав для тимчасового обмеження громадянина у праві виїзду за кордон.

Відповідно до п.2-6 зазначених Правил у разі введення на території України надзвичайного або воєнного стану право на перетин державного кордону, крім осіб, зазначених у пунктах 2-1 та 2-2 цих Правил, також мають інші військовозобов'язані особи, які не підлягають призову на військову службу під час мобілізації.

Згідно зі статтею 23 Закону №3543-ХІІ не підлягають призову на військову службу під час мобілізації на особливий період, зокрема, здобувачі фахової передвищої та вищої освіти, асистенти-стажисти, аспіранти та докторанти, які навчаються за денною або дуальною формами здобуття освіти.

Як встановлено судом, ОСОБА_1 є студентом Національного університету «Одеська юридична академія» денної форми навчання та відповідно до посвідчення про приписку до призовної дільниці №1175/19, йому надано відстрочку від призову до 13.06.2023.

Наведене дає підстави для висновку про те, що ОСОБА_1 відповідно до статті 23 Закону №3543-ХІІ станом на 26.03.2022 не підлягав призову на військову службу під час мобілізації.

Відтак, з огляду на встановлені обставини, суд доходить переконання, що позивач, прибувши до міжнародного автомобільного пункту пропуску «Рава-Руська-Хребене» 26.03.2022, мав право на перетин державного кордону України як особа, яка згідно з п. 2-6 Правил перетинання державного кордону не підлягає призову на військову службу під час мобілізації.

Суд звертає увагу, що відповідно до ст. 14 Закону №1710-VI рішення уповноваженої службової особи підрозділу охорони державного кордону про відмову громадянину у праві перетину кордону в кожному випадку має бути обґрунтованим із зазначенням конкретних причин відмови.

Водночас відповідачем в оскаржуваному рішенні не вказано конкретних документів, які мають бути подані позивачем для виїзду за кордон, однак не подані. Відповідачем не вказано такого переліку також і під час розгляду справи в суді.

При цьому суд наголошує, що можливість підтвердження позивачем наявності права на перетин кордону України прямо залежить від чіткого визначення відповідачем конкретного та вичерпного переліку необхідних для цього документів, чого зроблено не було.

Відповідно до ч. 2 ст. 2 КАС України у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи ухвалені (вчинені) вони: 1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією а законами України; 2) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано; 3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для ухвалення рішення (вчинення дії); 4) безсторонньо (неупереджено);

5) добросовісно; 6) розсудливо; 7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації; 8) пропорційно, зокрема з дотриманням потрібного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія); 9) з урахуванням права особи на участь у процесі ухвалення рішення; 10) своєчасно, тобто упродовж розумного строку.

Надаючи оцінку оскаржуваному рішенню щодо його відповідності наведеним критеріям, суд зазначає, що таке рішення ухвалене без дотримання принципу рівності перед законом, є необґрунтованим та непропорційним.

Зважаючи на викладене та наведені вище мотиви, суд дійшов висновку про протиправність ухваленого відповідачем 26.03.2022 рішення про відмову в перетинанні державного кордону України громадянину України, який досяг 16-ти річного віку ОСОБА_1, а тому, базуючись на сукупності встановлених дійсних обставинах справи, враховуючи підстави ухвалення такого рішення, керуючись релевантними нормами законодавства, таке підлягає скасуванню...»^{434 435}.

Вищенаведений лист-роз'яснення Адміністрації Державної прикордонної служби України не є нормативно-правовим актом, проте передусім ґрунтується на статті 1 Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» від 21.10.1993 року №3543-ХІІ, відповідно до якої не підлягають призову на військову службу під час мобілізації військовозобов'язані:

– заброньовані на період мобілізації та на воєнний час за органами державної влади, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, а також за підприємствами, установами і організаціями в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України;

– визнані в установленому порядку особами з інвалідністю або відповідно до висновку військово-лікарської комісії тимчасово непридатними до військової служби за станом здоров'я на термін до шести місяців (з наступним проходженням військово-лікарської комісії);

– жінки та чоловіки, на утриманні яких перебувають троє і більше дітей віком до 18 років;

– жінки та чоловіки, які самостійно виховують дитину (дітей) віком до 18 років;

– жінки та чоловіки, опікуни, піклувальники, прийомні батьки, батьки-вихователі, які виховують дитину з інвалідністю віком до 18 років;

– жінки та чоловіки, опікуни, піклувальники, прийомні батьки, батьки-вихователі, які виховують дитину, хвору на тяжкі перинатальні ураження нервової системи, тяжкі вроджені вади розвитку, рідкісні орфанні захворюю-

⁴³⁴ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106541611>

⁴³⁵ З такою позицією погодилися адміністративні суди у справах №260/3486/22 (<https://reyestr.court.gov.ua/Review/106614662>); №260/3428/22 (<https://reyestr.court.gov.ua/Review/106884624>)

вання, онкологічні, онкогематологічні захворювання, дитячий церебральний параліч, тяжкі психічні розлади, цукровий діабет I типу (інсулінозалежний), гострі або хронічні захворювання нирок IV ступеня, дитину, яка отримала тяжку травму, потребує трансплантації органа, потребує паліативної допомоги, що підтверджується документом, виданим лікарсько-консультативною комісією закладу охорони здоров'я в порядку та за формою, встановленими центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, але якій не встановлено інвалідність;

– жінки та чоловіки, на утриманні яких перебуває повнолітня дитина, яка є особою з інвалідністю I чи II групи;

– усиновителі, опікуни, піклувальники, прийомні батьки, батьки-вихователі, на утриманні яких перебувають діти-сироти або діти, позбавлені батьківського піклування, віком до 18 років;

– зайняті постійним доглядом за хворою дружиною (чоловіком), дитиною, а також батьками своїми чи дружини (чоловіка), які за висновком медико-соціальної експертної комісії чи лікарсько-консультативної комісії закладу охорони здоров'я потребують постійного догляду;

– які мають дружину (чоловіка) із числа осіб з інвалідністю та/або одного із своїх батьків чи батьків дружини (чоловіка) із числа осіб з інвалідністю I чи II групи;

– опікуни особи з інвалідністю, визнаної судом недієздатною; особи, зайняті постійним доглядом за особою з інвалідністю I групи; особи, зайняті постійним доглядом за особою з інвалідністю II групи або за особою, яка за висновком медико-соціальної експертної комісії або лікарсько-консультативної комісії закладу охорони здоров'я потребує постійного догляду, у разі відсутності інших осіб, які можуть здійснювати такий догляд;

– народні депутати України, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

– працівники органів військового управління (органів управління), військових частин (підрозділів), підприємств, установ та організацій Міністерства оборони України, Збройних сил України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Служби безпеки України, Служби зовнішньої розвідки України, Національної гвардії України, Державної прикордонної служби України, Національної поліції України, податкової міліції, Національного антикорупційного бюро України, Державного бюро розслідувань, Державної виконавчої служби України, Управління державної охорони України;

– інші військовозобов'язані або окремі категорії громадян у передбачених законом випадках.

Особи з інвалідністю, а також особи, зазначені в абзацах четвертому – дванадцятому частини першої цієї статті, у зазначений період можуть бути призвані на військову службу за їхньою згодою і тільки за місцем проживання.

Призову на військову службу під час мобілізації, на особливий період не підлягають також:

– здобувачі фахової передвищої та вищої освіти, асистенти-стажисти, аспіранти та

– докторанти, які навчаються за денною або дуальною формами здобуття освіти;

– наукові й науково-педагогічні працівники закладів вищої та фахової передвищої освіти, наукових установ та організацій, які мають вчене звання та/або науковий ступінь, і педагогічні працівники закладів загальної середньої освіти, за умови що вони працюють відповідно у закладах вищої чи фахової передвищої освіти, наукових установах та організаціях, закладах загальної середньої освіти за основним місцем роботи не менш як на 0,75 ставки;

– жінки та чоловіки, чиї близькі родичі (чоловік, дружина, син, донька, батько, мати, дід, баба або рідний (повнорідний, неповнорідний) брат чи сестра) загинули або пропали безвісти під час проведення антитерористичної операції з числа: військовослужбовців або працівників утворених відповідно до законів України військових формувань, що захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України, які загинули або пропали безвісти під час безпосередньої участі в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення, перебуваючи безпосередньо в районах антитерористичної операції у період її проведення;

– жінки та чоловіки, чиї близькі родичі працівників підприємств, установ, організацій, які залучалися до забезпечення проведення антитерористичної операції та загинули або пропали безвісти під час забезпечення проведення антитерористичної операції безпосередньо в районах та у період її проведення;

– жінки та чоловіки, чиї близькі родичі осіб, які загинули або пропали безвісти під час безпосередньої участі в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення, перебуваючи безпосередньо в районах антитерористичної операції у період її проведення у складі добровольчих формувань, що були утворені або самоорганізувалися для захисту незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України, за умови що в подальшому такі добровольчі формування були включені до складу утворених відповідно до законів України військових формувань та правоохоронних органів;

– жінки та чоловіки, чиї близькі родичі осіб, які загинули або пропали безвісти під час безпосередньої участі в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення, перебуваючи безпосередньо в районах її проведення у складі добровольчих формувань, що були утворені або самоорганізувалися для захисту незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України, але в подальшому такі добровольчі формування не були включені до складу утворених відповідно до законів України військових формувань та правоохоронних органів, і виконували завдання антитерористичної операції у вза-

ємодії з утвореними відповідно до законів України військовими формуваннями та правоохоронними органами.

Особи, зазначені в абзацах четвертому – восьмому частини другої цієї статті, у зазначений період можуть бути призвані на військову службу за їхньою згодою.

Не підлягають призову на військову службу під час часткової мобілізації упродовж шести місяців від дня звільнення з військової служби військовозобов'язані з громадян, які проходили військову службу за призовом під час мобілізації та були звільнені зі служби у запас (крім військовослужбовців, зарахованих на службу у військовому оперативному резерві першої черги). Такі особи у зазначений період можуть бути призвані на військову службу за їх згодою.

Отже, заборона виїзду громадян чоловічої статті від 18 до 60 р. за межі України як адміністративно-забезпечувальний захід національної безпеки України в умовах воєнного стану в Україні не є абсолютною. Так, Закон України №3543-ХІІ містить вичерпний перелік осіб, які мають право на відстрочку від призову під час мобілізації, і в кожному конкретному випадку особам, які не підлягають призову в разі перетину кордону, потрібно надати підтверджувальні документи.

ГЛАВА 12

Адміністративні процедури в умовах воєнного стану

Розділ 2 СУТНІСТЬ, ВИДИ ТА ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР

1.1. Сутність та види адміністративних процедур⁴³⁶

Термін «процедура» походить від лат. *procedo*, що означає «проходжу, просуваюсь». Сучасна юридична природа адміністративної процедури базується на:

– положеннях Конституції України, які зокрема констатують потребу для органів публічної адміністрації діяти відповідно до певного порядку (процедури) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ст. 19); належним чином, відповідно до певного порядку (процедури) реагувати на індивідуальні чи колективні звернення і, як наслідок, надавати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк (ст. 40);

– положеннях Закону України від 17 лютого 2022 року № 2073-IX «Про адміністративну процедуру»

– концепції адміністративної реформи України;

– теоретичних напрацюваннях українських адміністративістів, які стосуються обґрунтування самої ідеї адміністративних процедур та їх місця в системі адміністративного права й адміністративного процесу.

Виокремлюються три складники адміністративного процесу: 1) адміністративно-судовий – розгляд публічних правових конфліктів в адміністративних судах; 2) адміністративно-управлінський – виконавчо-розпорядча діяльність органів публічної адміністрації; 3) адміністративно-юрисдикційний – розгляд справ про адміністративні правопорушення та застосування заходів адміністративного примусу⁴³⁷. При цьому адміністративно-управлінський процес реалізується саме через адміністративні процедури, які впорядковують діяльність органів публічної адміністрації з вирішення конкретних адміністративних справ.

Ознаками адміністративної процедури є такі:

– базується на нормах чинного законодавства;

⁴³⁶ Автор: Семен Стеценко, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України, суддя Верховного Суду

⁴³⁷ Стеценко С. Адміністративне право України: навчальний посібник. Київ: Атіка, 2011. С. 258-259.

- визначає порядок розгляду адміністративних справ;
- упорядковує повсякденну діяльність суб'єктів публічного адміністрування;
- спрямована на реалізацію та захист прав, свобод і законних інтересів фізичної та юридичної особи;
- завершується ухваленням адміністративного акта.

Говорячи про нормативно-правове регулювання адміністративних процедур в умовах воєнного стану, важливо наголосити, що за декілька днів до оголошення в Україні воєнного стану, а саме 17.02.2022 року, Верховною Радою України було ухвалено Закон України «Про адміністративну процедуру», серед положень якого зазначено, що «цей Закон регулює відносини органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, інших суб'єктів, які відповідно до закону уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації, з фізичними та юридичними особами щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у дусі визначеної Конституцією України демократичної та правової держави та з метою забезпечення права і закону, а також зобов'язання держави забезпечувати і захищати права, свободи чи законні інтереси людини і громадянина»⁴³⁸.

Водночас варто зазначити, що дотичними до проблематики правового регулювання адміністративних процедур також вважаються закони України від 2.10.1996 р. № 393 «Про звернення громадян», від 6.09.2012 р. № 5203-VI «Про адміністративні послуги», від 19.05.2003 р. № 966-IV «Про соціальні послуги», від 20.03. 2015 р. № 222-VIII «Про ліцензування видів господарської діяльності» тощо.

Отже, під адміністративною процедурою потрібно розуміти встановлений чинним законодавством порядок розгляду суб'єктами публічного адміністрування індивідуальних адміністративних справ щодо реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів окремої фізичної та юридичної особи, що завершується ухваленням адміністративного акта.

З урахуванням комплексного характеру адміністративних процедур і широкого спектру їх можливого застосування логічно постає питання виокремлення видів адміністративних процедур.

Існує декілька критеріїв для їх класифікації.

1. Залежно від того, хто є ініціатором адміністративної процедури, виокремлюють:

- заявні адміністративні процедури, які виникають виключно за наявності заяви правосуб'єктної особи до суб'єкта публічного адміністрування з метою забезпечення реалізації своїх прав і свобод або сприяння в реалізації за-

⁴³⁸ Про адміністративну процедуру: Закон України від 17 лютого 2022 року №2073-IX. *Офіційний вісник України*. 2022. № 49. Ст. 2675.

конних інтересів. Приклад: процедури, що виникають у зв'язку із заявою про надання адміністративної послуги;

– втручальні адміністративні процедури, які виникають за ініціативи суб'єкта публічної адміністрації, за наявності для цього правових підстав. Приклад: інспекційні процедури притягнення осіб до адміністративної відповідальності;

2. Залежно від складності здійснення адміністративної процедури виділяють:

– прості адміністративні процедури, що полягають у вчиненні суб'єктом публічного адміністрування певних одноразових дій, які дозволяють завершити процедуру й ухвалити адміністративний акт. Приклад: реєстрація за місцем проживання⁴³⁹;

– складні адміністративні процедури, які потребують здійснення складних нелінійних дій із можливим залученням спеціалістів, експертів, перекладачів тощо. Приклад: порядок вибору особою лікаря, який надає первинну медичну допомогу, через подання декларації в електронній системі охорони здоров'я.

3. Залежно від кількості осіб, які претендують на отримання певного соціального результату, – одноособові (напр., призначення пенсії за віком) і конкурсні процедури. Приклад: порядок проведення конкурсу з добору кандидатів на посади членів Національного агентства з питань запобігання корупції.

4. Залежно від сутності адміністративні процедури бувають реєстраційні, дозвільні, інспекційні, екзаменаційні, акредитаційні, ліцензійні тощо.

Маємо зазначити, що 2022 року, від часу запровадження в Україні воєнного стану, у чинному законодавстві з'явилися певні особливості реалізації низки адміністративних процедур. Скажімо, постанова Кабінету Міністрів України від 24 червня 2022 р. № 722 «Деякі питання здійснення дозвільних та реєстраційних процедур у будівництві в умовах воєнного стану» передбачає, що на період дії воєнного стану в Україні та упродовж одного року з дня припинення чи скасування воєнного стану будівництво індивідуальних (садибних) житлових будинків, садових, дачних будинків не вище двох поверхів (без урахування мансардного поверху) площею до 500 кв. метрів, господарських будівель і споруд, гаражів, елементів благоустрою та озеленення земельної ділянки за рішенням замовника відповідно до містобудівної документації на місцевому рівні, а у разі відсутності затвердженої містобудівної документації на місцевому рівні відповідно до цільового призначення земельної ділянки та обмежень у використанні земель, визначених Законом України «Про охорону культурної спадщини», може здійснюватися замовником без отримання будівельного паспорта забудови земельної ділянки⁴⁴⁰.

⁴³⁹ Деякі питання декларування і реєстрації місця проживання та ведення реєстрів територіальних громад. Затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 7.02.2022 р. № 265.

⁴⁴⁰ Деякі питання здійснення дозвільних та реєстраційних процедур у будівництві в умовах воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 24 червня 2022 р. № 722

1.2. Принципи адміністративної процедури

У межах вивчення адміністративних процедур важливого значення набувають питання щодо їх принципів. Термін «принцип» походить від лат. *principium* – «основа, начало». Під принципами адміністративних процедур слід розуміти ключові базові ідеї, які лежать в основі здійснення процедурної діяльності, характеризуються універсальністю та визначають спрямованість дій суб'єктів публічного адміністрування.

Важливо зазначити, що чинний Закон України «Про адміністративну процедуру» у статті 4 містить перелік вказаних принципів, до яких належать:

- 1) верховенство права, зокрема законності та юридичної визначеності;
- 2) рівність перед законом;
- 3) обґрунтованість;
- 4) безсторонність (неупередженість) адміністративного органу;
- 5) добросовісність і розсудливість;
- 6) пропорційність;
- 7) відкритість;
- 8) своєчасність і розумний строк;
- 9) ефективність;
- 10) презумпція правомірності дій та вимог особи;
- 11) офіційність;
- 12) гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні;
- 13) гарантування ефективних засобів правового захисту.

Законодавець зазначає, що принципи адміністративної процедури, визначені цим Законом, поширюються також на адміністративну діяльність адміністративних органів, що не вимагає ухвалення адміністративних актів.

Водночас, з точки зору теоретико-методологічної доцільності, варто, послуговуючись нормативно визначеним підходом до принципів адміністративної процедури, також використовувати надбання сучасної науки адміністративного права та процесу.

Відтак зазначимо, що доцільно *принципи адміністративних процедур поділяти на дві групи – загальні та спеціальні*. Перша група відбиває теоретико-методологічну належність адміністративних процедур до адміністративного права й адміністративного процесу, натомість друга акцентує 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. Крім того сутність верховенства права полягає у тому, що адміністративний орган при здійсненні адміністративної процедури керується підходом, відповідно до

якого людина, її права і свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави;

– пріоритетності прав і свобод людини – передбачає обов'язок суб'єкта публічного адміністрування в конкретній ситуації, у кожному випадку виходити передусім з найбільш прийняттого для заявника рішення;

– законності – формування та здійснення адміністративних процедур мають будуватись на суворій відповідності вимогам чинного законодавства. Важливо, що здійснення адміністративним органом дискреційного повноваження вважається законним у разі дотримання таких умов: дискреційне повноваження передбачено законом; воно здійснюється у межах та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законом; правомірний вибір здійснено адміністративним органом для досягнення мети, з якою йому надано дискреційне повноваження; вибір рішення адміністративного органу здійснюється без відступлення від попередніх рішень, прийнятих тим самим адміністративним органом в однакових чи подібних справах, крім обґрунтованих випадків;

– системності – держава намагається створити чітку та зрозумілу систему адміністративних процедур, елементами якої є адміністративний орган, до якого має можливість звертатися фізична чи юридична особа; нормативно-правові акти, що врегульовують порядок здійснення адміністративної процедури; адміністративний акт, який видається за результатами розгляду заяви; зміст і цільове призначення адміністративної процедури тощо;

– неупередженості та безсторонності адміністративної процедури – при вирішенні адміністративної справи не припускається будь-яка неправомірна заінтересованість адміністративного органу в результатах такого розгляду. Це означає, що посадова особа, уповноважена розглядати адміністративну справу, не має виявляти будь-яку упередженість або особисті переконання, а також свідчить про відсутність можливості будь-якого правомірного сумніву щодо безсторонності й незалежності такого органу. 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;

– оптимізації адміністративних процедур – адміністративна процедура здійснюється найменш витратним, найбільш економним через;

– правової визначеності – зводиться до ясності й недвозначності практики здійснення адміністративних процедур, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці й неминуче призводить до сваволі;

– підконтрольності – полягає в існуванні в державі системи контрольних органів і відповідних механізмів, які дозволяють ефективно контролювати

порядок здійснення адміністративних процедур і за потреби коригувати дії безпосередніх виконавців;

– презюмованої правомірності правової позиції заявника – принцип, відповідно до якого особа, яка подає заяву, вважається такою, що має нормативно визначені підстави для можливості звернення, а розгляд індивідуальної справи та підготовка адміністративного акта відбуваються з акцентом на сутність викладеного прохання заявника. Відповідно всі сумніви щодо правомірності правової позиції заявника мають тлумачитися на його користь.

Виокремлення спеціальних принципів адміністративних процедур 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 Резолюції⁴⁴¹.

Україна є членом Ради Європи з 1995 р. У преамбулі Резолюції зазначено: урахуваючи, що незалежно від відмінностей в адміністративних і 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. Від самого початку цього століття органи публічної влади додатково до свого традиційного завдання гарантувати законність і порядок додали ще широкое 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.

Своєю чергою важливим нормативно-правовим підґрунтям для формулювання та наповнення реальним змістом спеціальних принципів адміністративних процедур стали положення Закону України від 17.02.2022 № 2073-ІХ «Про адміністративне провадження».

До спеціальних принципів варто віднести:

– принцип рівності перед законом. Цей принцип впливає з положень ст.24 Конституції України, де зазначено, що громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Принцип рівності перед

⁴⁴¹ Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В. Тимошук. Київ: Факт, 2003. 496 с.

законом має створювати для суб'єктів публічного адміністрування рівні умови для реалізації прав заявників. Водночас закріплення дії цього принципу передбачає формування спеціальних процедурних правил.

Юридичною основою для цього є: 1) екстраординарність обставин (скажімо, загроза життю, втрата власності тощо); 2) наявність спеціальних правових статусів заявників – інвалідів, учасників АТО (ООС), іноземців тощо; 3) наявність адміністративно-правових режимів, зокрема секретності;

– принцип доступу до інформації. Цей принцип полягає в можливості особи ефективно використовувати інформацію, що пов'язана з ухваленням та виконанням адміністративного акта стосовно неї. Учасник адміністративної процедури має право знати про початок адміністративної процедури та про своє право на участь у відповідному провадженні, а також право на ознайомлення з матеріалами відповідної справи. Забороняється розголошення наявних у справі відомостей, що відповідно до закону становлять інформацію з обмеженим доступом. Сферу застосування принципу було обмежено ще не завершеними справами. Звичайно, відповідна особа може мати потребу в доступі до інформації й після ухвалення адміністративного акта – наприклад, з метою його перегляду, і цей принцип цього не виключає;

– право на допомогу та представництво. Сутність цього принципу – надати зацікавленій особі можливість отримати допомогу або бути представленою в адміністративній процедурі, при цьому зрозуміло, що особа завжди вільна вести справу сама, якщо бажає. Принцип не стосується зобов'язання відповідної особи самостійно виконувати певні дії в ході процедури або брати участь у певних фазах такої процедури. Слід зазначити, що цей принцип не стосується характеру допомоги чи представництва, тобто кваліфікації або умов помічника чи юридичного представника. Він також не стосується надання безплатної правової допомоги, тобто надання відповідним особам за публічні кошти юридичної допомоги або консультації у зв'язку з процедурою в адміністративному органі;

– право бути вислуханим. Особа має право бути заслуханою адміністративним органом, надавши пояснення та/або заперечення у визначеній законом формі до ухвалення адміністративного акта, який може негативно вплинути на право, свободу чи законний інтерес особи. 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 в ході адміністративної процедури: вона може надати факти та аргументи, і там, де це прийнятно, висунути докази. Відповідна особа матиме змогу взяти участь у процедурі щодо адміністративного акта й захистити свої права, свободи та законні інтереси;

– ефективність, оперативність (розумні строки). Цей принцип адміністративних процедур передбачає максимальний результат за мінімальний термін

часу (ефективність). 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;

– умотивованість рішення. Якщо адміністративний акт за своїм характером негативно впливає на права, свободи чи інтереси відповідних осіб, вважається необхідним (особливо через можливу апеляцію), щоб такий акт був мотивований. Інакше відповідна особа не матиме змоги вирішувати, чи доцільно оскаржувати такий акт. Питання про те, наскільки докладним має бути мотивування та як його слід здійснювати, залишається за адміністрацією, що визначатиме обсяги такого мотивування відповідно до характеру адміністративного акта, ураховуючи мету викладу мотивів, яка полягає в наданні відповідній особі можливості оцінити цей акт.

Розділ 2

УЧАСНИКИ ТА СТАДІЇ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ ⁴⁴²

2.1. Учасники адміністративної процедури

Вимоги чинного законодавства в поєднанні з використанням наукової доктрини дозволяють виокремити три основних групи учасників адміністративної процедури:

- 1) *адміністративний орган;*
- 2) *безпосередні учасники адміністративного провадження;*
- 3) *представники.*

Даючи загальне визначення зазначимо, що *учасник адміністративної процедури – це особа, яка має певні права та обов'язки, сформульовані в нормах адміністративного права, та бере участь у розгляді конкретної адміністративної справи з метою реалізації власних інтересів.* Зауважимо, що інтереси ці бувають часто різними, що зумовлено різною метою самої участі в суспільних відносинах, які виникають у ході адміністративної процедури. За таких умов урівноваження різних інтересів відбувається за рахунок чіткого формулювання положень чинного законодавства, що врегульовує порядок здійснення адміністративних процедур і правовий статус їх учасників.

Для того щоб бути учасником адміністративної процедури, особа (в широкому розумінні – і фізична, і юридична, і сам адміністративний 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 та 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.

⁴⁴² Автор: **Валентина Стеценко**, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри галузевих юридичних дисциплін Національного педагогічного університету імені М.П. Драгоманова.

Адміністративний орган – це учасник адміністративної процедури, орган виконавчої влади, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадова особа, інший суб'єкт, який відповідно до закону уповноважений здійснювати функції публічної адміністрації.

Адміністративний орган розглядає й вирішує справи, віднесені до його відання законом (предметна компетенція). Делегування повноваження щодо вирішення справ можливе у випадках, визначених Конституцією України, та здійснюється відповідно до закону.

Важливо звернути увагу, що справа за заявою особи розглядається й вирішується, якщо інше не передбачено законом, адміністративним органом, що має предметну компетенцію щодо вирішення такої справи: 1) за вибором заявника незалежно від його місця проживання (перебування), місцезнаходження – якщо адміністративне провадження не пов'язано з нерухомим майном; 2) за місцем перебування нерухомого майна, щодо якого ініційовано адміністративне провадження.

Своєю чергою в разі ініціювання адміністративного провадження адміністративним органом його територіальна компетенція щодо розгляду та вирішення справи, якщо інше не передбачено законом, визначається: 1) за місцем перебування нерухомого майна – у справах, що стосуються нерухомого майна; 2) за місцем проживання (перебування) адресата, щодо якого ініційовано адміністративне провадження; 3) відповідно до обставин, що мають істотне значення у справі, – у випадках, якщо не можливо визначити територіальну компетенцію щодо розгляду та вирішення справи.

В адміністративному органі адміністративне провадження здійснюється та відповідний адміністративний акт ухвалюється посадовою особою, уповноваженою відповідно до закону та/або на підставі внутрішніх розпорядчих актів адміністративного органу.

Друга група – **безпосередні учасники адміністративного провадження** – це особи, питання про права, свободи чи законні інтереси яких вирішуються (або можуть негативно вплинути на них) в адміністративному акті. Ці учасники можуть бути класифіковані на: 1) адресати; 2) заінтересовані особи. Відмінності між цими двома групами безпосередніх учасників адміністративного провадження полягають у тому, що стосовно адресата в адміністративному акті вирішується питання про його права, свободи чи законні інтереси. Натомість стосовно заінтересованої особи адміністративний акт негативно впливає чи може вплинути на її права, свободи чи законні інтереси.

Своєю чергою адресатом може бути:

а) особа, яка з метою забезпечення реалізації свого права, свободи чи законного інтересу або виконання нею визначеного законом обов'язку звертається до адміністративного органу із заявою про ухвалення адміністративного акта (заявник);

б) особа, стосовно якої адміністративний орган ініціював адміністративне провадження;

в) особа, яка з метою захисту свого права, свободи чи законного інтересу звертається до адміністративного органу із скаргою (скаржник);

Правовий статус адресата свідчить про такі основні *належні йому права*:

– брати участь в адміністративній процедурі особисто або через представника;

– бути вислуханим із питань, що є предметом адміністративної процедури, – надавати пояснення в письмовій, усній чи іншій формі, надавати докази, заперечення проти пояснень, доводів, а також клопотань інших учасників адміністративної процедури;

– отримувати від адміністративного органу роз'яснення щодо порядку здійснення адміністративної процедури, реалізації своїх прав і обов'язків;

– знайомитися в установленому порядку з матеріалами адміністративної справи, робити з неї виписки та копії, зокрема з використанням технічних засобів, отримувати інформацію про процедурні дії та процедурні рішення, ухвалені під час здійснення адміністративної процедури;

– подавати клопотання про відвід посадової або службової особи адміністративного органу, яка розглядає адміністративну справу, а також відвід осіб, які сприяють розгляду справи;

– на залучення до адміністративного провадження інших учасників та осіб, які сприяють розгляду адміністративної справи;

– на витребування документів або відомостей;

– на призначення експертизи;

– на зупинення, поновлення, продовження строків адміністративного провадження.

Заінтересовані (зацікавлені) 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. Варто підкреслити, що на відміну від інших учасників адміністративної процедури заінтересовані особи 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.

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).

Положення чинної нормативно-правової бази з питань представництва, а також вимоги Закону України «Про адміністративну процедуру» свідчать

про таке: зазвичай представник особи бере участь в адміністративній справі на підставі угоди, закону, акта органу управління юридичної особи та на інших підставах, установлених законодавством.

Представником особи може бути адвокат або будь-яка інша дієздатна особа, повноваження якої на участь в адміністративному провадженні посвідчені відповідними документами.

Інтереси юридичної особи відповідно до установчих документів такої особи чи закону представляє її керівник або інша особа, яка діє в межах наданих їй повноважень. Уповноваження на представництво за клопотанням особи (довірителя) може здійснюватися також через внесення адміністративним органом відповідного запису в матеріали справи. Одна особа не може бути одночасно представником заявника й заінтересованої особи та бути одночасно свідком, експертом, спеціалістом чи перекладачем у провадженні.

Представник суб'єкта звернення або заінтересованої особи під час адміністративної процедури має право вчиняти лише ті процедурні дії, право на вчинення яких має суб'єкт звернення 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 суб'єкта звернення або заінтересованої особи добросовісно й розумно, не перевищуючи своїх повноважень. Повноваження представника суб'єкта звернення 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.

2.2. Стадії адміністративної процедури

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

Стадіям адміністративної процедури властиві такі ознаки:

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

Доцільно виокремлювати такі стадії адміністративної процедури:

- ініціювання адміністративної процедури;
- підготовка справи до розгляду;
- дослідження обставин справи та збирання доказів;
- розгляд і вирішення справи;
- оформлення адміністративного акта;
- адміністративне оскарження;

– виконання адміністративного акта.

Ініціювання адміністративної процедури. Адміністративна процедура зазвичай розпочинається:

а) за заявою особи щодо забезпечення реалізації її права, свободи чи законного інтересу або виконання нею визначеного законом обов'язку, зокрема щодо отримання адміністративної послуги (заявна адміністративна процедура);

б) за ініціативою адміністративного органу, зокрема в порядку здійснення ним інспекційного (контрольного, наглядового) повноваження (втручальна адміністративна процедура)..

Підготовка справи до розгляду. Під час підготовки справи до розгляду адміністративний орган відповідно до вимог чинного законодавства встановлює наявність і достатність матеріалів у справі, а також за потреби:

1) витребує додатково документи та відомості, що перебувають у володінні органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи чи організації, що належить до сфери його управління;

2) залучає до участі в адміністративному провадженні адресата, повідомляє йому правові підстави початку адміністративного провадження та можливі наслідки ухвалення адміністративного акта;

3) повідомляє заінтересованим особам про початок адміністративної процедури та про їхні права на участь в ній;

4) повідомляє учасникам адміністративної процедури порядок ознайомлення з матеріалами справи, їхні права і обов'язки;

5) надає учасникам адміністративної процедури можливість подати документи, клопотання, пояснення та зауваження, довести обставини, що мають значення для вирішення справи;

б) вирішує питання про потребу залучення до участі осіб, які сприяють розгляду справи, призначення експертизи, проведення огляду на місці або огляду речей, проведення слухання у справі.

Дослідження обставин справи та збирання доказів. Адміністративний орган досліджує обставини, що мають значення для вирішення справи, виходячи з принципів законності та офіційності. Він визначає відповідно до законодавства способи та обсяг встановлення обставин справи. При цьому адміністративний орган не обмежений доводами учасників адміністративної процедури, наданими ними доказами та клопотаннями. Адміністративний орган мусить неупереджено дослідити всі обставини справи, зокрема ті, що є сприятливими, а також ті, що є несприятливими для учасників адміністративної процедури.

Доказами в адміністративній процедурі є будь-які фактичні дані, на підставі яких адміністративний орган у визначеному законодавством порядку

встановлює наявність чи відсутність обставини, що має значення для вирішення справи.

Засобами доказування в адміністративній процедурі можуть бути: 1) пояснення учасників; 2) документи; 3) дані відповідних національних електронних інформаційних ресурсів; 4) результати обробки (перевірки) даних в автоматичному режимі; 5) речі; 6) пояснення свідків; 7) висновки або пояснення експертів, консультації або роз'яснення спеціалістів.

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. Залежно від виду адміністративної процедури (заявна чи втручальна) адміністративна процедура відкривається: з моменту отримання адміністративним органом, до компетенції якого безпосередньо належить вирішення порушеного заявником питання, заяви, оформленої відповідно до вимог чинного законодавства; з моменту ухвалення рішення про відкриття провадження компетентним адміністративним органом за власною ініціативою або вчинення першої процедурної дії щодо учасника адміністративного провадження.

У разі, коли задоволення прохання заявника, висловленого під час особистого прийому, не потребує додаткових документів і відомостей, залучення інших учасників чи осіб до розгляду адміністративної справи, проведення експертизи чи вчинення інших підготовчих дій для з'ясування обставин справи, адміністративна справа може бути розглянута та вирішена невідкладно у присутності особи, крім випадку, коли негайне вирішення справи вплине на об'єктивність і законність рішення. 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.

Оформлення адміністративного акта є важливою стадією адміністративної процедури. За своєю правовою сутністю адміністративний акт – це рішення або юридично значуща дія індивідуального характеру, ухвалене (вчинена) адміністративним органом для вирішення конкретної справи та спрямоване (спрямована) на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремої особи (осіб).

Адміністративний акт, як правило, ухвалюється в письмовій (електронній або паперовій) формі. У випадках, передбачених законом, зокрема з метою запобігання загрозі життю, здоров'ю громадян, майну або громадській безпеці, адміністративний акт може бути ухвалено в усній формі. Адміністрати-

вий акт в електронній формі оформлюється відповідно до вимог законодавства про електронні документи та електронний документообіг.

Письмовий адміністративний акт складається із вступної, мотивувальної, резолютивної та заключної частин. У мотивувальній частині зазначаються: 1) дата подання заяви або скарги та стислий зміст вимоги, що в ній міститься (у разі ухвалення акта за заявою або скаргою особи); 2) фактичні обставини справи; 3) зміст документів та відомості, враховані під час розгляду справи; 4) посилання на докази або інші матеріали справи, на яких ґрунтуються висновки адміністративного органу; 5) детальна правова оцінка обставин, виявлених адміністративним органом, та чітке зазначення висновків, зроблених на підставі такої правової оцінки виявлених обставин.

У резолютивній частині адміністративного акта зазначається суть ухваленого за результатами розгляду справи рішення. У заключній частині зазначаються строк набрання адміністративним актом чинності та спосіб визначення такого строку.

Адміністративне оскарження. З метою реального забезпечення прав, свобод і законних інтересів заявників та інших учасників адміністративної процедури передбачено можливість оскарження адміністративного акта як підсумкового документа, що видається на підставі рішення в адміністративній справі.

Право на адміністративне оскарження має особа, яка вважає, що:

- ухваленим адміністративним актом чи його виконанням порушено або може бути порушено її право, свобода чи законний інтерес;
- процедурне рішення або дія, бездіяльність адміністративного органу негативно впливає на її права, свободи чи законні інтереси.

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

- припинення вчинення адміністративним органом певної дії;
- визнання дії адміністративного органу протиправною та усунення її наслідків;
- виконання адміністративним органом іншої дії, на яку особа має право і яка не була виконана на її вимогу;
- визнання протиправним та скасування адміністративного акта чи окремих його положень;
- визнання протиправним виконаного адміністративного акта чи окремих його положень, що призвело до настання незворотних правових наслідків;
- учинення адміністративним органом необхідних дій з метою відновлення порушеного права, свободи чи законного інтересу особи, а також усунення негативних наслідків, відшкодування матеріальної шкоди;
- визнання бездіяльності адміністративного органу протиправною та зобов'язання вчинити певні дії.

Суб'єктом розгляду скарги може бути: адміністративний орган вищого рівня; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику

щодо делегованого повноваження (стосовно розгляду скарги, пов'язаної із здійсненням органом місцевого самоврядування делегованого йому повноваження органу виконавчої влади).

Строк оскарження адміністративного акта – тридцять календарних днів від дня доведення його до відома особи, яка була учасником адміністративної процедури щодо ухвалення зазначеного акта.

Виконання адміністративного акта. Потрібно відзначити, що адміністративний акт є обов'язковим до виконання від дня набрання ним чинності. Виконання адміністративного акта, спрямованого на виконання будь-якої дії чи утримання від будь-яких дій, може бути забезпечено адміністративним органом через застосування до особи заходів впливу, крім випадків, якщо його виконання здійснюється примусово в порядку, визначеному законодавством про виконавче провадження.

Заходами впливу є:

- 1) учинення дій за рахунок зобов'язаної особи – адресата адміністративного акта – іншою особою;
- 2) накладення грошового стягнення за невиконання адміністративного акта;
- 3) безпосередній вплив, що здійснюється з підстав та у порядку, визначених законом.

Розділ 1

ГЕНЕЗА ДОСЛІДЖЕННЯ ТА НОРМАТИВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАХИСТУ ПРИВАТНИХ ОСІБ ПІД ЧАС ДІЇ ВОЄННОГО СТАНУ

1.1. Генеза дослідження захисту прав приватних осіб під час дії воєнного стану у вітчизняній адміністративно-правовій науці

Незважаючи на істотну активізацію досліджень, безпосередньо присвячених теорії адміністративного права під час дії воєнного стану, його підгалузей, інститутів, про що свідчить істотне збільшення кількості наукових (різного виду) фахових галузевих праць, усе ж таки варто стверджувати, що проблематика захисту прав приватних осіб під час дії воєнного стану в історичній ретроспективі увагу вчених-адміністративістів привертала у різні періоди по-різному, що й зумовлює певну унікальність генези дослідження відповідного феномену. Варто звернути увагу на доцільність історико-правових досліджень захисту прав приватних осіб під час дії воєнного стану для з'ясування витоків формування відповідного феномену, його генези, а також виокремлення тенденцій подальшого розвитку.

Можна згадати численні роботи В. Галуцька, І. Підберезних, О. Махмурова-Дишлюка, П. Лютікова та вчених, які в різному обсязі деталізації привертала увагу наукової спільноті до дослідження як самого переліку інструментів захисту прав приватних осіб, так і окремих різновидів захисту прав приватних осіб під час дії воєнного стану⁴⁴⁴.

На підставі аналізу спеціалізованих наукових і навчальних видань запропонуємо умовну періодизацію генези історіографії дослідження захисту прав, свобод, інтересів приватних осіб під час дії воєнного стану у вітчизняній адміністративно-правовій науці, а саме:

⁴⁴³ **Автори:** Лариса Коваленко, докторка юридичних наук, професорка, доцентка кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності Національного юридичного університету ім. Я. Мудрого;

Богдар Коваленко, доктор філософії, аспірант кафедри адміністративного та господарського права Запорізького національного університету.

⁴⁴⁴ Галуцько В., Підберезних І., Махмурова-Дишлюк О. Вітчизняна (народна) війна українського народу з російською агресією 2022 року: чинники публічного адміністрування. Академія адміністративно-правових наук. 2022. <http://www.ssaals.com.ua/?p=8631>

1 етап (1992 – 2014 рр. (мирний час)) з виокремленням понять «правовий режим воєнного стану», «права і свободи людини і громадянина, які тимчасово обмежуються»;

2 етап (2014 р. – до 24.02.2022 р. (Росія загострила гібридну війну в Україні через анексію Автономної республіки Крим та розв'язала збройний конфлікт в окремих районах Донецької та Луганської обл.)) із поступовим (переважно в узагальненому вигляді) виділенням відносин у сфері захисту прав приватних осіб під час дії воєнного стану та базових засад його правового врегулювання (переважно авторські переліки й узагальнений огляд деяких із них);

3 етап дослідження (24.02.2022 – до сьогодні) з поглибленим аналізом окремих видів захисту приватних осіб під час дії воєнного стану в контексті оновленого розуміння адміністративного права, його системи інструментів захисту прав приватних осіб під час дії воєнного стану, обґрунтування потреби кодифікації законодавства щодо захисту прав приватних осіб під час дії воєнного стану, з акцентом на захисті прав українців майже всіма державами світу.

Варто умовно виокремити кілька домінуючих напрямків у дослідженні феномену захисту прав приватних осіб під час дії воєнного стану, серед яких:

а) безпосередньо пов'язаний із виділенням та аналізом захисту прав приватних осіб (у переважній більшості) як об'єкта регулювання;

б) аналіз захисту прав приватних осіб під час дії воєнного стану в аспекті розгляду феномену самого адміністративного права;

в) аналіз одиничних видів захисту прав приватних осіб під час дії воєнного стану;

г) аналіз захисту прав приватних осіб під час дії воєнного стану у світлі розгляду проблематики новітніх джерел адміністративного права та його інститутів, проблематики кодифікації законодавства про захисту прав приватних осіб під час дії воєнного стану.

Усі умовно виділені напрямки дослідження захисту прав приватних осіб під час дії воєнного стану були і є характерними для всього вищезазначеного варіанту періодизації генези дослідження захисту прав приватних осіб під час дії воєнного стану у вітчизняній адміністративно-правовій науці, щоправда, з акцентом на особливість певного періоду розвитку держави, особливостей державотворчих або ж правотворчих процесів. Домінування певного напрямку залежало від реалій часу, викликів державотворення та правотворення, пріоритетів розвитку правової та адміністративно-правової науки.

Отже, доцільним вбачається в умовах актуалізації питання визначення ролі й місця такого захисту в системі права України, кодифікації адміністративного законодавства, поряд із можливістю збереження напрямків наукового тематичного дослідження, здійснення й комплексних досліджень задля формування новітнього наукового базису для сучасно-

го нормотворення та правозастосування у сфері вищезазначених відносин, насамперед їх засадничих положень. Відповідні тематичні спеціалізовані дослідження варто координувати й роль координаційного центру цілком можна надати Академії адміністративно-правових наук Науково-дослідного інституту публічного права.

1.2. Нормативно-правові акти щодо захисту прав і свобод приватних осіб під час дії воєнного стану

Адміністративне право регулює суспільні відносини, які виникають із метою реалізації і захисту прав приватних осіб, утворення нормальних умов для функціонування суспільства і держави під час дії воєнного стану.

Залежно від об'єкта регулювання можна вирізнити нормативно-правові акти щодо захисту прав і свобод приватних осіб під час дії воєнного стану, що об'єднують виключно норми адміністративного права (наприклад, Закон України «Про правовий режим воєнного стану» та такі, що одночасно містять норми як адміністративного, так і інших галузей права – наприклад, Кодекс цивільного захисту України, Закон України «Про захист персональних даних»).

Фундаментальні ознаки нормативно-правового акта щодо захисту прав і свобод приватних осіб під час дії воєнного стану:

- акт управління суб'єкта публічного адміністрування;
- наявність владного характеру;
- встановлює, змінює, припиняє (скасовує) загальні правила регулювання відносин в сфері захисту прав і свобод приватних осіб під час дії воєнного стану;
- розрахований на довгострокове та неодноразове застосування.

Основу системи нормативно-правових актів щодо захисту прав і свобод приватних осіб під час дії воєнного стану становлять національні та міжнародні нормативно-правові акти. До національних нормативно-правових актів щодо захисту прав і свобод приватних осіб під час дії воєнного стану належать:

- Конституція України;
- міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України (наприклад, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р.);
- кодекси (наприклад, Кодекс адміністративного судочинства України);
- закони України (наприклад, Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення системи екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112» від 07.09.2022 р.);
- укази Президента України (наприклад, Указ Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24.02.2022 р.);

– постанови та декрети Кабінету Міністрів України (наприклад, постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання виплати допомоги на проживання внутрішньо переміщеним особам» від 20 березня 2022 р.);

– накази суб'єктів публічного адміністрування (наприклад, наказ Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України «Про затвердження Переліку територіальних громад, які розташовані в районі проведення воєнних (бойових) дій або які перебувають в тимчасовій окупації, оточенні (блокуванні) станом на 23 серпня 2022 року» від 25.04.2022 р.);

– розпорядження суб'єктів публічного адміністрування (наприклад, розпорядження Полтавської міської ради «Деякі питання пов'язані з компенсацією за тимчасове розміщення (перебування) внутрішньо переміщених осіб» від 30.08.2022 р.);

– рішення суб'єктів публічного адміністрування (наприклад, рішення Полтавської міської ради «Щодо обмеження споживання електроенергії на Полтавщині» від 20.10.2022 р.).

Отже, нормативно-правовим актом щодо захисту прав і свобод приватних осіб під час дії воєнного стану визнається акт управління (рішення) суб'єкта публічного адміністрування, який встановлює, змінює, припиняє (скасовує) загальні правила регулювання відносин щодо захисту прав і свобод приватних осіб під час дії воєнного стану і який розрахований на довгострокове та неодноразове застосування.

Розділ 2

ЗАХИСТ ПРАВ ПРИВАТНИХ ОСІБ ПІД ЧАС ДІЇ ВОЄННОГО СТАНУ ЯК ІНСТИТУТ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

2.1. Поняття та зміст захисту прав приватних осіб під час дії воєнного стану як інститут адміністративного права

Захист прав і свобод приватних осіб під час дії воєнного стану є правовим інститутом адміністративного права, який перебуває на стадії становлення в Україні.

Особливостями цього інституту є:

1) сукупність відносно відокремлених від інших і пов'язаних між собою адміністративно-правових норм, які регулюють певну групу (вид) однорідних суспільних відносин у сфері захисту прав, свобод, інтересів приватних осіб під час дії воєнного стану;

2) наявність специфічних ідей (принципів, засад), що формуються під час дії воєнного стану та лежать в основі побудови цього інституту адміністративного права.

Вони діють у межах лише суспільних відносин, що регулюють сферу захисту прав і свобод приватних осіб під час дії воєнного стану. Однак принципи захисту прав приватних осіб під час дії воєнного стану становлять цілком самостійну наукову категорію і є конкретизуючим елементом системи загальних принципів права. Наприклад, у законах України «Про забезпечення участі цивільних осіб у захисті України», «Про щомісячну грошову виплату деяким категоріям громадян», «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», «Про дерадянізацію законодавства України», «Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки», «Про основи національного спротиву» можна вирізнити такі принципи: оптимізації функцій держави та місцевого самоврядування⁴⁴⁵, створення засобів задоволення потреб фізичних осіб⁴⁴⁶, невідворотність юридичної відповідальності⁴⁴⁷, відсічі та стримування збройної агресії російської федерації та/або інших держав, застосовуючи власну певну зброю⁴⁴⁸, державної підтримки деяких категорій громадян⁴⁴⁹ та інші;

3) його зміст має текстовий вираз в вигляді групи виокремлених понять, термінів, конструкцій (наприклад, евакуація громадян, кібербезпека,

⁴⁴⁵ Офіц. вісн. України. – 2022. - № 25. – Ст. 1270.

⁴⁴⁶ Офіц. вісн. України. – 2022. - № 39. – Ст. 2068.

⁴⁴⁷ Офіц. вісн. України. – 2022. - № 56. – Ст. 3272.

⁴⁴⁸ Офіц. вісн. України. – 2022. - № 31. – Ст. 1631.

⁴⁴⁹ Офіц. вісн. України. – 2022. - № 68. – Ст. 4060.

гуманітарна допомога, захист цивільних осіб тощо). Ці поняття створені законодавцем у межах саме цього інституту і є наслідком його розвитку;

4) норми інституту права набувають своєрідного офіційного способу закріплення в законодавстві;

Головне призначення цього інституту адміністративного права – у межах своєї групи однорідних суспільних відносин забезпечити суцільне, відносно закінчене регулювання правових відносин у сфері захисту прав приватних осіб під час дії воєнного стану.

Захист прав і свобод приватних осіб під час дії воєнного стану становить собою інститут адміністративного права, гарантований законодавством головний обов'язок держави (суб'єктів публічного адміністрування), використовуючи заходи правового режиму воєнного стану, забезпечувати безпеку приватних осіб.

2.2. Види захисту прав і свобод приватних осіб під час дії воєнного стану

Захист прав приватних осіб під час дії воєнного стану здійснюється за допомогою заходів, що спрямовані на забезпечення їх правового статусу, та діяльності уповноважених суб'єктів, які зобов'язані забезпечувати умови реалізації цих заходів. Наразі національне законодавство неповною мірою відповідає викликам воєнного стану, що відображається у фрагментарному правовому регулюванні, у нечіткості та невідповідності заходам захисту прав приватних осіб міжнародним стандартам.

Автори в колективній монографії досліджують лише деякі види захисту прав приватних осіб під час дії воєнного стану, які, на їх думку, дають системне уявлення про види заходів захисту приватних осіб під час дії воєнного стану, дозволяють більш чітко з'ясувати їх сутність, взаємозв'язок для захисту життя, здоров'я, прав, свобод, законних інтересів приватних осіб під час дії воєнного стану.

2.2.1. Регулятивні заходи захисту прав приватних осіб

Пов'язані з реалізацією позитивних повноважень суб'єктів публічного адміністрування під час дії воєнного стану.

1. *Керування транспортним засобом на підставі посвідчення водія, у якого закінчився термін дії.* Уряд України дозволив особам, у яких закінчився термін дії національного посвідчення водія України, яке видано вперше, керувати транспортними засобами. Постановою Кабінету Міністрів України від 03.03.2022 р. № 184⁴⁵⁰ встановлено, що такі особи мають право на керування транспортними засобами на період дії воєнного стану та упродовж року з дня припинення або скасування дії воєнного стану.

⁴⁵⁰ Офіц. вісн. України. – 2022. - № 25. – Ст. 1270.

2. *Користування житлово-комунальними послугами безоплатно.* Постановою Кабінету Міністрів України від 05.03.2022 р. № 206⁴⁵¹ під час дії воєнного стану заборонено припиняти надавати житлово-комунальні послуги населенню через їх несплату, нараховувати та стягувати неустойку (штраф/пеню) інфляційних нарахувань, процентів річних, нарахованих на заборгованість, утворену за несвоєчасне та/або неповне внесення населенням плати за житлово-комунальні послуги.

3. *Отримання матеріальної допомоги.* Постановою Кабінету Міністрів України від 04.03.2022 р. № 199⁴⁵² вирішено надати одноразову матеріальну допомогу особам, які внаслідок проведення бойових дій під час воєнного стану в Україні втратили частину доходу. Зокрема наразі послуга працює у Чернігівській, Сумській, Харківській, Херсонській, Миколаївській, Запорізькій, Донецькій, Луганській, Житомирській, Одеській, Волинській, Київській областях та у місті Київ. Сума допомоги становить 6 500 грн, отримати її можуть наймані працівники, за яких сплачується соціальний внесок, чинні ФОП 1-4-ї груп, які подали звітність за квартал або 2021 рік. Оформити допомогу можна через застосунок «Дія».

4. *Призначення винагороди.* Постановою Уряду України від 28.02.2022 р. № 168⁴⁵³ встановлено, що на період дії воєнного стану військовослужбовцям ЗСУ, СБУ, ДПС, НАБУ та іншим виплачується додаткова винагорода в розмірі 30 000 гривень щомісяця. А ті з них, хто беруть безпосередню участь у бойових діях, мають право отримувати додаткову винагороду в розмірі до 100 000 гривень на місяць у розрахунок за час безпосередньої участі у бойових діях. Сім'ям загиблих осіб, зокрема військовослужбовцям ЗСУ та іншим, уряд постановив виплачувати одноразову грошову допомогу у розмірі 15 000 000 гривень.

5. *Користування рахунками на які накладено арешт.* У зв'язку з дією воєнного стану фізичним особам надано право здійснювати видаткові операції з рахунків, на які накладено арешт органами державної виконавчої служби. Однак, щоб скористатись цим правом, сума стягнення за виконавчим документом не може перевищувати 100 000 гривень. Це встановлено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 02.03.2022 р. № 198-р.⁴⁵⁴

6. *Грошова компенсація.* На період запровадження воєнного стану та одного місяця після його припинення або скасування використання грошової компенсації вартості одноразової натуральної допомоги «пакунок малюка» може бути здійснено в будь-якому закладі торгівлі. Також Постановою Кабінету Міністрів України від 05.03.2022 р. № 204⁴⁵⁵ надано право отримувати

⁴⁵¹ Офіц. вісн. України. – 2022. - № 25. – Ст. 1290.

⁴⁵² Офіц. вісн. України. – 2022. - № 47. – Ст. 2591.

⁴⁵³ Офіц. вісн. України. – 2022. - № 25. – Ст. 1253.

⁴⁵⁴ Офіц. вісн. України. – 2022. - № 26. – Ст. 1453.

⁴⁵⁵ Офіц. вісн. України. – 2022. - № 25. – Ст. 1288.

грошову компенсацію на будь-який рахунок відкритий у АТ КБ «Приват-Банк», однак лише в тому разі, коли відкриття рахунку зі спеціальним режимом використання є неможливим.

2.2.2. Правоохоронні заходи захисту прав приватних осіб під час дії воєнного стану пов'язані з реалізацією правоохоронної функції суб'єктів публічного адміністрування.

А саме:

1. Зупинення строків надання адміністративних послуг

Приклад: постановою Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2022 р. № 165: «Про зупинення строків надання адміністративних послуг та видачу документів дозвільного характеру»⁴⁵⁶ у зв'язку з введенням воєнного стану на території України було змінено строки надання адміністративних послуг суб'єктами їх надання. Таке рішення уряду є зрозумілим і виправданим, адже в умовах захоплення деяких українських міст та постійного бомбардування території України (під час яких службовці припиняють роботу і укриваються в захисних спорудах) не можливо виконати роботу в той же строк, що й у мирний час з об'єктивних причин. Поновлено зупинені строки буде в місячний строк після припинення чи скасування воєнного стану.

2. Формування ефективних адміністративних інструментів правоохоронних органів для реалізації прав і свобод приватних осіб

Приклад: 15 березня 2022 року законодавцем було запроваджено Закон України «Про внесення змін до законів України «Про Національну поліцію» та «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України» з метою оптимізації діяльності поліції під час дії воєнного стану»⁴⁵⁷. Під час дії воєнного стану поліція може використовувати інформацію, отриману за допомогою фото- і відео- техніки, технічних приладів та засобів, що перебувають у чужому володінні; вилучення (відчуження) транспортного засобу у водіїв, що перебувають у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння; переведення світлофорів у мигаючий режим; розміщення блокопостів. Головне призначення таких постів – це забезпечення публічної безпеки та попередження диверсій, їх роль відображається і на підтримці належного рівня дорожньої безпеки.

3. Посилення національного кіберзахисту приватних осіб

Приклад: удосконалено нормативне забезпечення з питань кіберзахисту приватних осіб, ухвалено порядок та загальні вимоги до їх кіберзахисту. З метою покращення координації діяльності суб'єктів сектору безпеки і обо-

⁴⁵⁶ Офіц. вісн. України. – 2022. - № 25. – Ст. 1251.

⁴⁵⁷ Офіц. вісн. України. -2022.- № 37. –Ст.1977.

рони, які забезпечують кібербезпеку, утворено робочий орган Ради національної безпеки і оборони України – Національний координаційний центр кібербезпеки, рішення якого сприяють вирішенню найбільш складних проблем у цій сфері⁴⁵⁸.

4. Закріплення на підзаконному рівні процедур адміністративної діяльності публічної адміністрації під час евакуації населення

Приклад: застосування країною-агресором військові авіації та ракет для руйнування об'єктів викликало потребу евакуації населення з районів бойових дій та населених пунктів, які були піддані ракетно-бомбовим ударам. Організація евакуації населення з районів ведення бойових дій здійснюється на підставі наказу МВС України від 22 серпня 2016 року №859 «Про затвердження Інструкції про порядок взаємодії між Державною службою України з надзвичайних ситуацій, Національною поліцією України та Національною гвардією України у сфері запобігання і реагування на надзвичайні ситуації, пожежі та небезпечні події»⁴⁵⁹. Зазначена Інструкція передбачає взаємодію правоохоронних органів під час реалізації заходів передбачених при введенні правового режиму надзвичайного та воєнного стану, які передбачають евакуацію населення.

5. Заходи захисту правового статусу жінок у військовій сфері

Приклад: за офіційними даними Міністерства оборони України, у Збройних силах України служать понад 38 тисяч жінок, 7 тис. з них пішли в армію після початку повномасштабної війни. 11 жовтня 2021 року Міністерством оборони України було ухвалено наказ № 313 «Про затвердження Переліку спеціальностей та/або професій, споріднених з відповідними військово-обліковими спеціальностями, після одержання яких жінки беруться на військовий облік військовозобов'язаних»⁴⁶⁰. Україна прагне до паритетного становища жінок і чоловіків під час їх служби у Збройних силах України, Національній гвардії та інших військових формуваннях, через забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, ліквідації дискримінації за ознакою статі. Потрібно постійно застосувати заходи, спрямовані на усунення дисбалансу між можливостями жінок і чоловіків у реалізації їх прав. В свою чергу, розширення повноважень жінок та зміцнення їхньої ролі у процесі здійснення національної оборонної реформи поряд із забезпеченням політичної, соціальної та економічної участі жінок у діяльності суспільства, насамперед, сприятиме підвищенню захисту правового статусу жінок.

⁴⁵⁸ Офіц. вісн. України. – 2017. - № 91. Ст.2765.

⁴⁵⁹ Офіц. вісн. України. – 2016. - № 77. Ст.2583.

⁴⁶⁰ Офіц. вісн. України. – 2021. - № 96. Ст.6261.

цтва у військовій сфері, що набуло нагальної потреби в умовах воєнного стану.

6. Заходи щодо підвищення ефективності функціонування публічних інститутів держави й суспільства через створення за вимогою громадянського суспільства нових органів.

Приклад: наразі на території нашої держави створені військові адміністрації, тимчасові державні органи, Національний центр оперативнотехнічного управління мережами телекомунікацій, який призначений для забезпечення оперативнотехнічного управління телекомунікаційними мережами загального користування всіх операторів телекомунікацій в умовах надзвичайних ситуацій, надзвичайного та воєнного стану. Вони разом із військовим командуванням здійснюють заходи правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, охорони прав, свобод і законних інтересів приватних осіб.

7. Заходи національного спротиву

Приклад: Закон України «Про основи національного спротиву» від 16 липня 2021 року визначає заходи національного спротиву: 1) здатність виконання конституційного обов'язку щодо захисту Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України; 2) військово-патріотичне виховання громадян України; 3) підготовка до умов життєдіяльності в районах ведення (воєнних) бойових дій.

8. Заходи щодо звільнення військовополонених Збройних сил України

Приклад: заходи щодо звільнення військовополонених Збройних сил України визначені в Інструкції про порядок виконання норм міжнародного гуманітарного права у Збройних Силах України, яка була затверджена Наказом Міністерства оборони України від 23.03.2017 р. № 164, зі змінами, внесеними згідно з наказом Міністерства оборони України № 514 від 10.10.2018 р., Постанові Кабінету Міністрів України від 05 квітня 2022 року № 413 «Про затвердження Порядку тримання військовополонених», Постанові Кабінету Міністрів України від 11 березня 2022 р. № 257 «Про утворення Координаційного штабу з питань поводження з військовополоненими».

Отже, регулятивні та правоохоронні заходи захисту прав приватних осіб під час дії воєнного стану є специфічними заходами, які не застосовуються суб'єктами публічного адміністрування в мирний час. Саме така вищезазначена класифікація, на нашу думку, дає системне уявлення про види заходів захисту приватних осіб під час дії воєнного стану, дозволяє більш чітко з'ясувати їх сутність, взаємозв'язок для захисту життя, здоров'я, прав, свобод, законних інтересів приватних осіб під час дії воєнного стану.

Висновки до глави 13

1. Доктринальне дослідження (науковий напрямок) захисту прав приватних осіб під час дії воєнного стану доцільно здійснювати з урахуванням пріоритетних напрямків розвитку правової науки, зокрема й розвитку адміністративно-правової науки, з урахуванням їх результатів, посиленням спеціалізації наукового пошуку на розроблення Концепції захисту прав приватних осіб під час дії воєнного стану, підготовку комплексних тематичних наукових робіт, безпосередньо присвячених сутності, принципам, джерелам, системі, інструментам захисту прав приватних осіб під час дії воєнного стану. Відповідні тематичні спеціалізовані дослідження варто координувати й роль координаційного центру цілком можна надати Академії адміністративно-правових наук Науково-дослідного інституту публічного права.

2. Нормативно-правовим актом щодо захисту прав і свобод приватних осіб під час дії воєнного стану визнається акт управління (рішення) суб'єкта публічного адміністрування, який встановлює, змінює, припиняє (скасовує) загальні правила регулювання відносин щодо захисту прав і свобод приватних осіб під час дії воєнного стану і розрахований на довгострокове та неодноразове застосування.

3. Захист прав приватних осіб під час дії воєнного стану варто розглядати як інститут адміністративного права з огляду на наявність унікальної сукупності відокремлених від інших і пов'язаних між собою норм, які регулюють однорідні суспільні відносини у сфері захисту прав, свобод, інтересів приватних осіб під час дії воєнного стану; наявність специфічних принципів, термінів, інструментів захисту і т. ін. Для з'ясування реального змісту захисту прав приватних осіб під час дії воєнного стану його особливості запропоновано розглядати як систему видів захисту прав приватних осіб під час дії воєнного стану.

4. Види заходів захисту прав і свобод приватних осіб під час дії воєнного стану можуть класифікуватися за різними підставами. Найбільш суттєве значення має класифікація за повноваженнями (функціями) суб'єкта публічного адміністрування, який застосовує заходи захисту приватної особи під час дії воєнного стану. Це регулятивні та правоохоронні заходи захисту прав приватних осіб під час дії воєнного стану. Саме такий варіант розподілу дає системне уявлення про види заходів захисту приватних осіб під час дії воєнного стану, дозволяє більш чітко з'ясувати їх сутність, взаємозв'язок для захисту життя, здоров'я, прав, свобод, законних інтересів приватних осіб під час дії воєнного стану.

ГЛАВА 14

Службове право в умовах воєнного стану⁴⁶¹

Розділ 1

ОСНОВИ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ⁴⁶²

1.1. Поняття державного службовця. Посади державної служби та їх категорії

Поняття «державний службовець» може трактуватись із позиції широкого та вузького підходу. В рамках *широкого підходу*, державний службовець – це професійний працівник будь-якого державного органу, організації, установи чи підприємства. У рамках *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.*⁴⁶³

Детермінантними 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 влади, у якому вони працюють; характеру державної служби; характеру повноважень, що визначають роль і ступінь участі державних службовців у здійс-

⁴⁶¹ Наукова ідея **Олега Маківського** (псевдонім), кандидата юридичних наук, доцента, військовослужбовця Збройних сил України.

⁴⁶² Автори: **Тетяна Білоус-Осінь**, кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія»;

Юлія Даниленко, кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія».

⁴⁶³ Про державну службу: Закон України від 15.12.2016 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 60.

ненні державновладних функцій (керівники державної служби в державного органі, безпосередній керівник, виконавці).

У період дії правового режиму воєнного стану до органів влади віднесено ще одного суб'єкта – військову адміністрацію. У разі набуття районною, обласною державною адміністрацією статусу відповідно районної, обласної військової адміністрації посади державних службовців можуть бути заміщеними військовослужбовцями військових формувань, утворених відповідно до законів України; особами рядового і начальницького складу правоохоронних органів, служби цивільного захисту, які відряджаються до них у встановленому законодавством порядку для виконання завдань в інтересах оборони держави та її безпеки, служби в правоохоронних органах, органах і підрозділах цивільного захисту без виключення зі списків особового складу.

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*, який полягає у трактуванні посади як установленого 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*, який 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*, який 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 аспект (первинна структурна одиниця державного органу та його апарату); статусно-правовий аспект (покладене коло посадових обов'язків у межах службових повноважень). Проте наявний ще функціональний аспект,

яким відображено характеристику компетенції, яка відповідає правовому статусу державного службовця конкретного органу.

Категорії «*посада державної служби*» та «*державна посада*» зіставляються як частина та ціле. До *державних посад* віднесено політичні посади, адміністративні посади, судові посади, посади, що займають працівники державних органів, які виконують функції з обслуговування⁴⁶⁴. До посад державної служби віднесено ті, яких визначено 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 державну службу»⁴⁶⁵ 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, потрібного рівня кваліфікації та професійних компетентностей державних службовців.

Категорія посади – це єдина визначально-кваліфікаційна характеристика державної 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) – посади керівника Апарату Верховної Ради України та його заступників; керівника апарату (секретаріату) постійно діючого допоміжного органу, утвореного Президентом

⁴⁶⁴Функції 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: оптимізації 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.

⁴⁶⁵Про державну службу: Закон України від 15.12.2016 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 60.

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, 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, та їх заступників;

2) категорія «Б» – 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» – 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 дорівнення посад державної служби проводиться Кабінетом Міністрів України за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.⁴⁶⁶

Визначення посад у військових адміністраціях населених пунктів, які підлягають заміщенню військовослужбовцями військових формувань, особами рядового і начальницького складу правоохоронних органів, а також посад, які можуть бути заміщені військовослужбовцями військових формувань, особами рядового і начальницького складу правоохоронних органів у районній, обласній військовій адміністрації, підлягає затвердженню Президентом України за поданням Головнокомандувача Збройних сил України⁴⁶⁷.

⁴⁶⁶Порядок присвоєння рангів державних службовців: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.04.2016 р. № 306. *Офіційний вісник України*. 2016. №34. Ст.1329.

⁴⁶⁷ Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 р. №389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.

1.2. 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 і функцій держави.

Сукупність *загальних прав* (права, які опосередковано загальним статусом особи як громадянина України) та *особливих прав* (права, які опосередковано спеціальним статусом державного службовця) буде утворювати єдиний елемент правового статусу державного службовця.

Права, які опосередковано 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 і 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, справедливе й шанобливе 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 органу⁴⁶⁸; право на просування по службі з урахуванням професійної компетентності та сумлінного виконання своїх посадових обов'язків⁴⁶⁹; право за наявності правових

⁴⁶⁸Це 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.

⁴⁶⁹При просуванні за посадами державний службовець має на меті зайняття більш високої за службовою ієрархією посади державної служби як у тому ж самому державному органі, так і в іншому державному органі. При цьому цільова спрямованість службовця на заміщення більш високої посади має співпадати з необхідністю державного органу забезпечити заміщення вакантної посади саме цією кандидатурою. Особливістю цього просування є те, що воно є можливим за

передумов обирати режим виконання посадових обов'язків; право на участь у професійних спілках з метою захисту своїх прав та інтересів; право на участь у діяльності об'єднань громадян, крім політичних партій у передбачених законом випадках⁴⁷⁰; право на отримання від державних органів, підприємств, установ та організацій, органів місцевого самоврядування потрібної інформації з питань, що належать до його повноважень, у випадках, установлених законом; право на безперешкодне ознайомлення з документами про проходження ним державної служби, зокрема з висновками щодо результатів оцінювання його службової діяльності⁴⁷¹;

4) *забезпечувальні*, до яких віднесено право на оскарження в установленому 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 законодавства⁴⁷²; право на проведення службового розслідування за його вимогою з метою зняття безпідставних, на його думку, звинувачень або підозри.⁴⁷³ Права державного службовця, яких пов'язано із оскарженням в установленому законом порядку рішень звільнення з посади державної служби включають право звернення до Європейського суду з прав людини не (у випадку, якщо національні способи захисту вичерпано⁴⁷⁴). Це зумовлено практикою Європейського суду з прав людини^{475 476}.

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.

⁴⁷⁰ 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 в політичній партії. Для всіх державних службовців передбачається обмеження щодо обіймання посади в керівних органах політичних партій.

⁴⁷¹ Проходження державної служби відображається в особовій справі державного службовця, яка оформляється відповідно до Порядку ведення та зберігання особових справ державних службовців.

⁴⁷² Мається на увазі порушення вимог саме Закону «Про державну службу».

⁴⁷³ 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».

⁴⁷⁴ Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: міжнародний документ від 1950 р. URL: https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004 (дата звернення: 12.12.2020 р).

⁴⁷⁵ Рішення у справі «Пеллегрін проти Франції». Комюніке Секретаря Суду. (Judgment in the case of Pellegrin v. France) від 8.12.1999 р. URL: <http://eurocourt.in.ua/Article.asp?AIIdx=124> (дата звернення: 12.12.2020 р).

⁴⁷⁶ Вильхо Ескелінен 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://european-court.ru/resheniya-evropejskogo-suda-na-russkom-yazyke/vilho-eskelinen-i-drugie-protiv-finlyandii-postanovlenie-bolshoj-palaty-evropejskogo-suda>.

Реалізація окремих прав державного службовця в умовах воєнного стану зазнала коректувань, а саме:

– *право на належні для роботи умови* означає, що нормальна тривалість робочого часу в період дії воєнного стану може складати до 60 годин на тиждень для державних службовців, зайнятих на об'єктах критичної інфраструктури (в оборонній сфері, сфері забезпечення життєдіяльності населення тощо), а для тих державних службовців, яким відповідно до законодавства встановлюється скорочена тривалість робочого часу, – до 40 годин на тиждень⁴⁷⁷. Про фактичне застосування цих положень збільшення тривалості робочого часу має бути ухвалено рішення керівником державної служби відповідного державного органу;

– *право на оплату праці залежно від результатів службової діяльності* охоплює правомочність на отримання компенсації за роботу у вихідний день⁴⁷⁸ та на отримання оплати в розмірі збільшеному пропорційно до збільшення норми праці (у разі фактичного збільшення тривалості робочого часу);

– *право за наявності правових передумов обирати режим виконання посадових обов'язків* поширюється на тих державних службовців, які перебувають на території України, а реалізується за рішенням керівника державної служби в державному органі за наявності організаційних і технічних можливостей для виконання посадових обов'язків^{479,480}.

Обов'язки державного службовця становлять собою сукупність установлених державою вимог щодо діяльності державного службовця, які офіційно закріплюють міру його потрібної 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:

1) *основні обов'язки*, які покладено на всіх державних службовців та які прямо закріплені Законом «Про державну службу»;

2) *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.

⁴⁷⁷ Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану: Закон України від 15.03.2022 р. № 2136-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-20#Text>.

⁴⁷⁸ Первинно у Законі України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» було встановлено, що компенсація за роботу у вихідні та неробочі дні у період дії воєнного стану не здійснюватиметься.

⁴⁷⁹ Деякі питання організації роботи державних службовців та працівників державних органів у період воєнного стану: постанова Кабінету Міністрів України від 12.04.2022 р. № 440. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/440-2022-%D0%BF#Text>.

⁴⁸⁰ Станом на теперішній час дистанційно працюють 11,1% державних службовців.

До основних обов'язків належать такі: обов'язок дотримуватися Конституції та законів України, діяти лише на підставі, у 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 України⁴⁸¹; обов'язок використовувати державну мову під час виконання своїх посадових обов'язків, не допускати дискримінації державної мови і 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 України⁴⁸²; 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 діяльності⁴⁸³; 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 законом⁴⁸⁴.

В умовах воєнного стану зазнали змін механізми дотримання окремих обов'язків державних службовців, а саме:

– *обов'язок терпіти негативні наслідки за дії чи бездіяльність, результати яких неможливо було передбачити, у вигляді притягнення до юридичної відповідальності (включаючи кримінальну), не охоплюватиме випадки, коли рішення, дії чи бездіяльність опосередковані виправданим ризиком, але за умови, що вони були необхідні для відсічі збройної агресії проти України або ліквідації (нейтралізації) збройного конфлікту;*

⁴⁸¹ Статтею 20 Конституції України визначено, що державними символами України є Державний Прапор України, Державний Герб України, Державний Гімн України.

⁴⁸² 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 (предмета, мети, термінів, виконавців).

⁴⁸³ Цей обов'язок одночасно корелюється з правом державного службовця на професійне навчання за державні кошти, відповідно до потреб державного органу.

⁴⁸⁴ 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».

– обов'язок додержуватися вимог законодавства у сфері запобігання і протидії корупції охоплює виключення щодо: а) подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування особами, що претендують на зайняття посади державної служби; б) отримання подарунків у відповідності до загальноновизнаних уявлень про гостинність та обмеження щодо вартості подарунків у випадках: *одержання грошових коштів, у повному обсязі використаних (за наявності підтвердження використання одержаних грошових коштів у повному обсязі на одну або декілька із зазначених цілей) виключно для конкретних цілей* (здійснення переказів на спеціальні рахунки, відкриті Національним банком України для підтримки Збройних сил України та/або для гуманітарної допомоги особам, які постраждали внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України; здійснення у встановленому законодавством порядку благодійних пожертв на користь Збройних сил України; здійснення у встановленому законодавством порядку благодійних пожертв для підтримки і захисту осіб, які постраждали внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України; здійснення витрат на придбання та доставку товарів з подальшим їх передаванням у власність ЗСУ, іншим військовим формуванням, утвореним відповідно до законів України, добровольчим формуванням територіальних громад, розвідувальним органам, правоохоронним органам; здійснення витрат на придбання та доставку товарів, оплату робіт чи послуг, наданих як гуманітарна допомога особам, які постраждали внаслідок збройної агресії російської федерації проти України); *одержання безоплатно або за ціною, нижчою за мінімальну ринкову ціну, товарів з подальшою їх передачею у власність ЗСУ, іншим військовим формуванням, утвореним відповідно до законів України, добровольчим формуванням територіальних громад, розвідувальним органам, правоохоронним органам (за наявності підтвердження передавання таких товарів у повному обсязі) або тих, які надані як благодійна пожертва чи гуманітарна допомога особам, які постраждали внаслідок збройної агресії російської федерації проти України (за наявності підтвердження надання таких товарів у повному обсязі на зазначені цілі); одержання безоплатно або за ціною, нижчою за мінімальну ринкову ціну, особами, які фактично проживають на тимчасово окупованих територіях України чи на територіях, на яких ведуться (велися) бойові дії, або особами, які були змушені залишити місце свого фактичного проживання внаслідок тимчасової окупації або її загрози, ведення або загрози ведення бойових дій певних послуг (наприклад, послуг із проживання чи розміщення; транспортних послуг чи послуг із перевезення у зв'язку із зміною місця фактичного проживання та/або з поверненням до місця проживання; медичних послуг і т.д.)*⁴⁸⁵; в)

⁴⁸⁵ Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо особливостей застосування законодавства у сфері запобігання корупції в умовах воєнного стану: Закон України від 08.07.2022 р. № 2381. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2381-20#Text>.

одержання пільг, послуг і майна державними органами та органами місцевого самоврядування в ході забезпечення юридичними радниками (зокрема іноземними) захисту прав та інтересів України, державних органів та органів місцевого самоврядування у закордонних юрисдикційних органах⁴⁸⁶; г) проведення спеціальної перевірки та перевірки, передбаченої Законом України «Про очищення влади» стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища та посад з підвищеним корупційним ризиком, а також стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, щодо яких здійснюються заходи з очищення влади (люстрації); д) обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (крім державних службовців категорії «А») стосовно осіб, які перебувають у відпустці без збереження заробітної плати або в разі простою, за умови що трудові договори (контракти), цивільно-правові договори про надання послуг або правочини у сфері підприємницької діяльності укладаються з юридичними особами приватного права або фізичними особами, стосовно яких такі державні службовці упродовж останнього року не здійснювали повноваження з контролю, нагляду або підготовки чи ухвалення відповідних рішень щодо діяльності цих юридичних осіб або фізичних осіб-підприємців⁴⁸⁷.

1.3. Вступ на державну службу. Проходження державної служби і служба кар'єра

Конституцією України усім 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 ознак⁴⁸⁸.

Для набуття статусу державного службовця особа має відповідати сукупності вимог та не підпадати під обмеження до вступу на державну службу⁴⁸⁹. Усі вимоги, що висуваються першочергово до кандидатів на по-

⁴⁸⁶ Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2022 рік»: Закон України від 31.05.2022 р. № 2280. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2280-20#n18>.

⁴⁸⁷ Державні службовці зобов'язані припинити зайняття іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) чи підприємницькою діяльністю протягом 15 робочих днів з дня припинення простою або закінчення відпустки.

⁴⁸⁸ Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

⁴⁸⁹ Відповідно до ч. 2 ст. 19 Закону України «Про державну службу» на державну службу не може вступити особа, яка 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 пра-

саду державної служби, та як наслідок – до державних службовців, які займають конкретні посади державної служби, можна класифікувати залежно від цільової спрямованості на такі види:

1) *безумовні вимоги* (наприклад, наявність громадянства України⁴⁹⁰, досягнення повноліття, відсутність непогашеної судимості за вчинення умисного кримінального правопорушення);

2) *загальні вимоги*, які є однаковими для усіх посад державної служби. До них віднесено: наявність відповідного ступеня освіти⁴⁹¹, вільне володіння державною мовою відповідно до рівня, визначеного Національною комісією зі стандартів державної мови⁴⁹². Для посад державної служби категорії «А» до загальних вимог віднесено володіння іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи;

3) *спеціальні вимоги*: наявність досвіду роботи в конкретній сфері діяльності, необхідні знання, уміння й навички, особистісні компетенції (креативність, ініціативність, вимогливість, уміння працювати у стресових ситуаціях, дипломатичність тощо)⁴⁹³.

Розроблення й 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. Конкурс проводиться в таких випадках: 1) на зайняття вакантної посади державної служби; 2) на посаду на період заміщення тимчасово відсутнього державного службовця, за яким зберігається посада державної служби; 3) на посади державної служби, що займають особи, припинення державної служби яких має відбутися у зв'язку з виходом на пенсію

випорушення – 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».

⁴⁹⁰ Громадянство України – це правовий зв'язок між фізичною особою і Україною, що знаходить свій прояв у їх взаємних правах та обов'язках. Ця вимога регламентується Законом України «Про громадянство».

⁴⁹¹ 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.

⁴⁹² Державною мовою в Україні відповідно до ст. 10 Конституції України є українська мова. Щодо підтвердження володіння українською мовою потрібно звернути увагу на положення Закону України від 25.04.2019 р. № 2704-VIII «Про забезпечення функціонування української мови як державної».

⁴⁹³ Даниленко Ю. С. Оцінювання у державній службі: теорія і правове регулювання: дис... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2017. 200 с.

або досягненням 65-річного віку; 4) на посади державної служби категорії «А», що займають особи, у яких спливає строк призначення.

Порядок проведення конкурсу залежно від виду державної служби може мати *відкритий та закритий характер*. Закритий конкурс проводиться в разі добору на посади державної служби у сфері оборони, національної безпеки, державної таємниці, мобілізаційної підготовки тощо⁴⁹⁴.

Відповідно до нормативно визначеного порядку проведення конкурсу, 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 від дня його підписання розміщуються на Єдиному порталі вакансій державної служби);
- 3) ухвалення та розгляд інформації від осіб, які бажають взяти участь у конкурсі⁴⁹⁵ (ухвалення інформації для участі в конкурсі не може становити менше 7 та більше 30 календарних днів від дня оприлюднення інформації про проведення конкурсу);
- 4) проведення тестування та визначення його результатів;
- 5) розв'язання ситуаційних завдань та визначення їх результатів (проводиться для державних службовців категорії посад державної служби «А» та за рішенням суб'єкта призначення або керівника державної служби для категорії «Б»);
- 6) проведення співбесіди та визначення її результатів;
- 7) ухвалення рішення Комісії або конкурсної комісії про визначення кандидатури на зайняття посад державної служби, які набрали найбільшу загальну кількість балів за результатами складання загального рейтингу канди-

⁴⁹⁴ Про порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби: постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 р. № 246. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF>

⁴⁹⁵ 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 подається 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.

датів (не більше трьох на одну посаду), для вибору суб'єктом призначення або керівником державної служби переможця конкурсу;

8) 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 служби⁴⁹⁶;

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 упродовж 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 і визначення їх результатів, проведення співбесіди та визначення її результатів завжди *застосовуються оцінювання* кандидатів на зайняття посади державної служби за допомогою передбачених законодавством методів⁴⁹⁷.

Призначення громадянина України на посаду державної служби в *позаконкурсному порядку здійснюється 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;

⁴⁹⁶ 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 прийняв рішення про визначення переможця (переможців) конкурсу або про його (їх) відсутність протягом 44 календарних днів з дня оприлюднення оголошення про проведення конкурсу, вважається, що переможець (переможці) конкурсу відсутній.

⁴⁹⁷ 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 у передбачених випадках, проведення співбесіди). Відеозаписи публікуються на офіційному веб-сайті НАДС не пізніше ніж протягом 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.

2) поворотне ухвалення, 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 рівнозначної посади державної служби, наділяється правом упродовж шести місяців від дня звільнення поворотного ухвалення на службу (у разі створення в державному органі, з якого його звільнено, нової посади чи появи вакантної посади, що відповідає кваліфікації державного службовця). Зазначене право щодо поворотного ухвалення на сьогодні передбачено лише ст. 42-1 Кодексу законів про працю України;

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 корупції⁴⁹⁸ ухвалює рішення у формі наказу про призначення особи на зайняття посади державної служби.

Особливості вступу на державну службу в умовах воєнного стану регламентуються Законом України «Про правовий режим воєнного стану»⁴⁹⁹. У період дії воєнного стану призначення осіб на посади державної служби здійснюється суб'єктом призначення або керівником державної служби без конкурсного відбору⁵⁰⁰. У випадку такого спрощеного призначення державні службовці не можуть бути переведені на інші посади державної служби⁵⁰¹.

⁴⁹⁸ Законом України «Про державну службу» визначено підставу ухвалення рішення про відмову у призначенні переможця на посаду державної служби в разі встановлення за результатами спеціальної перевірки відомостей про кандидата на посаду, які не відповідають встановленим законодавством вимогам для зайняття посади. Спеціальна перевірка проводиться відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, а також посад з підвищеним корупційним ризиком. Спеціальній перевірці підлягають такі відомості щодо кандидата на зайняття посади державної служби: 1) наявність в Єдиному державному реєстрі судових рішень відомостей про притягнення претендента на посаду до кримінальної відповідальності; 2) наявність судимості, її зняття, погашення; 3) наявність корпоративних прав; 4) наявність в Єдиному державному реєстрі осіб, щодо яких застосовано положення Закону України «Про очищення влади», відомостей про претендента на посаду; 5) наявність в Єдиному державному реєстрі осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, відомостей про претендента на посаду, а також щодо достовірності відомостей, зазначених претендентом на посаду у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за минулий рік; 6) стан здоров'я; 7) наявність освіти, наукового ступеня, вченого звання; 8) наявність допуску до державної таємниці; 9) відношення претендента на посаду до виконання військового обов'язку.

⁴⁹⁹ Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. Дата оновлення 06.09.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

⁵⁰⁰ Конкурс на зайняття відповідних посад оголошується не пізніше шести місяців з дня припинення чи скасування воєнного стану.

⁵⁰¹ Такий порядок не застосовується при призначенні на посади державної служби, за якими спеціальним законом встановлено порядок виконання обов'язків у разі відсутності керівника

Кандидат на зайняття посади державної служби зобов'язаний подати в установленому порядку таку інформацію:

- 1) заяву;
- 2) заповнену особову картку встановленого зразка;

3) документи, що підтверджують наявність у таких осіб громадянства України, освіти та досвіду роботи згідно з нормативно визначеними вимогами, які визначаються відповідно до категорії посади державної служби.

У період дії воєнного стану кандидати на зайняття посади державної служби не подають декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, передбачену Законом України «Про запобігання корупції», та документ про підтвердження рівня володіння державною мовою відповідно до Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної». Водночас обов'язок щодо подання декларації та документа про підтвердження рівня володіння державною мовою виникає в осіб, призначених на посади державної служби в умовах воєнного стану, упродовж трьох місяців від дня його припинення чи скасування, у разі якщо такі документи не були подані ними раніше.

Під час призначення на посади державної служби, що передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища та посад із підвищеним корупційним ризиком спеціальна перевірка, а також перевірка, передбачена Законом України «Про очищення влади», стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, щодо яких здійснюються заходи з очищення влади (люстрації), під час дії воєнного стану не проводяться. Особи, які були призначені на відповідні посади, підлягають перевірці упродовж трьох місяців від дня припинення чи скасування воєнного стану, крім випадку їх попереднього звільнення з посади або закінчення проведення зазначених перевірок під час дії воєнного стану.

Граничний строк перебування особи на посаді, на яку її призначено відповідно до вимог Закону України «Про правовий режим воєнного стану», становить 12 місяців від дня припинення чи скасування воєнного стану.

У період встановлення карантинних обмежень в Україні діяв спеціальний порядок вступу на державну службу, який наразі втратив чинність^{502 503}.

державного органу (зокрема у разі припинення його повноважень чи звільнення з посади), крім випадків, якщо встановлений спеціальним законом порядок неможливо застосувати через відсутність осіб, на яких може бути покладено виконання обов'язків керівника державного органу.

⁵⁰² Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 2.03.2021 р. № 237. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/237-2021-%D0%BF#n78>

⁵⁰³ Можливість застосування спеціального порядку вступу на державну службу обмежено дією карантину в часі та у просторі. Спеціальний порядок вступу на державну службу реалізовано через: 1) призупинення суб'єктом призначення/керівником державної служби тих конкурсів, яких було розпочато до впровадження карантину; 2) запровадження спрощеного порядку вступу на державну службу.

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 і суб'єктом призначення або керівником державної служби.

До істотних умов контракту належать: 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 та 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 (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 через укладення контрактів про проходження державної служби*. Наприклад, утримання від переведення державних службовців, що призначені на державну службу, через 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 пізніше 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 *державний службовець 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 поняття⁵⁰⁴. 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,

⁵⁰⁴ Біла-Тіунова Л.Р. Службова кар'єра в Україні : монографія / БілаТіунова Л.Р. Одеса: Фенікс, 2011. 540 с.

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, які визначено локальним нормативним актом державного органу та затверджено за спеціальною процедурою, і які є обов'язковими до виконання всіма 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 складові 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 через:

- 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 потрібної професійної освіти, спеціалізації, досвіду роботи, знання Конституції і законодавства; наявності потрібного 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 із спеціальними законами.

Державному службовцю, який призначається на посаду більш високої категорії і 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 більш 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 з державної служби та повернувся на державну службу, черговий ранг має бути присвоєно через три роки від 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 сумарно 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 рангу⁵⁰⁵.

У разі присвоєння державному службовцю, який не проходив оцінювання результатів службової діяльності у відповідному державному органі, чергового рангу враховується інформація про оцінювання результатів його службової діяльності за попереднім місцем роботи, яка надається на запит служби управління персоналом.

Пряких 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, упродовж шести місяців від 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.*

Оцінювання результатів службової діяльності державних службовці є невід'ємною складовою проходження державної служби, метою якого є визначення: а) достатності наявних в особи спеціальних знань, умінь та навичок для виконання посадових обов'язків; б) наявності особистісних компетенцій, які є необхідними для професійної діяльності; в) якості виконання державним службовцем визначених за посадою завдань; 2) можливості преміювання (у разі отримання відмінної оцінки); 3) подальшого планування кар'єри. Відповідно до ст. 44 Закону України «Про державну службу» 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 показ-

⁵⁰⁵Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» / ред. кол.: К.О. Ващенко, І.Б. Коліушко, В.П. Тимошук, В.А. Дерезь (відп. ред.). Київ: ФОП Москаленко О.М., 2017. 796 с. https://pravo.org.ua/img/books/files/1513082951commentary%20_layout_web.pdf

ників, визначених у контракті про проходження державної служби (у разі укладення)⁵⁰⁶.

Оцінювання відбувається стосовно державних службовців, які працюють на посаді державної служби не менш як 3 місяці у звітному році. Окремі групи державних службовців звільняються від обов'язку проходження оцінювання результатів їх діяльності, зокрема якщо вони: 1) перебувають у відпустках у зв'язку з вагітністю та пологами; для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, без збереження заробітної плати відповідно до п.п. 3 і 18 ч. 1 ст. 25 Закону «Про відпустки»; 2) призвані на строкову військову службу, військову службу за призовом осіб офіцерського складу, військову службу за призовом під час мобілізації, на особливий період або ухваленням на військову службу за контрактом, зокрема через укладення нового контракту на проходження військової служби, під час дії особливого періоду; 3) відсутні на службі у зв'язку з проходженням спеціальної підготовки кандидатами на посаду судді відповідно до ст. 77 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»; 4) відсторонені від виконання посадових обов'язків та/або повноважень (під час здійснення щодо державного службовця дисциплінарного провадження).

В умовах воєнного стану оцінювання результатів службової діяльності державних службовців залишається обов'язковим. Проведення моніторингу виконання державними службовцями визначених завдань і ключових показників також здійснюється, однак з урахуванням того, що виконання деяких завдань та/або ключових показників з об'єктивних причин може бути неможливим. Державним службовцям рекомендується⁵⁰⁷ оперативно (за потреби) та планово (щоквартально) інформувати своїх безпосередніх керівників щодо неможливості виконання завдання або ключового показника через обставини, які об'єктивно унеможливають його виконання і щодо яких державний службовець не міг впливати чи пропонувати інший спосіб виконання завдання. У разі якщо завдання неможливо виконати або ключовий показник є недосяжним через наслідки бойових дій на території України, таке завдання або ключовий показник може не переглядатися, у такому разі бал за таке завдання не виставляється, а показник не враховується при оцінці всього завдання⁵⁰⁸.

506 Оцінювання проводиться поетапно: визначення завдань і ключових показників; визначення результатів виконання завдань; затвердження висновку (крім випадків, коли жодне із визначених завдань не підлягає оцінюванню).

507 Про затвердження Методичних рекомендацій щодо визначення завдань і ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В», моніторингу їх виконання та перегляду: Наказ НАДС від 20 листопада 2020 р. № 217-20. URL: <https://nads.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-metodichnih-rekomendacij-shchodo-viznachennya-zavdan-i-klyuchovih-pokaznikiv-rezultativnosti-efektivnosti-ta-yakosti-sluzhbovoyi-diyalnosti-derzhavnih-sluzhbovciv-yaki-zajm>

508 Щодо моніторингу виконання державними службовцями завдань і ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності в умовах воєнного стану: Роз'яснення НАДС від 10.06.2022 р. 154-P/3. URL: <https://nads.gov.ua/npas/shchodo-monitoringu>

Проходження державної служби відображається у 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, відраження 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.

1.4. 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, встановлених законом.

Дисциплінарна відповідальність державного службовця має загальні та спеціальні ознаки. *Загальні ознаки* є характерними для дисциплінарної відповідальності загалом: 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, такі: врегульована законодавством про державну службу; застосовується 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; 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 проступок⁵⁰⁹. Дисциплінарним проступком державного службовця є 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 передбачена дисциплінарна відповідальність.

У період дії правового режиму воєнного стану дисциплінарним проступком вважатиметься перебування державного службовця або працівника державного органу в робочий час в Україні поза межами робочого місця без рішення керівника державної служби або за кордоном. Виключення становитимуть випадки перебування у службовому відрядженні, оформленому в установленому порядку.

Процесуальною підставою дисциплінарної відповідальності державного службовця є акт компетентного суб'єкта про накладення конкретного дисциплінарного стягнення за конкретний дисциплінарний проступок на конкретну винну особу.

⁵⁰⁹Згідно 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, прийнятих у 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 потрібної 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 протягом робочого дня) без поважних причин; поява державного службовця на службі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння; прийняття державним службовцем необґрунтованого 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.

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 стадій: 1) порушення дисциплінарного провадження⁵¹⁰; 2) дисциплінарна перевірка (розслідування)⁵¹¹; 3) розгляд дисциплінарної справи і винесення рішення відносно неї; 4) виконання рішення у справі; 5) перегляд рішення за скаргою.

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 службу 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 службу відповідність є видом стягнення, який може бути застосовано в разі систематичного невиконання або систематичного неналежного виконання посадових обов'язків, рішень державного органу або органу влади Автономної Республіки Крим, наказів, розпоряджень і доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень, пере-

⁵¹⁰ Дисциплінарне провадження порушується шляхом видання відповідного наказу (розпорядження): міністром – стосовно державного секретаря відповідного міністерства; суб'єктом призначення – стосовно інших державних службовців.

⁵¹¹ 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 протягом 10 календарних днів зобов'язаний прийняти рішення на підставі пропозиції Комісії або подання дисциплінарної комісії або надати вмотивовану відмову протягом цього строку.

вищення службових повноважень; систематичного порушення правил внутрішнього службового розпорядку або правил професійної етики державного службовця.

Звільнення з посади державної служби є видом стягнення, який 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 незаконними 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, у якій зазначаються розмір, порядок і строки відшкодування шкоди, а також обставини, що стали підставою для відшкодування (пропозиція може бути внесена упродовж 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 упродовж 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 необґрунтованим.

1.5. 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 встановлених державою гарантій, заходів і закладів, які забезпечують достатній рівень оплати праці державних службовців для професійного виконання посадових обов'язків, заохочують їх до результативної, ефективної, добросовісної 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 виявляє сумлінне і 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 і державних службовців, запобігає плинності кадрів⁵¹².

Матеріальне забезпечення державного службовця виражено в:

– відповідній *оплаті праці*, яка формується з посадового окладу⁵¹³, надбавки за вислугу років⁵¹⁴, надбавки за ранг державного службовця⁵¹⁵, премії у разі встановлення;

– *преміюванні праці*, яка 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 встановлених державою гарантій, заходів та закладів, які забезпечують умови для нормальної життєдіяльності державного службовця.

⁵¹²Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» / ред. кол.: К.О. Ващенко, І.Б. Коліушко, В.П. Тимошук, В.А. Дерезь (відп. ред.). Київ: ФОП Москаленко О.М., 2017. 796 с. https://pravo.org.ua/img/books/files/1513082951commentary%20layout_web.pdf

⁵¹³ Винагорода за виконану роботу відповідно до встановлених норм праці та посадових обов'язків.

⁵¹⁴ Винагорода за виконану роботу понад встановлені норми праці (посадові обов'язки), яка стимулює державного службовця на державній службі та посилює його матеріальну зацікавленість у подальшій роботі.

⁵¹⁵ 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 зацікавленість (більшою мірою моральну, ніж матеріальну) в офіційному визнанні його службових досягнень.

Основи соціального забезпечення державних службовців стосується таких напрямків: підвищення престижності державної служби; достатньо високе, регулярно виплачуване грошове забезпечення, розміри якого мають підвищуватися з ростом кваліфікації, збільшенням стажу службово-трудої 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-трудоих відносин, підвищення рівня кваліфікації.

Соціальне забезпечення державного службовця включає пенсійне забезпечення; соціальну допомогу; соціальне обслуговування; медичне страхування; державну підтримку сім'ї, материнства й дитинства; соціальне страхування. Для окремих категорій державних службовців передбачено також 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*⁵¹⁶. 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 досягнення нею трирічного віку; у відпустках без збереження заробітної плати: у разі, коли 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 I типу (інсулінозалежна), 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 у 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.*

⁵¹⁶ Про затвердження Порядку надання державним службовцям додаткових оплачуваних відпусток: постанова КМУ від 6 квітня 2016 р. № 551. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/270-2016-%D0%BF>

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.

У період дії правового режиму воєнного стану державному службовцю може бути:

– відмовлено в наданні будь-якого виду відпусток (крім відпустки у зв'язку вагітністю та пологами та відпустки для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку), якщо такий державний службовець залучений до виконання робіт на об'єктах критичної інфраструктури;

– надано щорічну основну відпустку обмеженої тривалості – 24 календарні дні за поточний робочий рік;

– відправлено у відпустку без збереження заробітної плати виключно на підставі заяви державного службовця із зазначенням строку її тривалості⁵¹⁷;

– у разі оголошення в державному органі простою (стосовно всього органу, окремого структурного підрозділу або державного службовця) державному службовцю, на якого поширюється такий простій, надаються всі відпустки, на які він має право, включаючи відпустку без збереження заробітної плати.⁵¹⁸

Пенсійне забезпечення державних службовців передбачає можливість призначення пенсій у більших розмірах, ніж іншим працівникам, які зайняті в бюджетному секторі.

1.6. Припинення державної служби

Припиненням державної служби є закінчення відносин державної служби, які виникли між громадянином та державним органом від моменту набуття статусу державного службовця.

Підставами припинення державнослужбових 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 наступні:

1) втрата права на державну службу або його обмеження, що пов'язано із припиненням громадянства України або виїзду на постійне проживання за

⁵¹⁷ У період дії воєнного стану роботодавець за заявою працівника, який виїхав за межі території України або набув статусу внутрішньо переміщеної особи, в обов'язковому порядку надає йому відпустку без збереження заробітної плати тривалістю, визначеною в заяві, але не більше 90 календарних днів, без зарахування часу перебування у відпустці до стажу роботи, що дає право на щорічну основну відпустку, передбачене пунктом 4 частини першої статті 9 Закону України «Про відпустки».

⁵¹⁸ Щодо зарахування до стажу державної служби періоду перебування у відпустці без збереження заробітної плати, наданої відповідно до частини четвертої статті 12 Закону України від 15 березня 2022 року №2136-IX «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану»: роз'яснення НАДС від 13.09. 2022 р. №157 п/з. URL: [HTTPS://NADS.GOV.UA/NPAS/SHCHODO-ZARAKHUVANNIA](https://nads.gov.ua/npas/shchodo-zarakhuvannya)

межі України; встановлення факту наявності у 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 виді 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 держави⁵¹⁹; наявність відносин прямої підпорядкованості близьких осіб;

2) у разі закінчення строку призначення на посаду державної служби, що пов'язано із закінченням строку дії контракту (у випадку укладання контракту про проходження державної служби); виходу на службу тимчасово відсутнього державного службовця (у випадку призначення на посаду державної служби на період заміщення тимчасово відсутнього державного службовця, за яким зберігалася посада державної служби);

3) за ініціативою державного службовця або за угодою сторін, що пов'язано із можливістю державного службовця звільнитися зі служби за власним бажанням, попередивши про це суб'єкта призначення у письмовій формі не пізніше як за 14 календарних днів до дня звільнення⁵²⁰;

4) за ініціативою суб'єкта призначення, що пов'язано із: скороченням чисельності або штату державних службовців, скороченням посад державної служби внаслідок зміни структури або штатного розпису державного органу без скорочення чисельності або штату державних службовців, реорганізацією державного органу; ліквідацією державного органу; встановленням невідповідності державного службовця займаній посаді упродовж строку випробування; отриманням державним службовцем негативної оцінки за ре-

⁵¹⁹ Відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо встановлення кримінальної відповідальності за колабораційну діяльність» від 03.03.2022 р., внесено зміни до законодавчих актів України, відповідно до яких передбачено кримінальну відповідальність (стаття 111-1 Кримінального кодексу України) за вчинення низки діянь, що сприяють збройній агресії на території України. Отже, припинення державної служби у разі втрати державним службовцем права на державну службу через колабораційну діяльність згідно п. 4 ч. 1 ст. 84 Закону здійснюється з підстав набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо державного службовця за вчинення умисного кримінального правопорушення та/або встановлення заборони займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави.

⁵²⁰ У зв'язку з веденням бойових дій у районах, в яких розташоване підприємство, установа, організація, та існування загрози для життя і здоров'я працівника він може розірвати трудовий договір за власною ініціативою у строк, зазначений у його заяві (крім випадків примусового залучення до суспільно корисних робіт в умовах воєнного стану, залучення до виконання робіт на об'єктах критичної інфраструктури). Це означає, що державний службовець може розірвати трудовий договір за власним бажанням у строк, зазначений у його заяві у разі наявності наведених обставин.

зультатами оцінювання службової діяльності; вчиненням державним службовцем дисциплінарного проступку, який передбачає звільнення;

5) у разі незгоди державного службовця на проходження державної служби у зв'язку зі 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));

б) 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);

7) у разі виходу державного службовця на пенсію або досягнення ним 65-річного віку, якщо інше не передбачено законом⁵²¹;

8) у разі застосування заборони, передбаченої Законом України «Про очищення влади»;

9) із підстав, які передбачено контрактом про проходження державної служби (у разі укладення).

Загалом для правовідносин, пов'язаних із припиненням державної служби, характерним є те, що для них застосовується виключно метод нормативного регулювання, а не метод договірної 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.

⁵²¹ 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 ухвалюється суб'єктом призначення щороку, але не більш як до досягнення державним службовцем 70-річного віку.

Розділ 2

ОСОБЛИВОСТІ ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ СЛУЖБОВЦІВ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ПЕРІОД ДІЇ РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ⁵²²

2.1. Правовий статусу органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану

Актуалізація питань провадження публічної служби в Україні в умовах війни є одним із ключових та дискусійних, адже належна організація публічної служби та налагодження ефективного механізму публічного адміністрування в таких складних умовах стала чи не найголовнішим викликом для держави. Слід зазначити, що встановлення організаційно-правових механізмів забезпечення діяльності публічних службовців в умовах правового режиму воєнного стану на всіх рівнях управління є важливою складовою життєдіяльності держави та запорукою майбутнього відновлення країни. Однак варто врахувати, що в умовах війни пріоритетними для чіткого врегулювання є окремі сфери управління, зокрема: захист внутрішньо переміщених осіб, що є публічними службовцями; правовий статусу публічних службовців; особливості тримання та застосування державними службовцями вогнепальної зброї; окремі аспекти реалізації повноважень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб; особливості проходження служби публічними службовцями, які виїхали за кордон після введення воєнного стану в Україні; кадрового забезпечення органів державної влади та місцевого самоврядування на деокупованих територіях України; правове регулювання вступу на публічну службу в умовах воєнного стану; адміністративно-правові аспекти діяльності публічних службовців в умовах правового режиму воєнного стану тощо. Оскільки окремим видом публічної служби є служба в органах місцевого самоврядування (муніципальна служба). Тож можна стверджувати, що всі вищезазначені напрямки, що потребують детальної наукової та практичної регламентації, стосуються зокрема і служби в органах місцевого самоврядування.

Варто відзначити, що на територіях, де введено воєнний стан, для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян Президентом України можуть утворюватися тимчасові державні органи – військові адміністрації.

⁵²² Автори: Людмила Корнута, кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного і фінансового права, сумісник кафедри психології Національного університету «Одеська юридична академія».

Військові адміністрації населених пунктів утворюються в одному чи декількох населених пунктах (селах, селищах, містах), в яких сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи не здійснюють покладених на них Конституцією та законами України повноважень, зокрема внаслідок фактичного саморозпуску або самоусунення від виконання своїх повноважень, або їх фактичного невиконання, або припинення їх повноважень згідно із законом. У разі ухвалення рішення про утворення районних, обласних військових адміністрацій їх статусу набувають відповідно районні, обласні державні адміністрації, а голови районних, обласних державних адміністрацій набувають статусу начальників військових адміністрацій. Спрямування, координацію та контроль за діяльністю обласних військових адміністрацій здійснює Генеральний штаб Збройних сил України, а з інших питань – Кабінет Міністрів України у межах своїх повноважень. Повноваження військових адміністрацій здійснюються з урахуванням особливостей воєнного стану. Військові адміністрації консолідують зусилля місцевих органів влади, спільно із державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, підприємствами, установами та організаціями, громадянами здійснюють заходи правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян⁵²³.

Проте передусім варто зазначити, що загалом 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 й відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування є сукупністю 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 потрібно відзначити Конституцію України, закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 р., «Про службу в органах місцевого самоврядування» 2001 р., «Про статус депутатів місцевих рад» 2002 р., «Про запобігання корупції» 2014 р., а також ціла низка підзаконних актів, зокрема постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового порядку формування кадрового резерву в органах місцевого самоврядування» 2001 р., «Про віднесення посад органів місцевого самоврядування до відповідних категорій посад» 2001 р., наказ Національного агентства України з питань державної служби «Про за-

⁵²³ Про здійснення заходів правового режиму воєнного стану органами місцевого самоврядування. URL: <https://yarunska-gromada.gov.ua/pro-zdijsnennya-zahodiv-pravovogo-rezhimu-voennogo- stanu-organami-miscevogo-samovryaduvannya-11-23-04-03-06-2022/>

твердження Порядку організації підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування» 2019 р., наказ Національного агентства України з питань державної служби «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розроблення та оформлення програм підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад» 2020 р. та ін⁵²⁴. У той же час з урахуванням введення воєнного стану важливо також визначити закони України «Про правовий режим воєнного стану» 2015р. та «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» 2022 р. Зазначені акти мають основну місію, що виражається в нормативному закріпленні особливостей правового статусу службовців органу місцевого самоврядування, їх повноважень та окремих процедурних питань провадження муніципальної служби під час військового стану.

Слід пам'ятати, що служба в органах місцевого самоврядування, що реалізується уповноваженою особою, а саме службовцем в органі місцевого самоврядування, є окремим видом публічних службовців⁵²⁵. 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 ухвалені на посаду за іншою передбаченою законодавством процедурою. Варто пам'ятати, що особа, яка займає відповідну посаду в органах місцевого самоврядування, має 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. Загалом слід пам'ятати, що право на службу в органах місцевого самоврядування мають громадяни України неза-

⁵²⁴ Лариса Корнута Правовий статус службовця в органі місцевого самоврядування. С. 403–427 URL: <https://sipl.com.ua/wp-content/plugins/>

⁵²⁵ Мельник Р., Бевзенко В. Загальне адміністративне право: навчальний посібник; за заг. ред. Р.С. Мельника. Київ: Ваіте, 2014. 376 с.

лежно 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.

Принципово важливим для службовців органів місцевого самоврядування є при виконанні обов'язків дотримуватися та забезпечувати такі принципи, як законність, верховенство права, забезпечення прав, свобод та законних інтересів громадян, своєчасність, повнота, відкритість та ін. Адже недотримання та порушення вказаних принципів органами чи посадовими особами місцевого самоврядування нерідко 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 цієї справи 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 скаргами⁵²⁶.

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 являє 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 та у спосіб, передбачені Конституцією і законами України, та керуються у своїй діяльності Конституцією України і 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 являє 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 службу⁵²⁷. Варто зазначити, що

⁵²⁶ Справа «Рисовський проти України» (Заяви № 29979/04). Рішення від 20.10.2011 р. Європейський суд з прав людини. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_854#Text (дата звернення: 08.10.2022 р.)

⁵²⁷ Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навчальний посібник; за заг. ред. Р.С. Мельника. Київ: Ваіте, 2014. 376 с.

основні складові правового статусу службовців, а саме права та обов'язки посадових осіб визначені в 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 в конкретної особи з'являються після настання таких 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 ухвалюється на службу в органи місцевого самоврядування, вважається такою, що вступила на посаду з моменту складення присяги. Варто також зазначити, що для наявності в певної особи загального статусу громадянина потрібною є лише наявність між особою та державою політико-правового зв'язку громадянства, у той час як для набуття правового статусу посадової особи місцевого самоврядування потрібною 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 означає ухвалення (вступ) громадянина України на службу в органи місцевого самоврядування, яка для цих посадових осіб є найбільш загальною організаційно-правовою формою їх діяльності та реалізації свого посадового статусу, а також наявністю у такого громадянина додаткових прав і обов'язків, обмежень, пільг, можливість застосування до нього додаткових заходів відповідальності тощо.

Щодо визначення особливостей правового статусу службовця органу місцевого самоврядування в період дії воєнного стану варто зацентувати увагу на основних правах та обов'язках, що визначають правовий статус службовця. Так, серед основних прав державних службовців слід визначити такі: право на повагу особистої гідності, справедливе й шанобливе ставлення до себе з боку керівників, співробітників і громадян; право на оплату праці залежно від посади, яку вона займає, рангу, який їй присвоєно, якості, досвіду та стажу роботи; право на просування по службі відповідно до професійної освіти, результатів роботи та атестації; право на безпечні та необхідні для високопродуктивної роботи умови праці; право на соціальний і правовий захист; право захищати свої законні права та інтереси та інші⁵²⁸.

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. Так, посадовою інструкцією є документ, що видається з метою регла-

⁵²⁸ Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001р. №2493-III. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>

ментації організаційно-правового статусу службовця, його конкретних завдань та обов'язків, прав, відповідальності, забезпечує умови для його ефективної роботи.

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. Так, складовою правового статусу службовців є існування правообмежень і заборон, що зумовлюються специфікою виконуваних ними завдань та функцій держави й службових повноважень. 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; недопущення дій чи бездіяльності, які можуть зашкодити інтересам місцевого самоврядування та держави⁵²⁹.

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 маються на увазі навмисні дії посадової особи місцевого самоврядування, що явно виходять за межі прав і повноважень, наданих йому за посадою законом і нормативним актом органу місцевого самоврядування (статутом, положенням, інструкцією тощо). Перевищення посадових обов'язків також розуміють як дії посадової особи, що виходять за межі його повноважень і призвели до суттєвого порушення прав і законних інтересів громадян або організацій чи інтересів суспільства й держави, що охороняються законом. Так, 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, права на справедливий

⁵²⁹ Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>

суд⁵³⁰. Варто звернути увагу, що першочерговою підставою звернення до суду позивачів було порушення щодо виконання власних повноважень, що регламентується ст.30 Повноваження в галузі будівництва Закону України «Про місцеве самоврядування».

У свою чергу важливим є акцентувати увагу на тих особливостях професійної діяльності службовців в органі місцевого самоврядування, які зумовлені введенням військового стану в Україні. Насамперед варто зазначити особливості, які стосуються управлінських актів органів місцевого самоврядування.

Так, згідно із Законом України «Про правовий режим воєнного стану» 2015 р.⁵³¹ у період дії воєнного стану акти органів місцевого самоврядування готуються та публікуються з такими особливостями:

1) усі проекти актів органів місцевого самоврядування, а також їх посадових осіб не потребують оприлюднення як цього вимагає законодавство, зокрема і проекти актів щодо переліків та умов отримання послуг, що надаються органами місцевого самоврядування, форми і зразки документів, правила їх заповнення тощо;

2) на період запровадження воєнного стану службовці органів місцевого самоврядування не ведуть моніторинг місцевих ресурсів, які можуть визначатися як державна допомога суб'єктам господарювання, можуть не дотримуватися відповідних процедур на захист конкуренції приватного сектора з комунальним та не подають до Антимонопольного комітету України відповідних звітів, як це передбачає Закон України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» 2014 р.⁵³²;

3) мають особливе застосування норми Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» 2003 р. Тобто щонайменше рішення про місцеві податки та збори на 2023 рік місцеві ради можуть ухвалювати виключно з урахуванням приписів податкового законодавства без проведення аналізу регуляторного впливу та погодження проектів із регуляторною службою.

Наступною особливістю функціонування службовців органів місцевого самоврядування варто визначити таку, що стосується ухвалення сільським, селищним, міським головою одноосібних рішень. Зокрема, мер громади, на території якої не ведуться бойові дії та не ухвалено рішення про утворення військової адміністрації населених пунктів, може ухвалити рішення щодо:

⁵³⁰ Справа «Кочкіна та Кочкін проти України» (Заяви № 46311/08 та № 2973/10). Рішення від 10.09.2020 р. *Європейський суд з прав людини*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_f37#Text

⁵³¹ Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 08.10.2022 р.)

⁵³² Про державну допомогу суб'єктам господарювання: Закон України від 01.07.2014 р. № 1555-VII. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1555-18#Text> (дата звернення: 08.10.2022 р.)

– звільнення земельних ділянок комунальної власності від незаконно розміщених тимчасових споруд, зокрема тих, що були встановлені, але не введені в експлуатацію у встановленому законодавством порядку;

– обстеження будівель і споруд, пошкоджених внаслідок бойових дій. Обстеження будівель і споруд, пошкоджених внаслідок бойових дій, здійснюється відповідно до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»;

– демонтажу будівель і споруд, які за результатами обстеження визнані аварійно небезпечними і такими, що становлять загрозу життю людей (крім об'єктів оборонного і спеціального призначення, об'єктів культурної спадщини та об'єктів, на які поширюється дія Закону «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку»).

Під час дії воєнного стану національне законодавство дозволило мерам ухвалювати ще низку одноосібних рішень, направлених на ефективне та швидке реагування на виклики, зумовлені війною. Так, ст. 9 Закону «Про правовий режим воєнного стану» наділяє мерів правом одноосібно ухвалювати рішення щодо: передання коштів із відповідного місцевого бюджету на потреби Збройних сил України та/або для забезпечення заходів правового режиму воєнного стану; створення установ з надання безоплатної первинної правової допомоги, призначення на посади і звільнення з посад керівників таких установ, залучення фізичних чи юридичних осіб приватного права до надання безоплатної первинної правової допомоги; поводження з небезпечними відходами а також боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями⁵³³. Варто зазначити, що рішення з перелічених питань оформлюються відповідно до чинного законодавства про місцеве самоврядування у формі розпоряджень. У той же час такі розпорядження набувають чинності з моменту їх ухвалення, якщо в самому рішенні не встановлено пізнішого терміну набрання ним чинності. Такі рішення невідкладно доводяться до відома жителів відповідної територіальної громади. На виконання цих виняткових одноосібних повноважень мер може також самостійно укласти необхідні договори, але на строк, що не перевищує 1 рік від дня припинення чи скасування воєнного стану. Такі договори не потребують погодження з радою, навіть якщо у звичайному, позавоєнному, житті їх затвердження належало до виключної компетенції ради. Якщо на виконання цих повноважень укладається договір, який перевищить зазначений строк, сільська, селищна, міська рада упродовж 30 днів з дня припинення чи скасування воєнного стану ухвалює рішення про затвердження таких договорів та строк їх дії. У той же час, оскільки усі одноосібні рішення мера, направлені на забезпечення заходів правового режиму воєнного стану, обласні військові адміністрації мають право контролювати ці акти. У разі наявності фактів порушення мером під

⁵³³ Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

час реалізації цих повноважень Конституції України чи законів України начальник військової адміністрації за погодженням з Генеральним штабом Збройних сил України порушує перед Президентом України питання про утворення військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів).

2.2. Особливості вступу на службу та проходження служби в органі місцевого самоврядування в умовах воєнного стану

Згідно із загально визначеними правовими нормами 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'язків⁵³⁴. Основним способом заміщення посад в органах місцевого самоврядування є конкурс. Конкурс на заміщення вакантної посади посадової особи місцевого самоврядування повинен забезпечувати конституційне право рівного доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування. Для проведення відбору 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 (відпустки, відрядження, хвороба тощо) або неможливістю ним виконувати свої обов'язки, обов'язки голови конкурсної комісії виконує один із членів конкурсної комісії за рішенням членів комісії. На час відсутності секретаря конкурсної комісії (відпустки, 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 у конкурсі, є кандидатами на зайняття вакантної посади посадової особи місцевого самоврядування. Конкурс проводиться поетапно та має чітко визначену поетапну процедуру. Сам іспит проводиться конкурсною комісією з метою об'єктивної оцінки знань і здібностей кандидатів на посаду посадової особи місцевого самоврядування. Кадрова служба орга-

⁵³⁴ Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14> (дата звернення: 08.10.2022 р.)

ну 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.

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 у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за безпосереднім призначенням, що передбаченою законодавством України (посадові особи місцевого самоврядування, за винятком зазначених вище).

Також потрібно пам'ятати, що складовою правового статусу службовців та важливою умовою при вступі на службу в органи місцевого самоврядування є існування правообмежень та 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 ухваленням на службу в органи місцевого самоврядування, та обмеження, пов'язані з проходженням служби в органах місцевого самоврядування. Перша група обмежень передбачає, що на службу в органах місцевого самоврядування не можуть бути ухвалені 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 упродовж установленого строку; які у 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 встановлені законами України «Про службу в органах місцевого самоврядування» та «Про запобігання корупції»⁵³⁵.

⁵³⁵ Про запобігання корупції: Закон України від 14.09.2014 р. № 1700-VII. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>

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. Зокрема варто звернути увагу, що актуальні питання щодо забезпечення особливостей порядку ухвалення на службу забезпечують низку правових та управлінських актів і забезпечуються Національним агентством України з питань державної служби⁵³⁶. У той же час згідно зі ст. 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» 2015 р. у період воєнного стану особи призначаються на посади в органи місцевого самоврядування, а також на посади керівників комунальних закладів, установ та підприємств без конкурсу⁵³⁷. Призначити особу на посаду без конкурсу можна і через переведення. Однак, варто пам'ятати, що таке переведення можливе лише один раз. Законодавство прямо вказує, що посадові особи місцевого самоврядування, призначені в умовах воєнного стану без конкурсу, не можуть бути переведені на інші посади державної служби чи служби в органах місцевого самоврядування з посад. Далі рухатися службовцю можна буде лише після проходження усіх передбачених у довоєнний час законних процедур та механізмів. Так, особи, призначені у період дії воєнного стану на посади в органи місцевого самоврядування без конкурсу, мають подати декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, передбачену Законом України «Про запобігання корупції», копію Державного сертифіката про рівень володіння державною мовою, що підтверджує рівень володіння державною мовою, визначений Національною комісією зі стандартів державної мови, упродовж трьох місяців з дня припинення чи скасування воєнного стану. Стосовно такої особи службовця, у період воєнного стану, не проводиться спеціальна перевірка, передбачена чинним законодавством. Відповідні перевірки будуть проведені щодо перелічених осіб упродовж трьох місяців з дня припинення чи скасування воєнного стану, крім випадку звільнення такої особи до дня припинення чи скасування воєнного стану. Варто пам'ятати, що після припинення чи скасування воєнного стану, але не пізніше шести місяців з дня його припинення чи скасування, на посади в органах місцевого самоврядування оголошується конкурс, передбачений відповідним законом. Граничний строк перебування особи на посаді, на яку її призначено у період дії воєнного стану, становить не більше 12 місяців з дня припинення чи скасування воєнного стану.

У той же час, сучасний період будівництва суверенної держави постійно потребує вдосконалення принципів та критеріїв, які б забезпечували дотри-

⁵³⁶ Офіційний сайт Національного агентства України з питань державної служби. URL: <https://nads.gov.ua/diyalnist/sluzhba-v-organah-miscevogo-samovryaduvannya/aktualni-pitannya-upravlinnya-personalom-v-organah-miscevogo-samovryaduvannya>

⁵³⁷ Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

мання норм і вимог закону, захищали загальнолюдські цінності, суспільні інтереси⁵³⁸. 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. 3 Типового положення про порядок проведення атестації посадових осіб місцевого самоврядування, що затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 26.10.2001 р.

На час запровадження воєнного стану питання організації навчання й 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 зі службою в органах місцевого самоврядування, забезпечуються в порядку, передбаченому законодавством про місцеве самоврядування та про державну службу з урахуванням особливостей, зазначених у Законі України «Про правовий режим воєнного стану».

В умовах воєнного стану заборонено проведення будь-яких референдумів, зокрема й щодо припинення повноважень відповідних органів місцевого самоврядування. Тому депутатам місцевих рад у разі неможливості проводити пленарні засідання на тимчасово окупованих територіях України, зокрема у зв'язку із загрозою їхньому життю чи безпеці, достатньо просто утримуватись від участі у роботі місцевої ради та діяльності робочих органів місцевої ради (депутатські комісії, групи тощо). У таких випадках Президент України може призначати військові адміністрації населених пунктів там, де це дозволяє закон та поточна ситуація. У той же час ухвалення депутатським корпусом завідомо незаконних рішень в умовах воєнного стану може кваліфікуватися як порушення закону, навіть як злочин. Службовці органів місцевого самоврядування, що порушують законодавство про службу в органах місцевого самоврядування, можуть притягуватися до дисциплінарної, матеріальної (цивільної), адміністративної або кримінальної відповідальності згідно із законом.

Однак, незважаючи на наявні нормативні акти, що були ухвалені внаслідок початку повномасштабного воєнного вторгнення країни-агресора, все ж у сфері функціонування органів місцевого самоврядування міститься й низка неточностей та спірних питань. Зокрема, **закон не враховує, що під час війни в Україні наявні різні типи територій** – тиллові, прифронтові, фронтові, окуповані, деокуповані тощо. Особливості кожного типу території і мають визначати індивідуальні управлінські підходи та окремі норми правового регулювання публічної служби на таких територіях загалом і служби органів

⁵³⁸ Кубіда М., Росенко М. Деякі питання проходження служби в органах місцевого самоврядування та шляхи вдосконалення системи оцінювання якості їх діяльності. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2007-2/doc/3/05.pdf>

місцевого самоврядування зокрема. Наприклад, відповідно до законодавства *під час дії воєнного стану допускається звільнення працівника з ініціативи роботодавця у період його тимчасової непрацездатності, а також у період перебування працівника у відпустці* (крім відпустки у зв'язку з вагітністю та пологами та відпустки для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку). Ця норма більш придатна для застосування на фронтових, прифронтових територіях, щоб забезпечити безперебійну роботу органу влади. І одночасно ця ж норма не захищає службовців від зловживання нею управлінців на тилівій території.

Отже, варто констатувати, що правове регулювання служби в органах місцевого самоврядування, безперечно, потребує відповідності вимогам часу. В умовах війни міць держави має забезпечуватися ізсередини діяльністю міцного корпусу публічних службовців. Убачається, що найпершим і вагомим є врегулювати особливості служби в органах місцевого самоврядування враховано та диференційовано відповідно до найпоширеніших ситуацій, які виникають під час війни, з урахуванням типів територій і впливу воєнних дій. Потребує вирішення проблема визначення особливостей організації переходу службовців місцевого самоврядування на дистанційну роботу, неповну зайнятість, припинення служби тощо, урахувавши специфіку типів територій за рівнем безпеки.

ГЛАВА 15

Адміністративно-деліктне право в умовах воєнного стану⁵³⁹

Розділ 1

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЯК ВИД ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

1.1. Поняття та ознаки адміністративної відповідальності

Інститут адміністративної відповідальності є визначним інститутом адміністративного права, важливим засобом охорони громадського порядку, якому притаманні всі ознаки юридичної відповідальності. За допомогою цього інституту здійснюється захист не тільки адміністративно-правових відносин, а й відносин, урегульованих нормами фінансового, екологічного, трудового, митного права, а в деяких випадках – цивільного права та процесуальних галузей права.

У ст. 92 Конституції України адміністративну відповідальність визначено як один з основних видів юридичної відповідальності в Україні. Вона є наслідком невиконання чи неналежного виконання особою норм адміністративного законодавства, що тягне невідворотне реагування держави на адміністративні правопорушення (проступки), та встановлюється виключно законами тощо⁵⁴⁰.

Частіше за все в теоретичних працях зустрічається кілька визначень поняття «адміністративна відповідальність».

В. Авер'янов характеризував адміністративну відповідальність як різновид юридичної відповідальності, що становить собою сукупність адміністративних правовідносин, які виникають у зв'язку із застосуванням уповноваженими органами (посадовими особами) до осіб, що вчинили адміністратив-

⁵³⁹ Авторки: **Оксана Кузьменко**, академік ААПН, доктор юридичних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України, віце-президент ГО «Академія адміністративно-правових наук», заступник директора Юридичного інституту ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»; **Вікторія Чорна**, академік ААПН, доктор юридичних наук, доцент, доцент кафедри теорії та історії права Юридичного інституту ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана». Матеріал розкрито на основі підручника Адміністративне право України. Повний курс / за заг. ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.

⁵⁴⁰ Конституція України : ухвалена Верховною Радою України 28 черв. 1996 року із змінами і доповненнями, внесеними Законом України від 8 груд. 2004 р. № 2222-IV.

ний проступок, передбачених нормами адміністративного права особливих санкцій – адміністративних стягнень⁵⁴¹.

Т. Коломоєць формулює адміністративну відповідальність як різновид юридичної відповідальності, специфічну форму негативного реагування з боку держави в особі уповноважених органів на відповідну категорію протиправних діянь (насамперед адміністративних проступків), а особи, які вчинили зазначені правопорушення, мають відповісти перед уповноваженим державним органом за свої неправомірні дії і понести адміністративне стягнення в установлених законом формах і порядку⁵⁴².

А. Комзюк розкриває адміністративну відповідальність як застосування до осіб, які вчинили адміністративні проступки, адміністративних стягнень, що тягнуть для цих осіб обтяжливі наслідки майнового, морального, особистісного чи іншого характеру і накладаються уповноваженими на те органами чи посадовими особами на підставах і у порядку, встановлених нормами адміністративного права⁵⁴³.

Найбільш повною, на наш погляд, є дефініція, яку запропоновано В. Колпаковим: **адміністративна відповідальність** – це примусове, з додержанням установленної процедури, застосування правомочним суб'єктом передбачених законодавством за вчинення адміністративного проступку заходів впливу, які виконані правопорушником⁵⁴⁴.

Теорія адміністративного права виділяє такі види підстав адміністративної відповідальності:

- *фактичні* (учинення особою особливого виду правопорушення – адміністративного (тобто наявність ознак такого правопорушення);
- *юридичні* (наявність у діях особи юридичного складу правопорушенням – суб'єкта, суб'єктивної сторони, об'єкта, об'єктивної сторони);
- *процесуальні* (наявність процесуальних норм, які забезпечують притягнення винної особи до адміністративної відповідальності).

Законодавець передбачає обставини, що виключають адміністративну відповідальність (ст. 17 КУпАП): 1) *стан крайньої потреби* (ст. 18 КУпАП) – це вчинення дій з ознаками адміністративного проступку для усунення небезпеки, яка загрожує державному або громадському порядку, власності, правам і свободам громадян, установленому порядку управління, якщо

⁵⁴¹. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). Київ: Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.

⁵⁴². Коломоєць Т. О. Адміністративна відповідальність : навч. посіб. Київ: Істина, 2011. С. 10.

⁵⁴³. Комзюк А.Т., Бевзенко В.М., Мельник Р.С. Адміністративний процес України : Навчальний посібник. Київ: Прецедент, 2007. 531 с.

⁵⁴⁴. Колпаков В.К. Деліктний феномен в адміністративному праві України : дис. на здоб. наук. ступ. докт. юрид. наук зі спец. 12.00.07 - теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право, К. : Національна академія внутрішніх прав, 2005. 454 с.

ця небезпека за даних обставин не могла бути усунута іншими засобами і якщо заподіяна шкода є менш значною, ніж відвернена шкода; 2) *стан потрібної оборони* (ст. 19 КУпАП) – це вчинення дій з ознаками адміністративного проступку при захисті державного або громадського порядку, власності, прав і свобод громадян, установленого порядку управління від протиправного посягання через заподіяння посягаючому шкоди, якщо при цьому не було допущено перевищення меж потрібної оборони. Перевищенням меж потрібної оборони закон визнає явну невідповідність захисту характерові і суспільній шкідливості посягання; 3) *стан неосудності* (ст. 20 КУпАП) – це вчинення дій з ознаками адміністративного проступку особою, яка не могла усвідомлювати свої дії або керувати ними внаслідок хронічної душевної хвороби, тимчасового розладу душевної діяльності, слабоумства чи іншого хворобливого стану⁵⁴⁵.

Кодексом України про адміністративні правопорушення передбачено випадки можливого звільнення від адміністративної відповідальності: 1) коли характер вчиненого проступку і особи правопорушника свідчить про доцільність застосування до нього заходів громадського впливу (ст. 21 КУпАП); 2) коли визнано малозначність проступку (ст. 22 КУпАП); 3) коли наявний дипломатичний імунітет від адміністративної юрисдикції (ст. 16 КУпАП)⁵⁴⁶.

Адміністративна відповідальність як інститут адміністративного права має такі **особливості**:

1) адміністративна відповідальність має публічно-правовий характер, що виявляється в тому, що проступок за будь-яких умов, навіть коли він спрямований проти особи (фізичної чи юридичної), є порушенням правового порядку, охорона якого – мета і функція держави;

2) це самостійний вид правової відповідальності, що настає за адміністративні проступки в різних сферах публічного адміністрування. Законодавство про адміністративну відповідальність охороняє митні, податкові, лісові, земельні, фінансові, водні, природоохоронні відносини, які регулюються нормами відповідних галузей права;

3) є специфічною формою правового реагування з боку публічної адміністрації на певну категорію протиправних проявів і є наслідком винного суспільно шкідливого (антигромадського) діяння;

4) реалізується як у судовому, так і в позасудовому порядку;

5) є одним із видів адміністративного примусу у вигляді застосування встановлених законодавством адміністративних стягнень;

6) реалізується в умовах неслужбової підлеглихості;

7) зобов'язує правопорушника дати відповідь перед повноважним органом публічної адміністрації щодо своїх неправомірних дій і понести за це

⁵⁴⁵. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8073-Х. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984, додаток до № 51. Ст.1122.

⁵⁴⁶. Там само.

стягнення з негативними для правопорушника наслідками (морального, матеріального або фізичного характеру);

8) нормативною підставою адміністративної відповідальності, крім КУпАП, є інші законодавчі акти, зокрема Водний кодекс України від 6 червня 1995 р. (статті 110–111), Митний кодекс України від 11 липня 2002 р. (статті 319–406), закони України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 № 1700-VII, «Про рекламу» від 3 липня 1996 р. № 270/96-ВР, «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 року № 4572-VI тощо;

9) правом притягнення особи до адміністративної відповідальності наділене широке коло суб'єктів владних повноважень, визначених у главі 17 КУпАП (суди, поліція тощо);

10) суб'єктами адміністративної відповідальності постають як фізичні (осудна особа, яка на момент вчинення адміністративного проступку досягла 16-річного віку (ст. 12. КУпАП), так і юридичні особи;

11) реалізується у відповідних процесуальних формах;

12) засобом реалізації адміністративної відповідальності є адміністративні стягнення та заходи виховного впливу, передбачені ст. 24¹ КУпАП.

Суспільні відносини, що врегульовуються інститутом адміністративної відповідальності, різні за своїм обсягом та змістом. Вона реалізується як у матеріальних нормах (які передбачають конкретні права та обов'язки), так і в процесуальних.

1.2. Відмежування адміністративної відповідальності від інших видів юридичної відповідальності

Незважаючи на наявність спільних рис, що притаманні будь-якому виду юридичної відповідальності, адміністративна відповідальність у той самий час відрізняється від інших видів юридичної відповідальності.

Адміністративна відповідальність відмежовується від кримінальної за такими ознаками:

– адміністративна відповідальність настає за вчинення адміністративного правопорушення, склад якого визначається як законами (КУпАП, Митний кодекс України, Закони України «Про громадські об'єднання», «Про запобігання корупції» тощо), так і підзаконними актами (рішення органів місцевого самоврядування). Кримінальна відповідальність настає за вчинення злочинів, склад яких визначається виключно нормами Кримінального кодексу України;

– правом порушення справ про адміністративні правопорушення, як і правом розгляду таких справ наділене широке коло суб'єктів публічної адміністрації. Правом порушення кримінальних справ наділені виключно органи дізнання і попереднього слідства, визначені КПК України, та органи прокуратури, а правом розгляду – виключно суди. Що стосується суб'єктів, які встановлюють юридичну відповідальність, то на відміну від кримінальної

відповідальності, яка встановлюється виключно Верховною Радою України, адміністративна встановлюється й іншими суб'єктами публічної адміністрації (органами місцевого самоврядування);

- до кримінальної відповідальності притягуються лише фізичні особи, а до адміністративної – як фізичні, так і юридичні особи;

- притягнення особи до адміністративної відповідальності й застосування до неї адміністративних санкцій не призводить до таких наслідків, як судимість, що в подальшому виявляється в певних обмеженнях її правосуб'єктності (наприклад, вільний виїзд за межі України);

- адміністративна відповідальність реалізується як у позасудовому, так і в судовому порядку, кримінальна – тільки в судовому;

- притягнення особи до адміністративної відповідальності відбувається в короткі строки та за спрощеною процедурою (можливість накладення адміністративного стягнення на місці вчинення протиправного діяння, без складання протоколу про адміністративне правопорушення – ст. 258 КУпАП).

Слід також зазначити, що кримінальна відповідальність має пріоритет перед відповідальністю адміністративною. У ч. 2 ст. 9 Кодексу України про адміністративні правопорушення зазначається, що адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені КУпАП, настає, якщо ці порушення за своїм характером не тягнуть відповідно до закону кримінальної відповідальності.

Адміністративна відповідальність відмежовується від цивільно-правової за такими ознаками:

- в інституті адміністративної відповідальності діє презумпція невинності, а в цивільній – презумпція вини;

- метою притягнення до адміністративної відповідальності є виховання особи і запобігання вчинення правопорушень у подальшому та іншими особами, цивільної – насамперед відшкодування шкоди;

- адміністративна відповідальність належить до компетенції органів публічної адміністрації та їх посадових осіб, а цивільно-правова – до компетенції судів;

- заходами цивільної відповідальності суспільні відносини, як правило, захищаються за рахунок майна винного з метою відновити попередній майновий стан потерпілої сторони, а заходи адміністративної відповідальності, як і кримінальної, спрямовані також проти особи порушника;

- нормативні підстави адміністративної та цивільно-правової відповідальності регулюються різним законодавством – адміністративним та цивільним;

- адміністративна відповідальність настає переважно в позасудовому порядку в короткі строки або навіть на місці вчинення проступку, натомість цивільно-правова не може мати місця без відповідного звернення заінтересованої сторони до суду з позовом. Строки притягнення до цивільно-правової відповідальності, на відміну від адміністративної, – до 3 років, вони

можуть перериватися, подовжуватися, поновлюватися тощо.

Адміністративна відповідальність відрізняється від дисциплінарної:

– головною ознакою, яка обумовлює всі інші відмінності між адміністративною та дисциплінарною відповідальністю, є їх різна правова природа. Свій вираз вона знаходить у тому, що обов'язок додержуватись правил, за порушення яких передбачена адміністративна відповідальність, на відповідних суб'єктів покладається владно. Обов'язок додержуватись правил, за порушення яких передбачена дисциплінарна відповідальність, відповідними суб'єктами ухвалюється на себе добровільно. Так, природа адміністративної відповідальності – публічно-правова. Вона настає при порушенні загальнообов'язкових правил, які встановлюються публічною адміністрацією. Тоді як природа дисциплінарної відповідальності – цивільно-правова. Вона виникає за умови, що сторони уклали трудовий договір і дійшли згоди щодо взаємних прав і обов'язків, які будуть добровільно виконуватись;

– адміністративна відповідальність здійснюється за законодавством про адміністративні правопорушення. Дисциплінарна відповідальність окрему галузь законодавства не утворює. Вона прямо або побічно виражається в нормативному матеріалі адміністративного, трудового, виправно-трудоного й інших галузей права. Це, наприклад, Кодекс законів про працю України від 10 грудня 1971 р. (статті 40, 41, 139, 140, 147); Кримінально-виконавчий кодекс України від 11 липня 2003 р. (статті 68, 82 інші); закони України «Про охорону праці» від 14 жовтня 1992 р. (ст. 19); «Про колективні договори і угоди» від 1 липня 1993 р. (статті 17, 18, 19); статuti і положення про дисципліну (наприклад, «Дисциплінарний статут служби цивільного захисту» від 5 березня 2009 р., «Дисциплінарний статут Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України» від 4 вересня 2008 р.);

– адміністративна відповідальність відрізняється від дисциплінарної характеристикою суб'єкта, який вчинив протиправне діяння. Суб'єктом адміністративного проступку є осудна особа, яка досягла 16-річного віку й виконала описаний у законі склад адміністративного проступку. Таким чином, головними ознаками суб'єкта адміністративного проступку є вік, осудність, винність. А суб'єктом дисциплінарного проступку може бути лише особа, що перебуває у трудових відносинах з роботодавцем. Така особа може бути як повнолітньою, так і неповнолітньою. Головною ознакою суб'єкта дисциплінарного проступку є перебування у трудових відносинах з роботодавцем. Відсутність цієї ознаки виключає визнання особи суб'єктом дисциплінарного проступку;

– адміністративні проступки відрізняються від дисциплінарних за характеристикою суб'єкта, який має право їх розглядати і виносити рішення. Так, суб'єктом розгляду дисциплінарних справ є керівник колективу, в якому працює правопорушник. Між ними (керівником і порушником дисципліни) обов'язково існують стійкі організаційні зв'язки типу «начальник–підлеглий». А суб'єктом розгляду справ про адміністративні правопорушен-

ня є носій функціональної влади, повноваження якого чітко визначені і зафіксовані у законодавстві. Між ним і правопорушником немає стійких організаційних зв'язків.

1.3. Принципи адміністративної відповідальності

Принципи адміністративної відповідальності – це основні положення, закріплені в Конституції та інших законах України, на яких базується порядок притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності⁵⁴⁷.

Верховенство права полягає в тому, що адміністративна відповідальність в Україні та процедура притягнення до адміністративної відповідальності ґрунтується на конституційних принципах і правових презумпціях, які зумовлені виконанням і дією саме принципу верховенства права в Україні.

Принцип законності полягає, по-перше, в тому, що адміністративна відповідальність настає лише за ті діяння, які передбачені законом, по-друге, притягати до адміністративної відповідальності мають право тільки передбачені законом компетентні органи, по-третє, органи публічної адміністрації при вирішенні питання про притягнення винної особи до адміністративної відповідальності мають керуватися законом і здійснювати свої повноваження в рамках передбаченої законодавством компетенції.

Принцип обґрунтованості полягає в тому, що довільне притягнення особи до адміністративної відповідальності не допускається. Правозастосовні органи мають установити сам факт учинення адміністративного проступку, а також установити інші обставини справи, які мають значення для кваліфікації адміністративного проступку та індивідуалізації адміністративної відповідальності.

Принцип невідворотності передбачає неминучість настання адміністративної відповідальності для особи, яка вчинила адміністративний проступок.

Принцип своєчасності адміністративної відповідальності означає можливість притягнення правопорушника до відповідальності упродовж строку давності, тобто періоду часу, не занадто віддаленого від факту правопорушення.

Принцип справедливості виявляється в тому, що законодавець, передбачаючи санкцію за адміністративне правопорушення, має виходити зі ступеня суспільної небезпеки певного протиправного діяння.

Принцип гуманізму полягає в повазі до гідності і прав особи.

Принцип індивідуалізації покарання вимагає відповідності між заходом впливу до правопорушника, що обирається, і ступенем суспільної небезпеки адміністративного проступку.

Відповідність провини та покарання вимагає, щоб при виборі конкретно-

⁵⁴⁷. Кузьменко О.В. Курс адміністративного права України. Підручник./ за заг. ред. Колпакова В.К., Кузьменко О.В., Пастуха І.Д. К. : Юринком Інтер, 2013. 912 с.

го заходу адміністративного стягнення враховувались усі обставини вчиненого правопорушення й особа порушника.

1.4. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в разі їх фіксації в автоматичному режимі спеціальними технічними засобами

Відповідальність за адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням правил дорожнього руху та правил, що забезпечують безпеку руху транспорту, передбачена главою 10 КУпАП (Адміністративні правопорушення на транспорті, в галузі шляхового господарства і зв'язку – ст.ст. 109-142 КУпАП).

Ця група правопорушень досить велика і різноманітна, кваліфікація окремих із них вимагає спеціальних знань, і тому правову оцінку таким правопорушенням, складання відповідних адміністративно-процесуальних документів і збір інших матеріалів у таких справах здійснюють уповноважені на те особи поліції.

Порушників правил дорожнього руху слід класифікувати за такими категоріями: пішоходи і водії; водії, які мають право керування транспортними засобами, і водії, що такого права не мають; мотоциклісти; велосипедисти; погоничі тварин; особи які керують гужовим транспортом; неповнолітні (особи від шістнадцяти до вісімнадцяти років) і дорослі тощо.

Відповідно до п.1.10 Правил дорожнього руху під *транспортними засобами* розуміються пристойі, призначені для перевезення людей і (або) вантажу, а також встановленого на ньому спеціального обладнання чи механізмів.

Серед *різних порушень водіями правил дорожнього руху* найбільш поширеними є порушення правил експлуатації транспортних засобів; перевищення швидкості руху, невиконання сигналів регулювання, порушення правил обгону та правил перевезення людей; невиконання водіями вимог про зупинку, залишення місця дорожньо-транспортної пригоди; перешкоджання проведенню огляду транспортних засобів; порушення правил проїзду залізничних переїздів; керування транспортними засобами особами, які перебувають у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння; ненадання транспортних засобів поліцейським та медичним працівникам у невідкладних випадках: для доставки до найближчого лікувального закладу осіб, які потребують негайної медичної допомоги; для виконання службових обов'язків, пов'язаних із переслідування правопорушників, доставкою їх до органів поліції та для транспортування пошкоджених транспортних засобів.

Серед особливостей цієї групи правопорушень слід виділити такі:

- здебільшого диспозиції статей є бланкетними (відсилають до інших нормативно-правових актів, частіше до Правил дорожнього руху);
- переважно застосовуються безальтернативні санкції (сума штрафу є фіксованою);

- превалює застосування скороченого провадження (без складання протоколу про адміністративне правопорушення ст.258 КУпАП);
- існує можливість притягнення до адміністративної відповідальності юридичних осіб;
- передбачено застосування автоматичного режиму фіксації правопорушень;
- використовується електронна форма постанови у справі про адміністративне правопорушення;
- постанова у справі набуває чинності з моменту отримання правопорушником її копії;
- передбачена можливість стягування штрафу на місці вчинення адміністративного правопорушення незалежно від розміру виключно за допомогою безготівкових платіжних пристроїв;
- розгляд справ здійснюється на місці правопорушення;
- можливе застосування особливих заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення (відсторонення водія від керування, огляд на стан сп'яніння, тимчасове затримання транспортного засобу тощо);
- неповнолітні, військовослужбовці та інші особи, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів, несуть відповідальність на загальних підставах;
- у розгляді справи не застосовують положення ст.ст. 33, 34, 35 КУпАП (обставини, що обтяжують/пом'якшують відповідальність);
- термін розгляду всіх справ – загальний (15 діб) від дня одержання органом (посадовою особою), правомочним розглядати справу, протоколу про адміністративне правопорушення та інших матеріалів справи;
- переважним суб'єктом правопорушення є водій (спеціальний суб'єкт), однак КУпАП передбачає відповідальність власників (співвласників) транспортних засобів (ст.14-1 КУпАП);
- можуть бути зафіксовані в автоматичному режимі спеціальними технічними засобами, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, чи засобами фото- і кінозйомки.

За наявності обставин, які свідчать про вчинення порушення, власник (співвласник) транспортного засобу може упродовж десяти днів від дня вручення йому постанови про накладення штрафу повідомити про відповідні обставини (транспортний засіб перебував у володінні чи користуванні іншої особи, вибув з його володіння внаслідок протиправних дій інших осіб тощо) орган (посадову особу), що виніс постанову про накладення адміністративного стягнення. На період з'ясування та перевірки цих обставин виконання постанови про накладення адміністративного стягнення зупиняється до моменту встановлення особи, яка вчинила це правопорушення.

Адміністративну відповідальність за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксоване в автоматичному режимі, або за порушення правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, за-

фіксовані в режимі фотозйомки (відеозапису) (за допомогою технічних засобів, що дають змогу здійснювати фотозйомку або відеозапис та функціонують згідно із законодавством про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах), несе відповідальна особа – фізична особа або керівник юридичної особи, за якою зареєстровано транспортний засіб, а в разі якщо до Єдиного державного реєстру транспортних засобів внесено відомості про належного користувача відповідного транспортного засобу, – належний користувач транспортного засобу, а якщо в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань відсутні на момент запиту відомості про керівника юридичної особи, за якою зареєстрований транспортний засіб, – особа, яка виконує повноваження керівника такої юридичної особи.

У разі якщо транспортний засіб зареєстровано за межами території України, і такий транспортний засіб відповідно до законодавства не підлягає державній реєстрації в Україні, до адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксоване в автоматичному режимі, або за порушення правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксовані в режимі фотозйомки (відеозапису), притягається особа, яка ввезла такий транспортний засіб на територію України.

Відповідальна особа або особа, яка ввезла транспортний засіб на територію України, звільняється від відповідальності за адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, або за порушення правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксовані в режимі фотозйомки (відеозапису), у випадках, якщо упродовж 20 календарних днів від дня вчинення відповідного правопорушення або від дня набрання постановою у справі про адміністративне правопорушення законної сили:

– ця особа надала документ, який підтверджує, що до моменту вчинення правопорушення транспортний засіб вибув з її володіння внаслідок протиправних дій інших осіб, або щодо протиправного використання іншими особами номерних знаків, що належать їй транспортному засобу;

– особа, яка керувала транспортним засобом на момент вчинення зазначеного правопорушення, звернулася особисто до органу (посадової особи), уповноваженого розглядати справи про адміністративні правопорушення, із заявою про визнання зазначеного факту адміністративного правопорушення та надання згоди на притягнення до адміністративної відповідальності, а також надала документ (квитанцію) про сплату відповідного штрафу.

Треба зазначити, що режим фотозйомки (відеозапису) передбачає здійснення уповноваженою посадовою особою фото/відеофіксації обставин порушення правил зупинки, стоянки або паркування транспортних засобів, а саме: дати, часу (моменту), місця розташування транспортного засобу щодо нерухомих об'єктів та/або географічних координат, інших ознак наявності

складу адміністративного правопорушення, передбаченого відповідною статтею Особливої частини Кодексу України про адміністративні правопорушення. При здійсненні фотозйомки обов'язковою є наявність не менше двох зображень транспортного засобу, отриманих із різних або протилежних ракурсів, а в разі фіксації порушення, що полягає в неоплаті вартості послуг з користування майданчиком для платного паркування в межах населеного пункту, в якому не впроваджена автоматизована система контролю оплати паркування, обов'язковою є наявність додаткового зображення (зображень), що фіксує відсутність документа про оплату послуг з користування майданчиком для платного паркування під лобовим склом транспортного засобу.

Порядок внесення відомостей про належного користувача транспортного засобу до Єдиного державного реєстру транспортних засобів, держателем якого є Міністерство внутрішніх справ України, установлюється Кабінетом Міністрів України.

1.5. Адміністративна відповідальність юридичних осіб

Питання адміністративної відповідальності юридичних осіб довгий час було дискусійним. Відсутність на законодавчому рівні нормативно-правових підстав визначення юридичної особи суб'єктом адміністративної відповідальності спричиняло виникнення постійних дискусій та невизнання юридичних осіб суб'єктами адміністративної відповідальності. Д. Лук'янець, досліджуючи питання адміністративної відповідальності відзначає, що в контексті адміністративної відповідальності юридичних осіб існують певні особливості, що продиктовані специфікою юридичних осіб як суб'єктів правовідносин порівняно з фізичними особами.

До них відносять: 1) відсутність у юридичних осіб власних психічних характеристик; 2) участь юридичних осіб у правовідносинах через уповноважених представників; 3) наявність у юридичних осіб внутрішньої організаційної структури; 4) специфічні параметри оцінювання діяльності юридичних осіб.

Водночас **обставинами, що свідчать про наявність адміністративної відповідальності юридичних осіб**, є: 1) соціально-економічні та політичні зміни в Україні, початок яких датується 90-ми роками минулого століття, привели до становлення ринкових відносин, розвитку підприємництва та модернізації вирішення юридичних конфліктів за участі юридичних осіб; 2) наявність законів України, які містять положення щодо адміністративної відповідальності юридичних осіб (закони України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху» від 14 липня 2015 року № 596-VIII; «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування» від 14 жовтня 1994 р № 208/94-ВР; «Про захист від недобросовісної конкуренції» від 7 червня 1996 р № 236/96-ВР; «Про рекламу» від 3 липня 1996 р № 270/96-ВР та ін.);

3) наявність підзаконних актів, положення яких деталізують механізм притягнення до адміністративної відповідальності юридичних осіб; 4) наявність конкретних прикладів накладення адміністративних стягнень на юридичних осіб.

Характерними рисами адміністративної відповідальності юридичних осіб є: деліктоздатність виникає від моменту державної реєстрації; деліктоздатність втрачається від моменту вилучення з реєстру юридичних осіб.

Отже, юридична особа є суб'єктом адміністративної відповідальності, якщо до моменту вчинення адміністративного проступку вона зареєстрована у встановленому законом порядку.

Адміністративній відповідальності як юридичних, так і фізичних осіб притаманні такі спільні ознаки, як публічний державно обов'язковий характер, зосередження права накладення стягнень в уповноважених органах виконавчої влади (тобто наявність органів адміністративної юрисдикції), особливий порядок притягнення до відповідальності, установлення виключного переліку діянь, за які накладаються стягнення, та відповідальності за них перед законом.

Санкції, які застосовуються до юридичних осіб як суб'єктів адміністративної відповідальності, поділяються на три групи:

I. Заходи майнового характеру: а) фінансові санкції; б) конфіскація майна; в) вилучення прибутку (доходу) або інших незаконно отриманих сум.

II. Заходи, пов'язані з обмеженням дієздатності юридичних осіб: а) зупинення дії або анулювання ліцензії; б) обмеження у здійсненні певних видів діяльності.

III. Заходи організаційного характеру: а) примусова реорганізація юридичної особи; б) ліквідація юридичної особи.

Актуальними проблемами адміністративної відповідальності юридичних осіб є такі:

1) потреба конструювання та наведення в єдиному нормативно-правовому акті повного переліку адміністративних стягнень, що можуть застосовуватися до юридичних осіб, з визначенням загальних правил накладення вказаних стягнень;

2) потреба визначення місця та ролі адміністративно-господарських санкцій у загальній структурі адміністративної відповідальності юридичних осіб;

3) потреба теоретико-правового обґрунтування вини юридичної особи (як потрібної складової суб'єктивної сторони адміністративного правопорушення) тощо.

КУпАП передбачено відповідальність за адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, та за порушення правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксовані в режимі фотозйомки (відеозапису) (ст.14-2 КУпАП), водночас ст. 27 КУпАП визначено, що штраф як вид адміністративного стягнення може накладатися як на фізичних, так і на юридичних осіб.

А в примітці до ст.123 КУпАП чітко визначено, що суб'єктом правопорушення в цій статті є особа, яка керувала транспортним засобом у момент його вчинення, а в разі вчинення правопорушення, передбаченого частиною першою цієї статті, якщо зазначене правопорушення зафіксовано в автоматичному режимі, – юридична або фізична особа, за якою зареєстровано транспортний засіб.

Треба відзначити, що вина юридичної особи щодо адміністративного проступку визначається завідомо протиправним характером учиненої нею дії чи бездіяльності (невиконанням установлених законом та її статусом / положенням завдань та обов'язків).

Юридична особа визнається винною в учиненні адміністративного проступку, якщо буде встановлено, що проступок учинений у її інтересах будь-якою посадовою особою, яка діяла особисто або як представник юридичної особи та яка займає керівну посаду у цій юридичній особі, з використанням представницьких повноважень юридичної особи чи повноважень ухвалювати рішення від імені юридичної особи, але цією особою не були вжиті всі необхідні заходи щодо їх додержання.

У разі злиття кількох юридичних осіб до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративного проступку притягується новоутворена юридична особа.

Порядок притягнення юридичних осіб до адміністративної відповідальності – це визначена законом послідовність дій, якої зобов'язані дотримуватися компетентні органи й посадові особи під час притягнення суб'єкта до адміністративної відповідальності, а також особи, які звинувачені у вчиненні правопорушення, під час розгляду справи про адміністративне правопорушення стосовно них і при оскарженні ухваленого в ній рішення.

1.6. Законодавчі акти, що регулюють відносини адміністративної відповідальності

Як нами було зазначено вище, однією з особливостей адміністративної відповідальності є те, що склади адміністративних правопорушень визначені не лише в Кодексі України про адміністративні правопорушення, але й в інших законодавчих актах. Наведемо перелік основних з них.

Міжнародні правові акти:

1. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод : від 04.11.1950. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004.

2. Конвенція про дорожні знаки та сигнали : від 08.11.1968. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_902.

3. Конвенція про дорожній рух : від 08.11.1968. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_041.

4. Конвенція про статус біженців. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_011

Закони України:

1. Конституція України: Ухвалена Верховною Радою України 28 черв. 1996 р. Відомості Верховної Ради України, 1996. № 30. Ст. 141.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10>.
3. Митний кодекс України: Закон України від 13 березня 2012 року №4495-VI. Відомості Верховної Ради України, 2012. № 44-45, № 46-47, №48. Ст.552.
4. Лісовий кодекс України : Закон України від 21 січ. 1994 р. №3852-XII. Відомості Верховної Ради України, 1994. № 17. Ст. 99.
5. Земельний кодекс України : Закон України від 25 жовт. 2001р. № 2768-III. Відомості Верховної Ради України, 2002. № 3–4. Ст. 27.
6. Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі : Закон України від 01.12.1994 р № 264/94-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/264/94-вр>.
7. Про безоплатну правову допомогу: Закон України від 02.06.2011 №3460-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-17>.
8. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23.02.2006 № 3477-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15>.
9. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.

Підзаконні нормативно-правові акти:

1. Про Правила дорожнього руху : Постанова Кабінету Міністрів України від 10.10.2001 № 1306. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1306-2001-п>.
2. Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції : Наказ МВС України від 06.11.2015 № 1376. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1496-15>.
3. Про затвердження Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі: Наказ МВС України від 07.11.2015 № 1395. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1408-15>.
4. Про затвердження Інструкції про організацію здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі: Наказ МВС України та Держ. департаменту з питань виконання покарань від 04.11.2003 № 1303/203. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0046-04>.
5. Про затвердження Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної, холодної і охолощеної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, та патронів до них, а також боеприпасів до зброї, основних частин зброї та вибухових матеріалів: Наказ МВС України від 21.08.1998 № 622. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0637-98>.

Розділ 2

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВОПОРУШЕННЯ

2.1. Поняття адміністративного правопорушення

Ст. 9 Кодексу України про адміністративні правопорушення визначено, що адміністративне правопорушення (проступок) – це протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, що посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність. Написання законодавцем поняття «адміністративне правопорушення (проступок)» створює неоднозначність тлумачення та зіставлення дефініцій «адміністративне правопорушення» й «адміністративний проступок».

Проступок – це лише протиправна поведінка, за яку передбачено дисциплінарну або адміністративну відповідальність. Ці поняття не є тотожними, оскільки *адміністративне правопорушення* – це порушення будь-якої адміністративно-правової норми, незалежно від того, чи передбачено за це відповідальність, а *адміністративний проступок* – це різновид адміністративного правопорушення, за який встановлено адміністративну відповідальність⁵⁴⁸.

Отже, *адміністративне правопорушення* – це 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 (ст. 9 КУпАП).

2.2. Ознаки адміністративного правопорушення

Адміністративному правопорушенню властиві такі загальноправові ознаки:

- *дія чи бездіяльність*, тобто діяння, а не думки, бажання чи інші подібні прояви психічної діяльності людей. *Дія* – це, наприклад, дрібне хуліганство (ст. 173); знищення межових знаків (ст. 56); незаконний посів снотворного маку (ст. 106-2); пошкодження зелених насаджень (ст. 153). *Бездіяльність* – невиконання вимог екологічної безпеки (ст. 91-1); недодержання державних стандартів (ст. 96); ухилення осіб від виконання рішень Антимонопольного комітету України (ст. 166-4). Із цієї ознаки випливає важливий висновок, що думки, бажання чи інші вияви психічної діяльності юридичного значення не мають і адміністративним проступком бути не можуть;

- *суспільна шкідливість* (суспільна небезпека). Поняття «шкода», «шкідливість», «суспільна шкода», «об'єктивна шкідливість діяння» є онтологічними категоріями і виявляються в емпіричному вимірі. Наявність шкоди, за

⁵⁴⁸. Адміністративна відповідальність в Україні: навч. посіб. / за заг. ред. А.Т. Комзюка. Харків: Ун-т внутр. справ, 2000. С. 15.

правило, встановлюється через опис, який сам по собі вже є доказом шкідливості відповідного діяння. Водночас суспільна небезпека – це гносеологічна категорія. Її неможливо встановити через онтологічний опис того, що трапилось. Вона доводиться через дослідження всіх ознак і характеристик факту дійсності, а в нашому випадку – правопорушення. Дослідження всього комплексу властивостей правопорушення здійснюється у відповідних організаційних формах – справах про адміністративні проступки, кримінальних справах, дисциплінарних справах тощо. Такі справи по своїй суті є гносеологічним відбитком конкретного діяння. Розслідування справи – це пізнання (дослідження) факту реальної дійсності, в онтології якого виявилися ознаки правопорушення (кримінального, адміністративного, дисциплінарного тощо). Отже, «шкідливість» є онтологічною ознакою об'єктивної сторони правопорушення (не складу, а суто діяння), яка притаманна злочинам й адміністративним проступкам. Гносеологічною ознакою об'єктивної сторони складу правопорушення, яка притаманна злочинам й адміністративним проступкам, є суспільна небезпека;

- *протиправність* (подібне діяння завжди посягає на загальнообов'язкові правила, встановлені певним нормативним актом). *Протиправність* означає, що юридична норма забороняє конкретне діяння. Вчинення такого діяння є порушенням права. Тобто воно (діяння) є протиправним. Відносно нього діє правова заборона. Наприклад, поширювання неправдивих чуток є порушенням норм ст. 173-1; стрільба з вогнепальної зброї в населених пунктах – порушенням норм ст. 174;

- *винність* (таке діяння, як прояв волі і свідомості особи, має бути завжди винним, тобто вчиненим умисно або з необережності). Винність передбачає наявність в особі власного психічного ставлення до відповідного вчинку і його наслідків. Законодавець уважав за необхідне вказати на форми вини, яка має юридичне значення. Це умисел (вина у формі умислу) і необережність (вина у формі необережності). Умисел може бути прямим чи непрямим (евентуальним). Необережна вина виявляється у формі самовпевненості чи недбалості;

- *адміністративна карність* (подібне протиправне, винне діяння буде визнане адміністративним проступком тільки тоді, коли за його вчинення законодавством передбачено адміністративну відповідальність). За чинним КУпАП, таким покаранням є адміністративне стягнення. Ця ознака дозволяє відмежувати правопорушення від інших протиправних учинків, які не тягнуть за собою адміністративних стягнень;

- *об'єкт посягання*, який визначено як діяння, що посягає на громадський порядок, власність, права, свободи громадян, на встановлений порядок управління.

2.3. Відмежування адміністративного правопорушення від кримінального правопорушення

Відповідно до ст. 9 КУпАП адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені цим Кодексом, настає, якщо вони за своїм характером не передбачають кримінальної відповідальності.

Отже, важливо вміти та знати, яким чином розмежовують кримінальні й адміністративні правопорушення.

Адміністративне правопорушення – це протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, що посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління, за вчинення якої законом передбачено адміністративну відповідальність (ч. 1 ст. 9 КУпАП).

Кримінальне правопорушення – це передбачене Кримінальним кодексом України суспільно небезпечне винне діяння (дія або бездіяльність), вчинене суб'єктом кримінального правопорушення. Не є кримінальним правопорушенням дія або бездіяльність, яка хоча формально і містить ознаки будь-якого діяння, передбаченого цим Кодексом, але через малозначність не становить суспільної небезпеки, тобто не заподіяла і не могла заподіяти істотної шкоди фізичній чи юридичній особі, суспільству або державі⁵⁴⁹.

Уведення складу правопорушення або в Кодекс України про адміністративні правопорушення, або в Кримінальний кодекс. Злочин – це діяння, передбачене кримінальним законом. Адміністративний проступок – діяння, передбачене нормою адміністративного права. Склад будь-якого злочину може бути встановлений лише законом. Склад адміністративних проступків – як законами, так і підзаконними актами.

Наступна характерна ознака полягає в тому, що за скоєння адміністративних правопорушень і злочинів установлені різні за юридичною природою, характером втрат, які зазнає правопорушник, важкістю наслідків заходи державного примусу.

За скоєння адміністративних правопорушень передбачено адміністративні стягнення. Ст. 24 КпАП до них відносить: 1) попередження; 2) штраф; 3) оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; 4) конфіскація предмета, який став знаряддям учинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; грошей, одержаних унаслідок учинення адміністративного правопорушення; 5) позбавлення спеціального права, наданого певному громадянину, позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю; 5-1) громадські роботи; 6) виправні роботи; 6-1) суспільно корисні роботи; 7) адміністративний арешт; 8) арешт з утриманням на гауптвахті.

⁵⁴⁹. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень».

За скоєння кримінальних злочинів передбачено покарання, до яких, зокрема, відносять: 1) штраф; 2) позбавлення військового, спеціального звання, рангу, чину або кваліфікаційного класу; 3) позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю; 4) громадські роботи; 5) виправні роботи; 6) службові обмеження для військовослужбовців; 7) конфіскація майна; 8) арешт; 9) обмеження волі; 10) тримання в дисциплінарному батальйоні військовослужбовців; 11) позбавлення волі на певний строк; 12) довічне позбавлення волі.

Згідно зі ст. 23 КУпАП адміністративне стягнення є мірою відповідальності й застосовується з метою виховання правопорушника і попередження правопорушень. Тому заборонні норми КпАП сформульовано таким чином, що карається саме правопорушення, а не винна особа, до якої застосовується покарання. Згідно з ККУ покарання є заходом примусу, що застосовується від імені держави за вироком суду до особи, визнаної винною в учиненні злочину, і полягає в передбаченому законом обмеженні прав і свобод засудженого. Покарання має на меті не тільки кару, а й виправлення засуджених, а також запобігання вчиненню нових злочинів як засудженими, так і іншими особами. Покарання не має на меті завдати фізичних страждань або принизити людську гідність.

Наступна характерна ознака полягає в тому, що кримінальні справи розглядають тільки суди, і лише суд визначає і призначає те чи інше покарання за злочин. Право розглядати адміністративні справи КУпАП надає широкому колу суб'єктів (статті 218 – 244-21).

Правопорушення і злочин розрізняються також за способом скоєння діяння, формою провини, мотивом правопорушення та іншими ознаками.

Кримінальні правопорушення поділяються на кримінальні проступки і злочини. Кримінальним проступком є передбачене Кримінальним кодексом України діяння (дія чи бездіяльність), за вчинення якого передбачено основне покарання у вигляді штрафу в розмірі не більше трьох тисяч неоподаткованих мінімумів доходів громадян або інше покарання, не пов'язане з позбавленням волі. Злочини поділяються на нетяжкі, тяжкі й особливо тяжкі: нетяжким злочином є передбачене цим Кодексом діяння (дія чи бездіяльність), за вчинення якого передбачено основне покарання у вигляді штрафу в розмірі не більше десяти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або позбавлення волі на строк не більше п'яти років; тяжким злочином є передбачене Кримінальним кодексом діяння (дія чи бездіяльність), за вчинення якого передбачено основне покарання у вигляді штрафу в розмірі не більше двадцяти п'яти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або позбавлення волі на строк не більше десяти років. Особливо тяжким злочином є передбачене Кримінальним кодексом діяння (дія чи бездіяльність), за вчинення якого передбачено основне покарання у вигляді штрафу в розмірі понад двадцять п'ять тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, позбавлення волі на строк понад десять років або довічного позбавлення волі.

Ступінь тяжкості кримінального правопорушення, за вчинення якого передбачене одночасно основне покарання у вигляді штрафу та позбавлення волі, визначається, виходячи зі строку покарання у вигляді позбавлення волі, передбаченого за відповідний злочин.

Закінченим кримінальним правопорушенням визнається діяння, яке містить усі ознаки складу злочину, передбаченого відповідною статтею Особливої частини Кримінального кодексу України. Незакінченим кримінальним правопорушенням є готування до злочину та замах на злочин.

Суб'єктом кримінального правопорушення є фізична осудна особа, яка вчинила злочин у віці, з якого відповідно до Кримінального кодексу може наставати кримінальна відповідальність. Спеціальним суб'єктом кримінального правопорушення є фізична осудна особа, яка вчинила у віці, з якого може наставати кримінальна відповідальність, кримінальне правопорушення, суб'єктом якого може бути лише певна особа.

2.4. Відмежування адміністративного правопорушення від дисциплінарного правопорушення

З огляду на вищезазначене актуальною є потреба в установленні ознак, за якими адміністративні проступки відрізняються від дисциплінарних.

По-перше, головною ознакою, яка зумовлює всі інші відмінності між адміністративними й дисциплінарними проступками, є їх різна правова природа. Своє вираження вона має в тому, що обов'язок додержуватись правил, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність, на відповідних суб'єктів покладається владно. Обов'язок додержуватись правил, за порушення яких передбачено дисциплінарну відповідальність, відповідними суб'єктами береться на себе добровільно.

Природа адміністративного проступку – публічно-правова. Природа дисциплінарного проступку – цивільно-правова. Дисциплінарний проступок – це протиправне невиконання або неналежне виконання працівником своїх трудових обов'язків, за що до нього може бути застосовано дисциплінарне стягнення. Трудовий розпорядок пов'язаний зі службовими, трудовими обов'язками винної особи

Таким чином, у адміністративного і дисциплінарного правопорушення різні за своєю сутністю об'єкти посягання.

Об'єкти посягання адміністративного правопорушення характеризуються загальнодержавним масштабом і значенням (конституційний устрій, установлений правопорядок, власність, права громадян).

Об'єкти посягання дисциплінарного правопорушення локалізовані трудовим договором у межах конкретної організаційної структури. Загальним об'єктом тут буде дисципліна праці. Безпосередніми об'єктами – окремі її елементи. *Наприклад, правила використання робочого часу, організація трудового процесу на підприємстві, правила використання майна власника,*

правила пропускового режиму, правила надання інформації, правила проходження обов'язкового медичного огляду тощо.

Адміністративні проступки відрізняються від дисциплінарних за характеристикою суб'єкта, який має право їх розглядати і виносити рішення. Так, суб'єктом розгляду дисциплінарних справ є керівник колективу, в якому працює правопорушник. Між ними (керівником і порушником дисципліни) обов'язково існують стійкі організаційні зв'язки типу «начальник-підлеглий». А суб'єктом розгляду справ про адміністративні правопорушення є носій функціональної влади, повноваження якого чітко визначені й зафіксовані у законодавстві. Між ним і правопорушником немає стійких організаційних зв'язків.

По-друге, адміністративні проступки зафіксовані в законодавстві про адміністративні правопорушення. Дисциплінарні проступки не утворюють окрему галузь законодавства. Вони прямо або опосередковано називаються в нормативному матеріалі адміністративного, трудового, виправно-трудоного й інших галузей права. *Це, наприклад, Кодекс законів про працю України (статті 40, 41, 139, 140, 147); Кримінально-виконавчий кодекс України (статті 68, 82 та інші); закони України «Про охорону праці»; «Про колективні договори і угоди»; статuti і положення про дисципліну.*

По-третє, адміністративні проступки відрізняються від дисциплінарних за характеристикою суб'єкта, який вчинив протиправне діяння. Суб'єктом адміністративного проступку є осудна особа, яка досягла 16-річного віку і виконала описаний у законі склад адміністративного проступку. Таким чином, головними ознаками суб'єкта адміністративного проступку є вік, осудність, винність. Суб'єктом дисциплінарного проступку може бути лише особа, що перебуває у трудових відносинах з роботодавцем. Така особа може бути як повнолітньою, так і неповнолітньою. Таким чином, головною ознакою суб'єкта дисциплінарного проступку є перебування у трудових відносинах з роботодавцем. Відсутність цієї ознаки виключає визнання особи суб'єктом дисциплінарного проступку.

По-четверте, адміністративні проступки відрізняються від дисциплінарних за характеристикою суб'єкта, який має право їх розглядати і постановляти рішення. Суб'єктом розгляду дисциплінарних справ є керівник колективу, в якому працює правопорушник. Між ними (керівником і порушником дисципліни) обов'язково існують стійкі організаційні зв'язки типу «начальник-підлеглий». Суб'єктом розгляду справ про адміністративні правопорушення є носій функціональної влади, повноваження якого чітко визначені й зафіксовані в законодавстві. Між ним і правопорушником немає стійких організаційних зв'язків.

По-п'яте, метою застосування адміністративного стягнення є 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.

Тоді як метою застосування дисциплінарних стягнень як засобу забезпечення службової дисципліни є: 1) реальне покарання особи, яка вчинила дисциплінарний проступок; 2) превенція порушень службової дисципліни; 3) виховання у працівників свідомого ставлення до своїх трудових обов'язків, правомірної поведінки, викорінювання правового нігілізму; 4) стимулювання працівників до високих досягнень у трудовій діяльності.

По-шосте, за вчинення адміністративних правопорушень можуть застосовуватись такі адміністративні стягнення: 1) попередження; 2) штраф; 3) оплатне вилучення предмета, який став знаряддям учинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; 4) конфіскація: предмета, який став знаряддям учинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення; 5) позбавлення спеціального права, наданого даному громадянину (права керування транспортними засобами, права полювання); позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю; 5-1) громадські роботи; 6) виправні роботи; 6-1) суспільно корисні роботи; 7) адміністративний арешт; 8) арешт з утриманням на гауптвахті. Видами дисциплінарних стягнень, що застосовуються до державних службовців є: 1) зауваження; 2) догана; 3) попередження про неповну службу відповідність; 4) звільнення з посади державної служби.

Розділ 3

ЮРИДИЧНИЙ СКЛАД АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВОПОРУШЕННЯ

3.1. Поняття юридичного складу адміністративного правопорушення

Склад – це опис діяння в законі. Опис ще не вчиненого, а тільки передбачуваного чи можливого діяння. Для такого опису використовуються лише юридично значущі ознаки, які характеризують діяння, як правопорушення. Вони отримали назву конструктивних ознак.

Склад адміністративного правопорушення становить собою сукупність головних, визначальних ознак, які виділені законодавцем як типові, необхідні і водночас достатні для притягнення особи до юридичної відповідальності.

Ознаки складу адміністративного правопорушення можна *розрізняти за ступенем узагальнення*:

- 1) *загальні* – властиві всім складам (вина, діяння тощо);
- 2) *родові (видові)* – характерні для групи складів. Наприклад, для складів, що описують правопорушення в галузі стандартизації, якості продукції, метрології і сертифікації, специфічним буде об'єкт зазіхань – суспільні відносини, що складаються в цій сфері;
- 3) *конкретні (одиночні)* характеризують окремі конкретні склади. Наприклад, «безпека польотів» (ст. 111 КУпАП), «безквитковий проїзд пасажирів» (ст. 135 КУпАП), «ворожіння» (ст. 181 КУпАП), «виклик спеціальних служб» (ст. 183 КУпАП), «неповага до суду» (ст. 185-3 КУпАП).

3.2. Структура юридичного складу адміністративного правопорушення

Під *юридичним складом* розуміють передбачену нормами адміністративного права сукупність ознак, за наявності яких певне протиправне діяння можна кваліфікувати як правопорушення.

До цих ознак належать: а) об'єкт; б) об'єктивна сторона; в) суб'єкт; г) суб'єктивна сторона проступку.

Об'єкт складу адміністративного проступку – це суспільні відносини, на які спрямоване посягання.

Залежно від рівня узагальнення виділяють такі об'єкти адміністративного проступку:

- *загальний об'єкт*, яким є суспільні відносини, що 1) регулюються різними галузями права і 2) охороняються адміністративними санкціями. Такий об'єкт є спільним для усіх видів адміністративних правопорушень;

- *родовий об'єкт* – однорідні групи суспільних відносин, які в сукупності складають загальний об'єкт;

- *видовий об'єкт* – самостійний складовий різновид родового об'єкта, відокремлена група суспільних відносин, загальних для ряду проступків. Вони є відокремленою і досить самостійною частиною родового об'єкта. Наприклад, якщо взяти такий родовий об'єкт, як власність, то її види – це власність приватна, комунальна та державна;

- *безпосередній об'єкт* – одне чи декілька суспільних відносин, яким спричиняється шкода певним правопорушенням. Наприклад, при дрібному викраденні державного майна – це відносини щодо адміністрування відповідним об'єктом державної власності; при перевищенні швидкості – стан безпеки на певній дорозі, при вчиненні насильства в сім'ї – стан здоров'я осіб, які відповідно до статті 3 Сімейного кодексу України є сім'єю.

Для складів деяких адміністративних проступків обов'язковим є **предмет посягання**. Так, законодавець виділяє предмет посягання у вигляді майна у ст. 51 КУпАП, заборонених предметів у ст. 188 КУпАП, товарів, транспортних засобів, на що прямо вказується у п. 3 ст. 322 МКУ.

Об'єктивна сторона складу правопорушення – це система передбачених адміністративно-правовою нормою ознак, що характеризують зовнішню сторону проступку. Вона включає в себе передусім такі ознаки, як:

- саме протиправне *діяння* – дія чи бездіяльність (значна більшість порушення чинного законодавства, що вчиняється через протиправні дії, – наприклад, дрібне викрадення чужого майна (ст. 51 КУпАП), псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель (ст. 52 КУпАП), решта у формі бездіяльності – коли особа для того, щоб не допустити протиправної поведінки, має вчинити позитивні дії, але вона з якихось причин їх не вчиняє. Це, наприклад, неявка громадянина на виклик до військового комісаріату без поважних причин (ст. 211-1 КУпАП). Необхідними умовами бездіяльності є обов'язковість і можливість особи діяти в конкретній обстановці);

- *шкідливі наслідки діяння*;

- *причинний зв'язок між протиправним діянням і шкідливими наслідками, що настали*;

- *час, місце, умови, способи та засоби вчинення правопорушення*.

Протиправне діяння може характеризуватись як *просте* та *складне*.

Просте діяння становить собою єдину однократну (одноактну) дію чи бездіяльність (наприклад, відправлення без дозволу митного органу транспортного засобу, що перебуває під митним контролем тощо).

Складне протиправне діяння утворює різні склади адміністративних правопорушень, зокрема:

- тих, що складаються з *альтернативних дій* (наприклад, ст. 189-1 КУпАП установлює відповідальність за порушення порядку видобутку, виробництва, використання та реалізації дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення та напівдорогоцін-

ного каміння). Кожна з альтернативних дій у таких випадках вже сама по собі є достатньою підставою для притягнення до адміністративної відповідальності. Однак особа не скоює нового складу правопорушення, якщо вона послідовно здійснює всі зазначені в диспозиції норми права заборонені дії;

- *тривалих правопорушень*, тобто таких, які почавшись з якої-небудь протиправної дії чи бездіяльності, продовжуються потім безперервно через невиконання (порушення) обов'язків (це, наприклад, порушення порядку виробництва, зберігання, перевезення, торгівлі та використання піротехнічних засобів (ст. 195-6 КУпАП);

- *продовжуваних правопорушень*, тобто таких, які складаються з декількох тотожних протиправних дій, зв'язаних між собою і спрямованих для досягнення загальної мети, і які в сукупності своїй утворюють єдине правопорушення. Таке правопорушення скоюється не безперервно, а окремими епізодами, внутрішньо тісно пов'язаними, але відокремленими в часі, які виступають ніби ланками одного ланцюга. Прикладами подібних правопорушень може виступати багаторазовий випуск (направлення) річкового судна в плавання без документів, що посвідчують належність судна, придатність його до плавання, з неукомплектованим екіпажем, при невідповідності технічного стану судна наявним документам, з порушенням установлених правил завантаження, норм пасажиромісткості, обмежень по району та умовах плавання, а також допуск до керування судном або його механізмами і обладнанням осіб, які не мають відповідного диплома (посвідчення, свідоцтва) (ст. 116-1 КУпАП).

Залежно від наявності шкідливих наслідків виділяють:

- *матеріальні* склади адміністративних правопорушень (коли такі наслідки у нормі права передбачаються – наприклад, пошкодження лісу стічними водами, хімічними речовинами, нафтою і нафтопродуктами, промисловими і комунально-побутовими викидами, відходами і покидьками, що спричиняє його усихання чи захворювання (ст. 72 КУпАП), знищення лісу в результаті підпалу (ст. 77 КУпАП); а також, коли описується дія, що обов'язково спричиняє шкідливі наслідки, хоч останні законом і не названі: самовільне користування надрами (ст. 47 КУпАП); перевищення лімітів та нормативів використання природних ресурсів (ст. 91-2 КУпАП); марнотратне витрачання паливно-енергетичних ресурсів (ст. 98 КУпАП) тощо);

- *формальні* склади правопорушень (коли такі наслідки у нормі права не передбачаються – наприклад, проживання за недійсним паспортом (ст. 197 КУпАП), неявка за викликом у військовий комісаріат (ст. 210 КУпАП, ст. 211-1 КУпАП), порушення прикордонного режиму, режиму в пунктах пропуску через державний кордон України або режимних правил у контрольних пунктах в'їзду-виїзду (ст. 202 КУпАП), ухвалення паспорта в заставу (ст. 201 КУпАП) тощо).

Більшості правопорушень властиві формальні склади.

Суб'єктами адміністративної відповідальності можуть бути фізичні (осудні особи, які на момент учинення адміністративного проступку досягли шістнадцятирічного віку (ст. 12 КУпАП), та юридичні особи.

До ознак, що характеризують індивідуального суб'єкта, належать *загальні* та *спеціальні*. **Загальними** визнаються такі, які повинна мати будь-яка особа, що піддається адміністративному стягненню. Насамперед до них належать *вік і осудність*. Вони закріплені статтями 12 і 20 Загальної частини КУпАП. У деяких випадках законодавець указує на загальну ознаку, щоб підкреслити відсутність якоїсь певної особливості, що впливає на оцінку проступку. Так, ст. 126 КУпАП (керування транспортним засобом особою, яка не має відповідних документів на право керування таким транспортним засобом або не пред'явила їх для перевірки) вказує на таку загальну ознаку, як відсутність у особи прав на керування транспортними засобами. Наводиться вона тут тільки для того, щоб легко можна було відмежувати названий склад від складів проступків, що встановлюють відповідальність водіїв транспортних засобів.

Спеціальні ознаки детермінуються і нормативно закріплюються з метою диференціації відповідальності різних категорій осіб, забезпечення справедливої правової оцінки їх неправомірних дій. До них належать: ознаки трудової та службової діяльності (посадові / службові особи; капітани кораблів; працівники підприємств торгівлі та громадського харчування; водії; підприємці; військовослужбовці та працівники Національної поліції); ознаки протиправної поведінки в минулому (особи, які раніше притягалися до адміністративної відповідальності; перебували під адміністративним наглядом; хворі на наркоманію); ознаки перебування на спеціальному обліку у військкоматі (призовник; військовозобов'язаний; резервіст; особа, яка перебуває на військових зборах).

Поряд із загальними та спеціальними ознаками в Загальній частині КУпАП та інших правових актах викладена значна кількість ознак, що характеризують суб'єкт правопорушення, але до складу адміністративного правопорушення не входять. Це причетність особи до військової служби (ст. 15 «Відповідальність військовослужбовців та інших осіб, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів, за вчинення адміністративних правопорушень»), відсутність громадянства України (ст. 16 «Відповідальність іноземців і осіб без громадянства»), вагітність та сильне душевне хвилювання (ст. 34 «Обставини, що пом'якшують відповідальність за адміністративне правопорушення») тощо. Вони ніяк не впливають на кваліфікацію вчиненого, проте впливають на вид, розмір та інші характеристики стягнення.

Наявність особливих ознак може мати для суб'єкта такі юридичні наслідки:

- вони можуть бути обставинами, що пом'якшують або обтяжують відповідальність (ст. 34 «Обставини, що пом'якшують відповідальність за адміністративне правопорушення» і ст. 35 «Обставини, що обтяжують відповідальність за адміністративне правопорушення»);

- суб'єкти з особливими ознаками не піддаються деяким стягненням (адміністративний арешт не може застосовуватися до військових, неповнолітніх, вагітних жінок і жінок, які мають дітей віком до 12 років, інвалідів 1 і 2-ї груп);

- низка суб'єктів з особливими ознаками за вчинення адміністративних проступків несе відповідальність за дисциплінарними статутами (ст. 15 «Відповідальність військовослужбовців та інших осіб, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів, за вчинення адміністративних правопорушень»).

Суб'єктивна сторона адміністративного правопорушення – це сукупність ознак, які характеризують психічне ставлення суб'єкта до вчиненого діяння та його наслідків. Вона характеризується виною у формі умислу або необережності.

Згідно зі ст. 10 КУпАП, проступок визнається *умисним*, якщо особа, яка його вчинила: а) усвідомлювала протиправний характер свого діяння; передбачала його шкідливі наслідки; бажала настання цих наслідків; б) усвідомлювала протиправний характер свого діяння; передбачала його шкідливі наслідки; свідомо допускала настання цих наслідків.

Таким чином, закон називає два види умислу: **прямий** (*dolus directus*), коли особа усвідомлює протиправність свого діяння, передбачає і бажає настання шкідливих наслідків; **непрямий** (*dolus indirectus*), коли особа усвідомлює протиправність свого діяння, передбачає шкідливі наслідки і при цьому прямо не бажає, але свідомо допускає їх настання.

При виконанні формальних складів умисел полягає в усвідомленні протиправності дій і бажанні їх вчинити (у навмисності протиправного поведіння). Лише в деяких статтях КУпАП (46 «Умисне приховування джерела зараження венеричною хворобою», 162-1 «Ухилення від повернення виручки в іноземній валюті», 163-9 «Незаконне використання інсайдерської інформації», 164-3 «Недобросовісна конкуренція», 198 «Умисне зіпсуття паспорта чи втрата його з необережності», 211 «Умисне зіпсуття обліково-військових документів чи втрата їх з необережності») умисел прямо зазначається як ознака складу проступку.

Правопорушення визнається вчиненим з **необережності** (ст. 11 КУпАП), коли особа, яка його вчинила, передбачала можливість настання шкідливих наслідків своєї дії чи бездіяльності, але легковажно розраховувала на їх відвернення (самовпевненість) або не передбачала можливості настання таких наслідків, хоч мала була і могла їх передбачити (недбалість).

Мотив як кваліфікаційна ознака проступку в чинному адміністративно-деліктному законодавстві відсутній.

Конструктивною ознакою складу в окремих випадках є і підлягає встановленню *мета правопорушення*. Кваліфікаційне значення вона має у ст. 42-2 (заготівля, переробка з метою збуту або збут продуктів харчування чи іншої продукції), ст. 103-1 (самовільне використання з корисливою метою елект-

ричної та теплової енергії без приладів обліку – якщо використання приладів обліку обов’язкове – або внаслідок умисного пошкодження приладів обліку чи у будь-який інший спосіб).

Отже, склад адміністративного проступку це логічна конструкція, правове поняття про проступок. Як і будь-яке поняття, воно відображає лише істотні ознаки реальних явищ, тобто конкретних протиправних діянь.

Логічна конструкція складу проступку закріплюється в праві та стає правовою категорією, обов’язковою і такою, що забезпечується примусовою силою держави. Перелік ознак, закріплених у складі проступку, є достатньою та потрібною умовою для кваліфікації діяння. Це означає, що діяння тільки тоді визнається адміністративним проступком, коли воно містить всі ознаки його складу, відсутність же хоча б однієї з них означає відсутність складу взагалі. З іншого боку, для кваліфікації діяння як адміністративного проступку достатньо, коли в ньому мають місце всі ознаки, що входять до його складу, інші ознаки на кваліфікацію не мають впливу.

3.3. Види юридичних складів адміністративного правопорушення

Види складів адміністративних правопорушень. Склади адміністративних правопорушень поділяються залежно від: 1) ступеня суспільної небезпеки – на основні і кваліфіковані; 2) характеру шкоди – на матеріальні і формальні; 3) суб’єкта проступку – на особисті і службові (посадові); 4) структури – на однозначні й альтернативні; 5) особливості конструкції – на описові і бланкетні (відсильні).

1. Основні і кваліфіковані склади. Основні, тобто такі, що мають місце в кожному випадку вчинення проступку, і кваліфікаційні, тобто такі, що доповнюють основні. Основні ознаки утворюють так званий *основний склад*. Якщо потрібно, законодавець доповнює склад кваліфікаційними ознаками, за наявності яких діяння може кваліфікуватися за статтею, що передбачає суворіше покарання. Склади з такими ознаками називають кваліфікованими.

2. Матеріальні й формальні склади. До матеріальних належать склади, у яких: а) міститься така ознака, як настання шкідливих матеріальних наслідків антигромадського діяння. Наприклад, пошкодження лісу стічними водами, що спричинило його усихання (ст. 72), знищення лісу в результаті підпалу (ст. 77), дрібне розкрадання майна (ст. 51); б) описується дія, що обов’язково спричиняє шкідливі наслідки, хоч останні законом і не названі: самовільне користування надрами (ст. 47); перевищення лімітів використання природних ресурсів (ст. 91-2); безгосподарне використання електричної енергії для освітлення (ст. 98).

До формальних (термін умовний) належать склади, в яких немає ознаки настання шкідливих матеріальних наслідків. Наприклад, проживання за недійсним паспортом (ст. 197), неявка за викликом у військовий комісаріат

(статті 210, 211-1), порушення правил в'їзду в прикордонну зону (ст. 202), ухвалення паспорта в заставу (ст. 201).

3. Особисті і службові склади. Склади адміністративних правопорушень поділяються на особисті і службові (посадові) залежно від того, хто є суб'єктом проступку – просто громадянин чи посадова особа (статті 86, 93, 96, 201). Для посадового проступку характерно, що протиправне діяння має бути вчинене через дію по службі. Посадові особи, як зазначено в ст. 14 КУ-пАП, підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з недодержанням установлених правил, забезпечення виконання яких входить до їхніх службових обов'язків.

4. Однозначні й альтернативні склади. Велике практичне значення має поділ складів на однозначні й альтернативні. Однозначні склади описують ознаки одного діяння в межах однієї статті нормативного акта. Наприклад, доведення неповнолітнього до стану сп'яніння (ст. 180), дрібне хуліганство (ст. 173), заняття проституцією (ст. 181-1), торгівля з рук у невстановлених місцях (ст. 160). Альтернативні склади описують кілька дій у межах однієї статті нормативного акта. При цьому проступком вважається вчинення як однієї з описаних дій, так і кількох (або навіть усіх). Наприклад, ст. 189 КУ-пАП установлює відповідальність за порушення правил відкриття поліграфічних і штемпельних підприємств, придбання, збут, використання, облік, зберігання розмножувальної техніки, шрифтів і матриць особами, відповідальними за додержання цих правил.

5. Описові і бланкетні (відсылні). Описові склади цілком розкривають зміст і сутність діяння, що визнається адміністративним правопорушенням. Наприклад, дрібне хуліганство (ст. 173), розлиття спиртних напоїв на виробництві (ст. 179), завідомо неправдивий виклик спеціальних служб (ст. 183), навмисне псування паспорта чи втрата його з необережності (ст. 198). Бланкетні склади вказують на те, що ознаки проступку містяться в окремо встановлених нормах і правилах. Наприклад, порушення правил адміністративного нагляду (ст. 187), порушення правил торгівлі спиртними напоями (ст. 156), порушення правил охорони і використання пам'ятників історії і культури (ст. 92).

Розділ 4

ЗАХОДИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

4.1. Поняття адміністративного стягнення

Адміністративне стягнення – це матеріалізований вияв адміністративної відповідальності, негативний правовий наслідок неправомірної поведінки особи, яка вчинила адміністративний проступок, у вигляді певних несприятливих заходів морального, матеріального та фізичного характеру.

Адміністративна відповідальність реалізується через застосування до винних осіб адміністративних стягнень.

Загальною особливістю адміністративних стягнень є їх виховний, каральний та профілактичний характер. Вони застосовуються лише до винних у вчиненні адміністративних проступків осіб.

Адміністративні стягнення, як правило, полягають у позбавленні або обмеженні певних прав, благ тощо. Цим досягається мета адміністративного стягнення, а саме – 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. Проте покарання не є самоціллю, воно є необхідним засобом виховання правопорушника і запобігання правопорушенням. За вчинений проступок громадянин або позбавляється певного суб'єктивного права, або обмежується його правосуб'єктність.

4.2. Види адміністративних стягнень

Систему адміністративних стягнень закріплено у ст. 24 КУпАП, в якій їх перераховано з урахуванням порядку зростання суворості: попередження (ст.26 КУпАП); штраф (ст.27 КУпАП); оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом правопорушення (ст.28 КУпАП); конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення (ст. 29 КУпАП); позбавлення спеціального права, наданого даному громадянину, позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю (ст. 30 КУпАП); громадські роботи (ст. 30-1 КУпАП); виправні роботи (ст.31 КУпАП); суспільно корисні роботи (ст.31-1 КУпАП); адміністративний арешт (ст. 32 КУпАП); арешт з утриманням на гауптвахті (ст. 32-1 КУпАП).

До іноземців і осіб без громадянства за вчинення адміністративних правопорушень може бути застосовано (крім передбачених у ст. 24 КУпАП) адміністративне видворення за межі України.

Згідно зі статтею 25 КУпАП (Основні і додаткові адміністративні стягнення), оплатне вилучення та конфіскація предметів можуть застосовуватись

як основні, так і додаткові адміністративні стягнення; позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю тільки як додаткове; інші адміністративні стягнення, зазначені в частині першій статті 24 КУпАП, можуть застосовуватись тільки як основні.

За одне адміністративне правопорушення може бути накладено основне або основне і додаткове стягнення.

Система адміністративних стягнень дозволяє виділити з їх переліку види адміністративних стягнень:

За порядком застосування адміністративні стягнення поділяються на такі, що:

— можуть застосовуватись як основні та як додаткові (оплатне вилучення та конфіскація предмета, який став знаряддям учинення чи безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення);

— можуть застосовуватись лише як основні (всі інші види адміністративних стягнень, зазначених в ч. 1 ст. 24 КУпАП).

За характером впливу на особу адміністративні стягнення поділяються на:

— особисті, які спрямовані на особу правопорушника (попередження, адміністративний арешт, громадські роботи);

— майнові, які спрямовані на майновий стан правопорушника (штраф, оплатне вилучення предмета, конфіскація предмета, виправні роботи);

— особисто-майнові (позбавлення спеціального права, наданого даному громадянину, позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю).

Залежно від суб'єкта застосування адміністративні стягнення поділяються на такі, що:

— застосовуються лише судами (оплатне вилучення предмета, конфіскація предмета, позбавлення спеціального права, наданого даному громадянину, позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, виправні роботи, громадські роботи, адміністративний арешт);

— застосовуються іншими органами та посадовими особами (попередження, штраф, адміністративне видворення за межі України).

Попередження (ст. 26 КУпАП) застосовується як самостійна міра за вчинення незначних адміністративних порушень, а також щодо осіб, які вперше вчинили проступок і при цьому мають позитивні характеристики. Зміст попередження як міри адміністративного стягнення полягає в офіційному, від імені держави, осудженні протиправного діяння органом публічної влади й у попередженні правопорушника про неприпустимість таких дій надалі. Воно розраховане на виховний ефект і не зачіпає ні майнових, ні інших прав порушника⁵⁵⁰.

⁵⁵⁰ Гончарук С. Т. Адміністративні стягнення в системі заходів адміністративного примусу та проблеми їх удосконалення. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2006. №6 (56). С. 35-45.

Штраф (ст. 27 КУпАП) – це грошове стягнення, що накладається на громадян і посадових осіб за адміністративні правопорушення у випадках і розмірі, встановлених законодавством України. Він накладається на правопорушників в адміністративному або судовому порядку у випадках і межах, передбачених законом. Розмір штрафу визначається переважно щодо офіційно встановленого розміру неоподаткованого мінімуму доходів громадян або, в окремих випадках, у кратному розмірі до вартості проїзду. Щодо посадових осіб, на відміну від громадян, чинним законодавством встановлено більш високі розміри штрафів.

Оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення (ст.28 КУпАП) – специфічний вид грошово-матеріальних стягнень, накладених за вчинення адміністративних проступків із використанням спеціальних предметів, приладів, або безпосереднім об'єктом яких є заборонений предмет. Оплатне вилучення цього предмета полягає в його примусовому вилученні в особи, яка правомірно ним володіє, та подальшій реалізації з переданням одержаної суми колишньому власнику за винятком витрат від реалізації предмета (ч. 1 ст. 28 КУпАП).

Конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення (ст.29 КУпАП), полягає в примусовій безоплатній передачі цього предмета у власність держави за рішенням суду. Конфісковано може бути лише предмет, який є у приватній власності порушника, якщо інше не передбачено законами України. Конфіскація вогнепальної зброї, інших знарядь полювання й бойових припасів не може застосовуватись до осіб, для яких полювання є основним джерелом існування. Конфіскація як адміністративне стягнення є судово-адміністративним заходом, що застосовується, як правило, як додаткове разом з основним стягненням.

Позбавлення спеціального права, наданого громадянинуві, позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю (ст. 30 КУпАП) застосовується за грубе або систематичне порушення порядку користування цим правом. Фактичне позбавлення спеціального права виявляється у вилученні відповідного документа, який надає таке право (посвідчення водія, посвідчення мисливця).

Адміністративне законодавство України передбачає певні пільги для осіб, які користуються спеціальним правом керування транспортним засобом у зв'язку з інвалідністю. Ці особи можуть бути позбавлені такого права тільки у виняткових випадках (ч. 2 ст. 30 КУпАП), якщо вони керували транспортним засобом у стані алкогольного або наркотичного сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, а також у разі невиконання вимоги працівника міліції про зупинку транспортного засобу, залишення на порушення вимог встановлених правил місця дорожньо-транспортної пригоди, учасниками якої вони є, ухилення від огляду на наяв-

ність алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції.

Позбавлення права полювання не може застосовуватись до осіб, для яких полювання є основним джерелом існування.

Позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю признається судом за адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією. Цей вид стягнень застосовується до осіб-суб'єктів корупційних правопорушень, зазначених в п.1 частини першої статті 3 Закону України «Про запобігання корупції»⁵⁵¹ на строк від шести місяців до одного року, незалежно від того, чи передбачене воно в санкції статті (санкції частини статті) Особливої частини КУпАП, коли з урахуванням характеру адміністративного правопорушення, вчиненого за посадою, особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, та інших обставин справи суд визнає за неможливе збереження за нею права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю.

Громадські роботи (ст. 30¹ КУпАП) полягають у виконанні особою, яка вчинила адміністративне правопорушення, у вільний від роботи чи навчання час безоплатних суспільно корисних робіт, вид яких визначають органи місцевого самоврядування. Громадські роботи признаються районним, районним у місті, міським чи міськрайонним судом (суддею) на строк від двадцяти до шістдесяти годин і відбуваються не більш як чотири години на день. Громадські роботи не признаються особам, визнаним інвалідами першої або другої групи, вагітним жінкам, жінкам старше 55 років та чоловікам старше 60 років (ч. 3 ст. 30¹), а також не признаються до військовослужбовців, військовозобов'язаних та резервістів під час проходження зборів, до осіб рядового і начальницького складів Державної кримінально-виконавчої служби України, органів поліції і Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України (ч. 1 ст. 15 КУпАП).

Виправні роботи (ст. 31 КУпАП) застосовуються на строк до двох місяців з відбуванням їх за місцем постійної роботи особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, і з відрахуванням до двадцяти відсотків заробітку в доход держави.

Метою цього стягнення є грошове покарання, вплив на матеріальні інтереси порушника та його перевиховання в умовах трудового колективу. Це стягнення не може бути застосоване до недієздатних осіб, пенсіонерів, інвалідів, вагітних жінок, осіб, які не мають постійного місця роботи, а також до військовослужбовців, військовозобов'язаних і резервістів під час проходження зборів, до осіб рядового і начальницького складів органу виконавчої влади з питань виконання покарань, органів поліції і Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України (ч.1 ст.15 КУпАП).

⁵⁵¹ Про запобігання корупції. Закон України від 14 жовтня 2014 р. №49. Ст.2026.

Виправні роботи застосовуються за вчинення деяких адміністративних проступків особливої антигромадської спрямованості, близьких до злочинів: дрібного хуліганства (ст. 173 КУпАП); поширювання неправдивих чуток (ст.173-1 КУпАП); злісної непокори законному розпорядженню або вимозі працівника міліції, члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, військовослужбовця (ст.185 КУпАП); повторного упродовж року порушення встановленого порядку організації проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій (ч. 2 ст.185-1 КУпАП); публічних закликів до невиконання вимог працівника міліції чи посадової особи Військової служби правопорядку у Збройних Силах України (ст. 185-7 КУпАП).

Суспільно корисні роботи полягають у виконанні особою, яка вчинила адміністративне правопорушення, оплачуваних робіт, вид яких і перелік об'єктів, на яких порушники мають виконувати ці роботи, визначає відповідний орган місцевого самоврядування. Суспільно корисні роботи призначаються районним, районним у місті, міським чи міськрайонним судом (суддею) на строк від ста двадцяти до трьохсот шістдесяти годин і виконуються не більше восьми годин, а неповнолітніми – не більше двох годин на день. Суспільно корисні роботи не призначаються особам, визнаним інвалідами I або II групи, вагітним жінкам, жінкам, старше 55 років та чоловікам, старше 60 років.

Адміністративний арешт (ст. 32 КУпАП) – найбільш суворий захід адміністративного стягнення, який застосовується у виняткових випадках за окремі види адміністративних правопорушень на строк до п'ятнадцяти діб.

Винятковість адміністративного арешту виявляється в тому, що він установлюється за вчинення адміністративних проступків з особливою антигромадською спрямованістю, які найбільш наближені до кримінально караних. У КУпАП адміністративний арешт призначається за вчинення таких правопорушень: незаконне вироблення, придбання, зберігання, перевезення, пересилання наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах (ст. 44 КУпАП); керування транспортними засобами або суднами особами, які перебувають у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції (ч. 3, 4 ст.130 КУпАП); дрібне хуліганство (ст.173 КУпАП); злісна непокора законному розпорядженню або вимозі працівника міліції, члена громадського формування з охорони громадського порядку, військовослужбовця (ст. 185 КУпАП); порушення порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій (ст.185 КУпАП); прояв неповаги до суду (ст. 185³ КУпАП) тощо⁵⁵².

Адміністративний арешт не може застосовуватись до вагітних жінок, жінок, які мають дітей віком до дванадцяти років, до осіб, які не досягли вісім-

⁵⁵² Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Київ : Істина, 2012. С. 216.

надцяти років, до інвалідів першої та другої груп (ч. 2 ст. 32 КУпАП), а також до військовослужбовців, військовозобов'язаних і резервістів під час проходження зборів та осіб рядового і начальницького складів органу виконавчої влади з питань виконання покарань, органів поліції й Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України (ч.1 ст.15 КУпАП).

Застосування адміністративного арешту не тягне судимості, не є підставою для звільнення з роботи і не перериває трудового стажу.

Арешт з утриманням на гауптвахті (стаття 32-1) застосовується лише у виключних випадках за окремі види військових адміністративних правопорушень (глава 13-Б КУпАП «Військові адміністративні правопорушення») на строк до десяти діб. Арешт з утриманням на гауптвахті призначається районним, районним у місті, міським чи міськрайонним судом (суддею). Арешт з утриманням на гауптвахті не може застосовуватися до військовослужбовців-жінок.

4.3. Заходи впливу, що застосовуються до неповнолітніх осіб за вчинення адміністративних правопорушень

Заходи впливу, які застосовуються до неповнолітніх, які вчинили правопорушення у віці від 16 до 18 років, визначені в ст.24-1 КУпАП. До них належать: зобов'язання публічно або в іншій формі попросити вибачення в потерпілого; попередження; догана або сувора догана; передання неповнолітнього під нагляд батькам або особам, які їх замінюють, чи під нагляд педагогічному або трудовому колективу за їх згодою, а також окремим громадянам на їх прохання.

Зобов'язання публічно або в іншій формі попросити вибачення в потерпілого (п. 1 ч. 1 ст. 24-1 КУпАП) є найменш суворою мірою адміністративного стягнення. Воно застосовується органом публічної адміністрації в тих випадках, коли він дійшов висновку, що неповнолітній усвідомив неправомірність своєї поведінки, суспільну шкідливість вчиненого діяння і покався в цьому.

Попередження (п. 2 ч. 1 ст. 24-1 КУпАП) – більш суворий захід виховного впливу, і полягає він в усному оголошенні органом публічної адміністрації офіційного, від імені держави, осуду неповнолітнього правопорушника і його поведінки, що виявляється в учиненні адміністративного правопорушення, яке не становить великої суспільної небезпеки.

Догана або сувора догана (п. 3 ч. 1 ст. 24-1 КУпАП) – захід морально-психологічного впливу, який застосовується до неповнолітніх правопорушників у разі систематичного невиконання встановлених правил поведінки і вчинення правопорушень, що свідчать про формування антигромадської установки. Догана чи сувора догана вважаються більш жорсткими заходами стягнення, ніж попередження. Вони супроводжуються офіційним, від імені

держави, суворим осудом неповнолітнього правопорушника і вчиненого ним діяння.

Передання неповнолітнього під нагляд педагогічному або трудовому колективу (п. 4 ч. 1 ст. 24-1¹ КУпАП) становить покладання органом публічної адміністрації на відповідний колектив за його (колективу) згодою обов'язку здійснювати виховний вплив на неповнолітнього й контролювати його поведінку.

Передання неповнолітнього під нагляд окремим громадянам на їх прохання (п. 4 ч. 1 ст. 24 КУпАП)⁵⁵³ полягає в покладанні на них обов'язків з виховання неповнолітнього і контролю за його поведінкою.

Передання неповнолітнього під нагляд педагогічному або трудовому колективу становить собою покладання публічним органом на відповідний колектив з його (колективу) згоди обов'язку щодо здійснення виховного впливу на неповнолітнього й контролю за його поведінкою. Таким колективом може бути, наприклад, педагогічний колектив школи, у якій навчається неповнолітній, або трудовий колектив підприємства, де він працює. При цьому орган публічної влади (сьогодні це суд, суддя), що розглядає справу про правопорушення неповнолітнього, має бути упевненим у можливостях позитивного впливу такого колективу на неповнолітнього правопорушника, що передається колективу під нагляд.

Передання неповнолітнього під нагляд окремим громадянам визначається в покладанні на них обов'язків щодо виховання піднаглядного й контролю за його поведінкою. Вона застосовується тільки на прохання громадян, яким передається неповнолітній і які добре зарекомендували себе на педагогічній роботі чи в іншій сфері суспільно-корисної діяльності.

Неприпустиме передання неповнолітнього батькові чи матері, позбавленим батьківських прав, а також батькам або іншим особам, що за рівнем культури і характером своєї поведінки не здатні позитивно впливати на нього⁵⁵⁴.

4.4. Загальні правила накладення адміністративних стягнень

Загальні правила накладення стягнень за адміністративні правопорушення, які конкретизують і поглиблюють конституційні принципи верховенства права, законності, гуманізму, індивідуалізації адміністративної відповідальності, закріплено в гл. 4 КУпАП.

Стягнення за адміністративне правопорушення накладається в межах, установлених нормативним актом, який передбачає відповідальність за вчинене правопорушення. При накладенні стягнення враховуються характер

⁵⁵³ Про практику розгляду судами справ про застосування примусових заходів виховного характеру : постанова Пленуму Верховного Суду України від 31 травня 2002р. №6.

⁵⁵⁴ Горбач О. Адміністративна відповідальність неповнолітніх: монографія. Київ: КНУВС, 2009. 143 с.

учиненого правопорушення, особа порушника, ступінь його вини, майновий стан, обставини, що пом'якшують чи обтяжують відповідальність (ст.33 КУпАП).

Особу порушника характеризують насамперед ознаки, властиві суб'єкту проступку (вік, стать, службове становище, соціальний стан, протиправна поведінка в минулому), а також поведінка в трудовому колективі і в побуті, ставлення до сім'ї, колег по роботі, навчанню тощо. Усі ці обставини мають бути встановлені органом (посадовою особою), який розглядає справу, щоб мати повне уявлення про особу порушника.

Важливою умовою й основою індивідуалізації адміністративного стягнення є врахування обставин справи, які пом'якшують або обтяжують відповідальність. Ці обставини врегульовані в статтях 34, 35 КУпАП. Так, до обставин, що пом'якшують відповідальність за адміністративне правопорушення, належать: щире розкаяння винного; відвернення винним шкідливих наслідків проступку, добровільне відшкодування збитків або усунення заподіяної шкоди; вчинення правопорушення під впливом сильного душевного хвилювання або за збігу тяжких особистих чи сімейних обставин; вчинення правопорушення неповнолітнім; вчинення правопорушення вагітною жінкою або жінкою, яка має дитину віком до одного року.

Закон не встановлює вичерпного переліку обставин, що пом'якшують відповідальність. Органу адміністративної юрисдикції (посадовій особі) надається право визнати пом'якшувальними обставини, які не зазначені в законодавстві. Теоретично до таких обставин можуть бути віднесені позитивна характеристика з місця роботи, проживання, похилий вік особи, заслуги перед державою, активна участь у громадському житті тощо.

З іншого боку, законодавство передбачає вичерпний перелік обставин, що обтяжують відповідальність. Урахування інших обтяжувальних обставин, не передбачених ст. 35 КУпАП, є неможливим і впливає на законність ухваленого рішення.

Обставинами, що обтяжують відповідальність за адміністративні правопорушення (ст. 35 КУпАП), визнаються: продовження протиправної поведінки, незважаючи на вимогу уповноважених на те осіб припинити її; повторне упродовж року вчинення однорідного правопорушення, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню; вчинення правопорушення особою, яка раніше вчинила злочин; втягнення неповнолітнього в правопорушення; учинення правопорушення групою осіб; учинення правопорушення в умовах стихійного лиха або за інших надзвичайних обставин; учинення правопорушення в стані сп'яніння. Орган (посадова особа), який накладає стягнення, залежно від характеру адміністративного правопорушення може не визнати цю обставину обтяжуючою.

При вчиненні однією особою двох або більше адміністративних правопорушень адміністративне стягнення накладається за кожне правопорушення окремо (ч. 1 ст. 36 КУпАП).

Якщо особа вчинила кілька адміністративних правопорушень, справи про які одночасно розглядаються одним і тим самим органом (посадовою особою), стягнення накладається в межах санкції, встановленої за більш серйозне правопорушення з учинених. До основного стягнення в цьому разі може бути приєднане одне з додаткових стягнень, передбачених статтями про відповідальність за будь-яке з вчинених правопорушень.

Адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше як через два місяці з дня вчинення правопорушення, а при тривалому правопорушенні – не пізніше як через два місяці з дня його виявлення, за винятком випадків, коли справи про адміністративні правопорушення відповідно до Кодексу підвідомчі суду (судді).

Якщо справи про адміністративні правопорушення відповідно до цього Кодексу чи інших законів підвідомчі суду (судді), стягнення може бути накладено не пізніше як через три місяці з дня вчинення правопорушення, а при тривалому правопорушенні – не пізніше як через три місяці з дня його виявлення, крім справ про адміністративні правопорушення, зазначені в частині третій статті 38 КУпАП.

Накладення адміністративного стягнення тягне для порушника певні несприятливі юридичні наслідки.

По-перше, повторне упродовж року вчинення однорідного правопорушення, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню, визнається обтяжувальною обставиною, про що згадувалось вище.

По-друге, законодавство про адміністративні правопорушення досить часто розглядає повторність як кваліфікаційну обставину. У зв'язку з цим у ст.39 КУпАП встановлено строк, після закінчення якого особа вважається такою, що не була піддана адміністративному стягненню.

Розділ 5

ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВІ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

5.1. Поняття та особливості проваджень у справах про адміністративні правопорушення

Адміністративні провадження здійснюються відповідно до певних стадій із додержанням принципів адміністративного процесу.

Провадження у справах про адміністративні проступки – це нормативно врегульована діяльність повноважених суб'єктів із застосування адміністративної відповідальності за скоєний адміністративний проступок, а також попередження адміністративних правопорушень.

Це провадження має такі особливості:

- 1) воно виникає тільки у зв'язку зі вчиненням адміністративного проступку;
- 2) для нього притаманне встановлене законодавством коло суб'єктів;
- 3) йому притаманна індивідуальність процесуальних актів, які ухвалюються в ході провадження;
- 4) застосування під час такого провадження заходів державного примусу зумовлює високий ступінь формалізації процесу;
- 5) за допомогою такого провадження реалізуються міри адміністративної відповідальності.

Завданнями провадження у справах про адміністративні правопорушення згідно зі ст. 245 КУпАП є своєчасне, всебічне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності з законодавством, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі додержання законів, зміцнення законності.

Строки розгляду справ про адміністративне правопорушення є короткими – 15 діб, 7 діб, 5 діб, 3 доби, 1 доба – невідкладно після виявлення правопорушення та отримання відомостей про суб'єкта цього правопорушення. Таке становище пояснюється тим, що адміністративне правопорушення здебільшого легко встановлюється і, як правило, не потребує багато часу для розслідування й розгляду порівняно з кримінальними справами.

Існує два види провадження у справах про адміністративний проступок – звичайне та спрощене.

Звичайне провадження здійснюється в більшості справ і детально регламентовано чинним законодавством. Воно передбачає складання протоколу – визначає зміст, запобіжні заходи і порядок їх застосування; права й

обов'язки учасників провадження; порядок розгляду справ; факти, обставини, що є доказами.

Спрощене провадження провадження застосовується щодо невеликої кількості правопорушень, прямо передбачених ст. 258 КУпАП. Таке провадження характеризується мінімумом процесуальних дій та їх оперативністю.

5.2. Докази у справах про адміністративні правопорушення

Відповідно до ст. 251 КУпАП, *доказами в справі про адміністративне правопорушення* є будь-які фактичні дані, на основі яких у визначеному законом порядку орган (посадова особа) встановлює наявність чи відсутність адміністративного правопорушення, винність даної особи в його вчиненні та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи. Ці дані встановлюються протоколом про адміністративне правопорушення, поясненнями особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілих, свідків, висновком експерта, речовими доказами, показаннями технічних приладів та технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, зокрема тими, що використовуються особою, яка притягається до адміністративної відповідальності, або свідками, а також працюючими в автоматичному режимі, чи засобів фото- і кінозйомки, відеозапису, зокрема тими, що використовуються особою, яка притягається до адміністративної відповідальності, або свідками, а також працюючими в автоматичному режимі або в режимі фотозйомки (відеозапису), які використовуються при нагляді за виконанням правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху та паркування транспортних засобів, актом огляду та тимчасового затримання транспортного засобу, протоколом про вилучення речей і документів, а також іншими документами.

Доказування в справах про адміністративні проступки – це заснована на законі й регламентована адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених суб'єктів, спрямована на своєчасне, усебічне, повне й об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, а також виявлення причин та умов, що сприяли вчиненню адміністративних правопорушень.

Речові докази – це предмети матеріального світу, на яких є сліди правопорушення (вм'ятини на автомобілі, зіпсований паспорт) або які своєю формою чи змістом свідчать про правопорушення (наркотичні речовини, зброя, нестандартна продукція, відеофільми тощо). Речові докази містять інформацію в чистому вигляді.

Особисті докази. Протиправне діяння відображається у свідомості людей, які його вчинили або спостерігали момент його вчинення, а також виявляється у вигляді різних змін на предметах і документах. У першому разі це образи й поняття, що належать до сфери психіки, у другому – це зміна предметів матеріального світу, речей, їх властивостей і відносин, тобто фізичні та механічні зміни.

Особисті докази можна розділити на *три групи*:

До *першої групи* особистих доказів належать пояснення свідків, потерпілих, осіб, яких притягують до адміністративної відповідальності.

Другу групу становлять протоколи про адміністративне правопорушення, протоколи огляду окремих предметів, протоколи особистого огляду, огляду речей тощо. У зазначених документах відображають і закріплюють процесуальні дії. Кожен із них є джерелом доказів.

До *третьої групи* особистих доказів належать інші документи, які додають до матеріалів справи.

Орган (посадова особа) оцінює докази за своїм внутрішнім переконанням, що ґрунтується на всебічному, повному й об'єктивному дослідженні всіх обставин справи, керуючись законом і правосвідомістю (ст. 252 КУпАП).

5.3. Права та обов'язки осіб, які беруть участь у провадженні у справах про адміністративні правопорушення

Учасників провадження у справах про адміністративні проступки за характером процесуального статусу можна розподілити на три групи:

- 1) особи, які вирішують справи;
- 2) особи, яких притягують до відповідальності;
- 3) допоміжні учасники процесу.

До першої групи належать державні органи, їх посадові особи, уповноважені розглядати та ухвалювати рішення в справах про адміністративні правопорушення. Перелік цих органів визначено в главі 16 КУпАП.

До другої групи можуть належати практично будь-які суб'єкти – як звичайні громадяни України, іноземці й особи без громадянства, так і органи, установи, підприємства та їх посадові особи.

До третьої групи належать свідки, потерпілі, експерти, перекладачі, законні представники та представники.

Представників групи **суб'єктів, які вирішують справи**, можна поділити на: а) суб'єктів, які здійснюють провадження та складають протокол; б) суб'єктів, що розглядають і приймають рішення в справі.

У ст. 255 КУпАП («Особи, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення») законодавець визначив перелік осіб, які уповноважені складати протоколи про адміністративні проступки. Особливість її конструкції полягає в тому, що уповноважені особи не просто перелічуються, а «прив'язуються» до кожної окремої статті або частини статті Особливої частини КУпАП.

Згідно зі ст. 213 КУпАП справи про адміністративні правопорушення розглядають: 1) адміністративні комісії; 2) виконавчі комітети селищні, сільські ради; 3) районні, районні в місті, міські чи міськрайонні суди (судді), місцеві адміністративні та господарські суди, апеляційні суди, вищі спеціалізо-

вані суди та Верховний Суд України; 4) органи Національної поліції, органи державних інспекцій та інші органи (їх посадові особи), уповноважені на це законодавчими актами України.

Рішення про накладення адміністративного стягнення можуть ухвалювати колегіальний орган або посадова особа.

До перших належать адміністративні комісії, виконкоми селищних, сільських рад, суд. Що стосується посадових осіб, то вони вирішують справи від імені відповідних органів у межах наданих їм повноважень і лише під час виконання службових обов'язків. Коло таких осіб встановлено законодавчими актами України. До них передусім належать керівники відповідних публічних органів. В окремих випадках, передбачених законодавством, право накладати стягнення мають й інші посадові особи. Наприклад, від імені органів Національної поліції розглядати справи про адміністративні правопорушення й накладати адміністративні стягнення мають право працівники органів і підрозділів Національної поліції, які мають спеціальні звання, відповідно до покладених на них повноважень.

Права особи, яку притягують до адміністративної відповідальності, визначені в ст. 268 КУпАП, де особа, яку притягують до адміністративної відповідальності, має право знайомитися з матеріалами справи, давати пояснення, подавати докази, заявляти клопотання; під час розгляду справи користуватися юридичною допомогою адвоката, іншого фахівця в галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи, виступати рідною мовою і користуватися послугами перекладача, якщо не володіє мовою, якою здійснюється провадження; оскаржити постанову в справі. Справу про адміністративне правопорушення розглядають у присутності особи, яку притягують до адміністративної відповідальності. Під час відсутності цієї особи справу може бути розглянуто лише у випадках, коли є дані про своєчасне її сповіщення про місце і час розгляду справи і якщо від неї не надійшло клопотання про відкладення розгляду справи.

Іноземці й особи без громадянства, які перебувають на території України, підлягають адміністративній відповідальності на загальних підставах із громадянами України. Питання про відповідальність за адміністративні правопорушення, учинені на території України іноземцями, які згідно з чинними законами та міжнародними договорами України користуються імунітетом від адміністративної юрисдикції України, вирішують дипломатичним через.

Члени дипломатичного корпусу мають дипломатичний імунітет постійно, а адміністративно-технічний та допоміжний персонал – лише під час виконання своїх службових обов'язків. Члени дипломатичного корпусу не зобов'язані надавати пояснення як свідки. Транспортні засоби дипломатичного та консульського корпусу також мають імунітет від обшуку, арешту. У разі порушення правил дорожнього руху особою, яка має імунітет, після пе-

ревірки документів, що посвідчують її особу, та акредитаційної картки, що підтверджує статус (дипломатичний паспорт, дипломатична картка, консульська картка, службова картка), поліцейський складає рапорт, а документи повертають власникові. Заборонено здійснювати стосовно зазначеної особи будь-які заходи затримання або інші примусові дії, за винятком випадків, коли надання свободи сприятиме продовженню правопорушення.

Якщо особа, яка має дипломатичний імунітет, керує транспортним засобом у стані сп'яніння, їй пропонують припинити керування. Огляд на стан сп'яніння в закладах охорони здоров'я проводять за її згоди. У цьому випадку поліцейський інформує чергового відповідного підрозділу патрульної поліції. У таких випадках рекомендовано запрошувати на місце виявлення правопорушення представника дипломатичного представництва, при якому вказана особа акредитована.

У разі відмови від проходження медичного огляду і спробах продовжити керування транспортним засобом особою, яка має дипломатичний імунітет, подальший рух цього автомобіля не допускається, у зв'язку з чим у присутності двох свідків складається рапорт із зазначенням вичерпних відомостей про цю особу.

Посадові особи підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з недотриманням установлених правил у сфері охорони порядку управління, державного й громадського порядку, природи, здоров'я населення та інших правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків.

Потерпілий має право ознайомитись із матеріалами справи, заявляти клопотання, під час розгляду справи користуватися правовою допомогою адвоката, іншого фахівця в галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи, оскаржувати постанову у справі про адміністративне правопорушення.

Потерпілого може бути опитано як свідка, якщо є дані, що йому відомі які-небудь обставини, що підлягають установленню за цією справою. На виклик органу (посадової особи), у провадженні якого перебуває справа, потерпілий зобов'язаний з'явитись у зазначений час, дати правдиві пояснення, повідомити все відоме йому в справі та відповісти на поставлені запитання.

З метою захисту прав особи, яку притягують до відповідальності, або потерпілого у випадку, коли такі особи є неповнолітніми або через свої фізичні чи психічні вади не можуть здійснювати свої права в справах про адміністративні правопорушення, їх інтереси можуть представляти законні представники. До таких представників належать батьки, усиновителі, опікуни та піклувальники.

Відповідно до ст. 59 Конституції України кожен має право на правову допомогу. У випадках, передбачених законом, ця допомога надається безоплатно. Кожен є вільним у виборі захисника своїх прав. Для забезпечення

права на захист від обвинувачення та надання правової допомоги під час вирішення справ у судах та інших державних органах в Україні діє адвокатура.

Статтею 268 КУпАП («Права особи, яка притягається до адміністративної відповідальності») передбачено право особи, яку притягують до відповідальності, користуватися послугами адвоката або іншого фахівця в галузі права.

Свідком є будь-яка особа, яка може дати пояснення про все відоме їй у справі та відповісти на поставлені запитання. Законодавець не встановлює вікових обмежень для свідків. Припускається опитування неповнолітніх і навіть малолітніх з урахуванням ступеня розвитку, умов сприйняття й стану органів їхніх почуттів, якщо посадові особи, які здійснюють провадження в справі про адміністративне правопорушення, уважають, що поряд з іншими доказами пояснення зазначених осіб є достовірними. Правовий статус свідків визначено в ст. 272 КУпАП, відповідно до якої як свідка в справі про адміністративне правопорушення можуть викликати кожну особу, про яку є дані, що їй відомі які-небудь обставини, які підлягають установленню в межах цієї справи.

Експерт є особою, яка сприяє здійсненню провадження. Його правовий статус визначено в ст. 273 КУпАП. Експерт – це особа, яка володіє спеціальними глибокими знаннями в певній сфері людської діяльності та реалізує ці пізнання відповідно до науково розробленої методики.

Експерт зобов'язаний з'явитися на виклик органу (посадової особи) та дати об'єктивний висновок щодо поставлених перед ним запитань. Він має право ознайомитись із матеріалами справи, що стосуються предмета експертизи, заявляти клопотання про надання йому додаткових матеріалів, необхідних для надання висновку; з дозволу органу (посадової особи), у провадженні якого перебуває справа про адміністративне правопорушення, ставити особі, яку притягують до відповідальності, потерпілому, свідкам запитання, що стосуються предмета експертизи; бути присутнім під час розгляду справи. На відміну від експерта, залучення спеціаліста до проваджень у справах про адміністративні правопорушення для вирішення спеціальних питань, що стосуються обставин учиненого правопорушення, не має жорсткої процесуальної процедури, тобто не потребує винесення процесуального документа – постанови, а передбачає навіть варіант усного запрошення.

Експерт несе адміністративну відповідальність згідно з ч. 2 ст. 185³ КУпАП (за злісне ухилення від явки в суд) та ч. 2 ст. 185⁴ КУпАП (за злісне ухилення від явки до органів досудового слідства чи дізнання).

Перекладача як учасника провадження призначають у разі, коли особа, яку притягують до адміністративної відповідальності, або інші особи, залучені до розгляду справи (потерпілий, свідок), не володіють мовою, якою здійснюють провадження. Участь перекладача надає їм можливість користуватися рідною або іншою мовою, якою вони володіють, що сприяє об'єктивному, усебічному, повному дослідженню обставин справи.

Перекладача призначає орган (посадова особа), у провадженні якого перебуває справа про адміністративне правопорушення. Він зобов'язаний з'явитися на виклик органу (посадової особи) і зробити повно й точно доручений йому переклад. За ухилення від явки або відмову від перекладу до нього можуть бути застосовані заходи громадського впливу.

Правовий статус перекладача регламентовано ст. 274 КУпАП.

Поняті – особи, які сприяють здійсненню провадження в справі про адміністративне правопорушення, не зацікавлені в результаті справи. Їх завдання полягає в засвідченні своїми підписами факту правильного відображення в протоколі характеру проведених дій, їхньої послідовності й результатів. Об'єктивність відображення того, що відбувається, забезпечується участю принаймні двох понять.

Практика провадження в справах про адміністративні правопорушення наполегливо потребує участі спеціалістів і понять у справах про адміністративні правопорушення, визначення їхнього процесуального положення, проте законодавцем правовий статус зазначених учасників провадження чітко не визначено.

5.4. Стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення

Провадження у справах про адміністративні проступки – особливий різновид адміністративно-деліктних проваджень у системі адміністративного процесу, який значною мірою врегульований правовими нормами, що сконцентровані в розділах IV та V КУпАП (глави 18–33), який складається з чотирьох стадій.

Порушення справи та адміністративне розслідування є початковою стадією провадження в справах про адміністративні правопорушення, воно становить цілий комплекс процесуальних дій, спрямованих на встановлення самої події правопорушення, обставин правопорушення, їх фіксацію та кваліфікацію. На цій стадії створюються умови для об'єктивного та швидкого розгляду справи, застосування до винного передбачених законодавством заходів впливу.

Підставою для порушення адміністративної справи та попереднього з'ясування її обставин є вчинення особою діяння, яке містить в собі ознаки адміністративного правопорушення (фактична підстава). Проте фактичної підстави не завжди достатньо для того, щоб провадження у справі розпочалося. Для цього потрібна ще й формальна, процесуальна підстава, тобто інформація про правопорушення. Іншими словами, крім підстави для порушення справи про адміністративне правопорушення має бути ще й привід.

Приводом для порушення адміністративної справи може бути: заява (письмова або усна) свідків, потерпілих та інших громадян; повідомлення посадових осіб, адміністрації підприємств, установ, організацій, судово-слідчих

органів; повідомлення преси та інших засобів масової інформації; повідомлення громадських організацій, товариських судів; безпосереднє виявлення порушення уповноваженою особою.

Процесуальним документом, який фіксує закінчення стадії порушення адміністративної справи, є **протокол про адміністративне правопорушення**. Він складається про кожне правопорушення, крім випадків, прямо передбачених законодавством. Інколи протокол розглядають як документ про порушення адміністративної справи, а його складання – як процесуальний момент порушення справи. Але це швидше звинувачувальний документ. Ще до його складання проводяться всі необхідні процесуальні дії – опитуються свідки, потерпілі, беруться пояснення в порушників, проводяться огляди і т. ін.

Протокол про адміністративне правопорушення в разі його оформлення складається не пізніше двадцяти чотирьох годин з моменту виявлення особи, яка вчинила правопорушення, у двох примірниках, один із яких під розписку вручається особі, яка притягається до адміністративної відповідальності.

Протокол не складається в разі вчинення адміністративних правопорушень, передбачених статтями 70, 77, частиною третьою статті 85, статтею 153 КУпАП, якщо розмір штрафу не перевищує трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, частиною першою статті 85 КУпАП, якщо розмір штрафу не перевищує семи неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, статтею 107 КУпАП (у випадках вчинення правопорушень, перелічених в частині третій статті 238 КУпАП), частиною третьою статті 109, статтями 110, 115, частинами першою, третьою і п'ятою статті 116, частиною третьою статті 116-2, частинами першою і третьою статті 117 (при накладенні адміністративного стягнення у вигляді попередження на місці вчинення правопорушення), статтями 118, 119, статтями 134, 135, частинами першою, другою, третьою і п'ятою статті 185-3, статтею 197 КУпАП (при накладенні адміністративного стягнення у вигляді попередження), статтею 198 (при накладенні адміністративного стягнення у вигляді попередження), а також статтями 202-203-1, 204-2, 204-4 КУпАП (у випадках виявлення цих правопорушень у пунктах пропуску (пунктах контролю) через державний кордон України чи контрольних пунктах в'їзду-виїзду), якщо особа не оспорує допущене порушення і адміністративне стягнення, що на неї накладається.

Протокол не складається у разі вчинення адміністративних правопорушень, розгляд яких віднесено до компетенції Національної поліції, та адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксованих в автоматичному режимі, а також порушень правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксованих у режимі фотозйомки (відеозапису).

Протоколи не складаються і в інших випадках, коли відповідно до закону штраф накладається і стягується, а попередження оформлюється на місці вчинення правопорушення.

Види посадових осіб, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення, а також їх повноваження щодо складання протоколів про певне правопорушення закріплено в ст. 255 КУпАП.

Розгляд та ухвалення рішення у справі – це основна стадія провадження у справах про них, на ній вирішуються найважливіші завдання цього провадження. Ці завдання полягають у встановленні винних і забезпеченні правильного застосування законодавства з тим, щоб до кожного правопорушника були застосовані справедливі заходи адміністративного впливу.

Зазначена стадія згідно з відповідними положеннями КУпАП включає три етапи: підготовку справи, аналіз зібраних матеріалів, ухвалення постанови, доведення постанови до відома.

Із метою правильного і своєчасного вирішення кожної справи відповідний орган, посадова особа зобов'язані ретельно підготуватися до її розгляду.

У ст. 278 КУпАП визначено питання, які потрібно вирішити при підготовці: чи належить до компетенції органу, посадової особи розгляд даної справи; чи правильно складено протокол та інші матеріали справи; чи сповіщено осіб, які беруть участь у розгляді справи, про час і місце її розгляду; чи витребувано необхідні додаткові матеріали; чи підлягають задоволенню клопотання особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілого, їх законних представників і адвоката.

У разі встановлення неповноти матеріалів, поданих до розгляду, мають бути витребувані додаткові відомості та матеріали або справу повернуто за місцем складення протоколу чи інших матеріалів для усунення недоліків.

Відповідно до ст. 276 КУпАП справи про адміністративні правопорушення розглядаються, як правило, за місцем їх учинення.

У разі коли адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху зафіксовано в автоматичному режимі, посадова особа уповноваженого підрозділу Національної поліції встановлює особу, за якою зареєстровано відповідний транспортний засіб.

Постанова про накладення адміністративного стягнення за правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, може виноситися без участі особи, яка притягається до адміністративної відповідальності.

У КУпАП закріплено детальну процедуру розгляду справ. Відповідно до ст. 279 розгляд розпочинається з оголошення складу колегіального органу або представлення посадової особи, яка вирішує справу. Після цього голова на засіданні колегіального органу або посадова особа, що розглядає справу, оголошує, яка справа підлягає розгляду та хто притягається до адміністративної відповідальності. Усім учасникам провадження роз'яснюються їх права та обов'язки. Далі оголошується протокол про адміністративне правопорушення, зміст якого, як зазначалося, певною мірою нагадує звинувачувальний акт. Розгляд справи розпочинається з оголошення складу колегіального органу або представлення посадової особи, яка розглядає справу.

Дослідження доказів у справі здійснюється відповідно до вимог ст. 280 КУпАП, у якій визначаються обставини, що підлягають з'ясуванню при розгляді справи про адміністративне правопорушення. Це входить до обов'язків органу (посадової особи), який має з'ясувати, чи було вчинено адміністративне правопорушення, чи винна ця особа в його вчиненні, чи підлягає вона адміністративній відповідальності. Обов'язково встановлюється, чи є обставини, що пом'якшують й обтяжують відповідальність, чи заподіяно майнову шкоду, чи є підстави для передання матеріалів про правопорушення на розгляд громадської організації, трудового колективу, а також інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи.

Під час розгляду справи про адміністративне правопорушення колегіальним органом ведеться протокол засідання, в якому зазначаються дата й місце засідання, найменування і склад органу, який розглядає справу, її зміст. Обов'язково фіксуються відомості про явку осіб, які беруть участь у справі, їх пояснення, а також клопотання і результати розгляду останніх. У протоколі зазначаються також документи і речові докази, досліджені при розгляді справи, відомості про оголошення ухваленної постанови й роз'яснення порядку та строків її оскарження. Зазначений протокол підписується головою на засіданні органу і його секретарем.

У статтях 268–275 КУпАП вичерпно надано перелік процесуальних прав та обов'язків інших учасників провадження – потерпілого, законних представників особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, і потерпілого, адвоката, свідка, експерта й перекладача.

Розгляд справи закінчується винесенням постанови (виконками селищних та сільських рад ухвалюють їх у формі рішення).

Якщо при вирішенні питання про накладення стягнення за адміністративне правопорушення органами (посадовими особами) одночасно вирішується питання про відшкодування винним майнової шкоди, то в постанові у справі зазначаються розмір шкоди, що підлягає стягненню, порядок і строк її відшкодування.

Постанова у справі має містити вирішення питання про вилучені речі й документи, а також вказівку про порядок і строк її оскарження.

Постанова колегіального органу ухвалюється простою більшістю голосів членів колегіального органу, присутніх на засіданні.

Постанова у справі про адміністративне правопорушення підписується посадовою особою, яка розглянула справу, а постанова колегіального органу – головою на засіданні і секретарем цього органу.

Постанова остаточно оцінює поведінку особи, яка притягається до відповідальності, встановлює її винність або, навпаки, невинність, визначає захід адміністративного впливу.

Відповідно до ст. 284 КУпАП постанова у справі може бути трьох видів: про накладення адміністративного стягнення, про застосування до неповнолітніх заходів впливу виховного характеру і про закриття справи.

Постанова оголошується негайно після закінчення розгляду справи. Копія постанови упродовж трьох днів вручається або висилається особі, щодо якої її винесено. Копія постанови в той же строк вручається або висилається потерпілому на його прохання. Копія постанови вручається під розписку. У разі якщо копія постанови висилається, про це робиться відповідна відмітка у справі.

Оскарження ухваленого рішення. Право на оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення є однією з гарантій захисту прав особи, забезпечення законності при притягненні до адміністративної відповідальності. Відповідно до ст. 287 КУпАП України постанова може бути оскаржена особою, щодо якої її винесено, а також потерпілим. Порядок оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення встановлено ст. 288 КУпАП.

Постанова може бути оскаржена або в адміністративному, або в судовому порядку. Залежно від того, куди можна подати скаргу, виділяють варіанти оскарження – альтернативний і послідовний. Перший варіант полягає в тому, що постанова може бути оскаржена до вищого органу (вищій посадовій особі) або до адміністративного суду. Який порядок оскарження обрати (адміністративний чи судовий) – вирішує сам скаржник. При послідовному порядку оскарження скарга спочатку має бути подана до вищого органу (вищій посадовій особі), після чого, якщо його рішення не задовольняє скаржника, – до місцевого загального адміністративного суду.

Скарга подається в орган (посадовій особі), який виніс постанову у справі про адміністративне правопорушення, якщо інше не встановлено законодавством України. Скарга, що надійшла, упродовж трьох днів надсилається разом із справою органу (посадовій особі), правомочному відповідно до цієї статті її розглядати. Особа, яка оскаржила постанову у справі про адміністративне правопорушення, звільняється від сплати державного мита.

Скаргу на постанову у справі про адміністративне правопорушення може бути подано упродовж десяти днів із дня винесення постанови, а щодо постанов у справі про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, та/або про порушення правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксовані в режимі фотозйомки (відеозапису), – упродовж десяти днів з дня набрання постановою законної сили. У разі пропуску зазначеного строку з поважних причин цей строк за заявою особи, щодо якої винесено постанову, може бути поновлено органом (посадовою особою), правомочним розглядати скаргу.

Орган (посадова особа) при розгляді скарги на постанову у справі про адміністративне правопорушення перевіряє законність й обґрунтованість винесеної постанови і ухвалює одне з таких рішень:

- 1) залишає постанову без зміни, а скаргу без задоволення;
- 2) скасовує постанову і надсилає справу на новий розгляд;

3) скасовує постанову і закриває справу;

4) змінює захід стягнення в межах, передбачених нормативним актом про відповідальність за адміністративне правопорушення, з тим однак, щоб стягнення не було посилено.

Виконання постанов у справі про адміністративні проступки є заключною стадією провадження. Від того, наскільки своєчасно і повно виконуються постанови, значною мірою залежить ефективність зазначеного провадження, всього інституту адміністративної відповідальності.

Для того щоб постанова була обов'язковою для виконання, вона має набрати чинності. За загальним правилом, установленим ст. 299 КУпАП, постанова про накладення адміністративного стягнення підлягає виконанню з моменту її винесення. У разі оскарження постанови вона набирає чинності після залишення скарги без задоволення, тобто з дня ухвалення відповідного рішення. Постанова про накладення адміністративного стягнення звертається до виконання органом (посадовою особою), який її виніс.

Отже, виконання постанов про накладення адміністративних стягнень можна визнати вирішальною стадією всього провадження. Адже якщо постанову винесено, але не виконано, втрачається весь виховний вплив накладеного стягнення, а робота, здійснена багатьма органами й посадовими особами для притягнення винного до адміністративної відповідальності, виявляється марною.

5.5. Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення

Характерними рисами заходів забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення є такі:

1) їх застосовують із метою припинення адміністративних проступків, коли вичерпано інші заходи впливу, встановлення особи, складання протоколу про адміністративне правопорушення, забезпечення своєчасного та правильного розгляду справи, виконання постанов у справах про адміністративні правопорушення;

2) заходи процесуального забезпечення застосовують винятково в межах провадження, що здійснюється у зв'язку з правопорушеннями, тобто лише з моменту порушення справи і до її припинення та тільки відносно особи, яка вчинила правопорушення;

3) окрім учинення правопорушення, є додаткові підстави застосування цих заходів, зокрема неможливість припинення правопорушення іншими засобами, виконання інших процесуальних дій (складання протоколу, встановлення особи тощо), можливе вчинення особою нових проступків;

4) несамотійні, допоміжні заходи впливу не є санкціями та не зумовлюють додаткових обмежень для порушника;

5) процесуальний порядок їх застосування передбачає перелік уповноважених органів і посадових осіб, які мають право їх застосовувати, строки (за потреби), процесуальне оформлення (складання протоколу), порядок оскарження.

Відповідно до ст. 259–266 КУпАП, передбачено такі заходи процесуального забезпечення:

- доставлення порушника;
- адміністративне затримання;
- особистий огляд та огляд речей;
- вилучення речей і документів;
- тимчасове вилучення посвідчення водія;
- тимчасове затримання транспортних засобів працівниками уповноважених підрозділів Національної поліції;
- тимчасове затримання транспортних засобів інспекторами з паркування;
- тимчасового вилучення тварини;
- відсторонення осіб від керування транспортними засобами, річковими й 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.

Заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення можуть застосовувати лише органи (посадові особи), уповноважені на те законами України.

ГЛАВА 16

Адміністративне судочинство в умовах воєнного стану⁵⁵⁵

Розділ 1

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

1.1. Засади та особливості законодавчого регулювання діяльності адміністративних судів в умовах воєнного стану

В умовах воєнного стану конституційне право людини на судовий захист не може бути обмежене, тому згідно зі ст.10 та 26 ЗУ «Про правовий режим воєнного стану»⁵⁵⁶ у період воєнного стану повноваження судів не можуть бути припинені. 24 лютого 2022 р. Рада суддів України ухвалила рішення «Щодо вжиття невідкладних заходів для забезпечення сталого функціонування судової влади в Україні в умовах припинення повноважень ВРП та воєнного стану у зв'язку зі збройною агресією з боку рф». 24 лютого 2022р. РСУ ухвалила рішення для вирішення невідкладних питань створити оперативний штаб у складі членів Ради суддів, голови ВС, керівника ДСА, голови Служби судової охорони. Рекомендації з організаційних питань роботи суддів в умовах воєнного стану, які були опубліковані на сайті Ради суддів України, відображають офіційну позицію Ради суддів України щодо організації роботи судів.

Формально введення воєнного стану не впливає на процес здійснення судочинства. Зокрема, відповідно до ст. 26 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» скорочення чи прискорення будь-яких форм судочинства в умовах воєнного стану забороняється. Водночас на практиці забезпечити безперебійну роботу судів в період війни вкрай важко. Унаслідок російської військової агресії судова система зіткнулася з багатьма викликами. Насамперед постали питання щодо діяльності судів, розташованих на територіях, на яких ведуться активні бойові дії та які перебувають під тимчасовою окупацією, зазнав змін і судовий розгляд справ.

⁵⁵⁵ Автори: **Олена Мілієнко**, доктор юридичних наук, доцент, директор Вінницького навчального центру Національної школи суддів України, голова постійної комісії з питань правової політики, регламенту, депутатської діяльності та етики Вінницької обласної ради, доцент кафедри господарського та адміністративного права Донецького національного університету імені Василя Стуса; **Віталій Кузьмишин**, кандидат юридичних наук, голова Сьомого апеляційного адміністративного суду.

⁵⁵⁶ Закон України Про правовий режим воєнного стану від 12 травня 2015 р. № 389-VIII. 2022. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/b1>

Законом «Про внесення змін до Закону України “Про судоустрій і статус суддів” щодо зміни підсудності судів»⁵⁵⁷ передбачено, що у зв’язку зі стихійним лихом, військовими діями, заходами щодо боротьби з тероризмом або іншими надзвичайними обставинами, робота суду може бути припинена з одночасним визначенням іншого суду, який буде здійснювати правосуддя на території суду, що припинив діяльність та який найбільш територіально наближений до суду, роботу якого припинено, або до іншого визначеного суду, за рішенням Вищої ради правосуддя, що ухвалюється за поданням Голови Верховного Суду, а у разі неможливості здійснення Вищою радою правосуддя своїх повноважень – за розпорядженням Голови Верховного Суду. На виконання зазначеного припису Голова Верховного Суду видав розпорядження, згідно з яким було змінено підсудність справ.

4 квітня 2022 р. видано наказ Голови Верховного Суду, згідно з яким встановлено особливий режим роботи й запроваджено відповідні організаційні заходи. Згідно з цим наказом: у разі загрози життю, здоров’ю та безпеці відвідувачів суду, працівників апарату суду, суддів ухвалюється рішення про тимчасове зупинення здійснення судочинства певним судом; справи, які не є невідкладними, розглядатимуться лише за наявності письмової згоди на це всіх учасників судового провадження; з метою забезпечення безпеки учасників судових процесів і відвідувачів судів припиняється проведення особистого прийому громадян керівництвом суду й обмежується допуск у судові засідання осіб, які не є учасниками судових засідань; якщо суд не припинив здійснювати судочинство, учасники судових процесів мають можливість подати заяву про відкладення розгляду справ у зв’язку з воєнними діями та/або про розгляд справ у режимі відеоконференції за допомогою будь-яких технічних засобів, зокрема власних; запровадження воєнного стану на певній території є поважною причиною для поновлення процесуальних строків.

Отже, режим роботи кожного конкретного суду визначається окремо. Робота суду залежить від того, яка ситуація склалась у регіоні, де такий суд розташований. Тим самим у період воєнного стану суди продовжують роботу, але з певними особливостями.

1.2. Зміна територіальної підсудності справ

3 квітня 2022р. Верховна Рада України ухвалила Закон «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо зміни підсудності судів» №2112-IX.

Відповідно до цього Закону передбачено таке: у зв’язку зі стихійним лихом/військовими діями/заходами по боротьбі з тероризмом або іншими надзвичайними обставинами, робота суду може бути припинена з одночасним

⁵⁵⁷Закон України Про внесення змін до Закону України “Про судоустрій і статус суддів” щодо зміни підсудності судів від 3 березня 2022 року № 2112-IX. 2022. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/b19>.

визначенням іншого суду, який буде здійснювати правосуддя на території того суду, який припинив діяльність і який найбільш територіально наближений до суду, що припинив діяльність. Територіальна підсудність 121 суду у різних областях України була змінена у зв'язку з неможливістю здійснювати правосуддя під час воєнного стану. Крім того Верховний Суд також періодично публікує інформацію про відновлення територіальної підсудності справ судів на територіях, де вже не ведуться активні бойові дії. Важливо зазначити, що суди, які розташовані на безпечних на цей час територіях, продовжують працювати у штатному режимі.

1.3. Передання матеріалів судових справ

Верховний суд України дав рекомендації судам, які перебувають на території активних бойових дій, що за наявності можливості справи, які розглядаються, мають бути передані іншим судам.

Насамперед це стосується тих справ, які перебувають у провадженні суддів, і резонансних справ; проваджень щодо неповнолітніх; інших справ, розгляд яких може мати істотне значення для прав учасників процесу.

У разі, якщо з певних причин справи не були передані до іншого суду, то:

- за наявності судового рішення суду першої інстанції справа може бути відновлена відповідно до процесуальних норм;
- якщо у справі ще не ухвалено судове рішення, позивач має підставу для звернення з новим позовом. У такому разі відповідно розгляд судової справи відбудеться з початку.

1.4. Особливості режиму роботи судів у період дії воєнного стану

Режим роботи кожного конкретного суду залежить від того, яка ситуація склалася в регіоні, де цей суд розташований. Для того, щоб уникнути небезпеки життю і здоров'ю відвідувачів суду, працівників апарату суду, суддів, учасникам судових процесів рекомендується утриматися від відвідування судів.

У разі неможливості прибуття до судового засідання особа має право подати клопотання про відкладення судового засідання або про проведення відеоконференції. Суди мають з повагою ставитись до таких клопотань та за можливості їх задовольняти. Так само суди мають уважно ставитись до пропуску процесуальних строків, уникаючи надмірного формалізму.

Учасники судових процесів мають можливість подати заяву про розгляд справи за їх відсутності, відкладення розгляду справ у зв'язку з військовими діями та/або про розгляд справ у режимі відеоконференції. Такі заяви можуть бути направлені в електронному вигляді на електронну адресу суду або через особистий кабінет в системі «Електронний суд», а також поштою.

У разі, якщо сторона у справі не може прибути до суду через небезпеку для життя або не може подати заяву про відкладення розгляду справи чи про

розгляд справи в режимі відеоконференції у зв'язку з роботою на об'єктах критичної інфраструктури, вступом до лав Збройних сил України, територіальної оборони, добровольчих військових формувань тощо, судам, які здійснюють правосуддя, рекомендується по можливості відкладати розгляд справ (за винятком невідкладних судових розглядів). Справи, які не є невідкладними, розглядатимуться лише за наявності письмової згоди на це всіх учасників судового провадження. Уведення воєнного стану на певній території є поважною причиною для відновлення процесуальних строків.

На засіданні Ради суддів України, що відбулося 5 серпня 2022 року, ухвалено низку рішень, якими врегульовувалися питання, що стосуються здійснення правосуддя в умовах воєнного стану. Зокрема, рішення №26 щодо підвищення використання інструментів електронного судочинства у відправленні правосуддя, у якому вказано, що, розуміючи потребу пріоритетності направлення коштів державного бюджету на потреби національної безпеки і оборони та на здійснення заходів правового режиму воєнного стану для забезпечення належної відсічі широкомасштабної збройної агресії російської держави, зважаючи на критичний стан фінансування судової влади, Рада суддів України вважає за необхідне вжити організаційні заходи, спрямовані на оптимізацію окремих статей витрат судів при здійсненні судочинства, а також на підвищення рівня використання інструментів електронного судочинства.

Карантинні обмеження минулих років розширили можливості учасників судового процесу. Було ухвалено необхідну кількість нормативної бази, створено програмне забезпечення, що дає змогу учасникам справи брати участь у судових засіданнях та подавати процесуальні заяви віддалено. Так, використовуючи підсистему «Електронний суд», учасники справи та їх представники мають можливість подавати документи до суду, отримувати документи, знайомитись із матеріалами справи тощо. Крім цього Державною судовою адміністрацією було розроблено порядок проведення відеоконференції під час судового засідання за участі сторін поза межами приміщення суду з використанням системи EasyCon.

Ураховуючи те, що в умовах воєнної агресії проти України особиста участь у судовому засіданні може бути небезпечною для учасників справи, активно практикується участь у судовому засіданні поза межами приміщення суду в режимі відеоконференції. Судова практика свідчить, що суди здебільшого задовольняють клопотання учасників справи про участь у судовому засіданні у режимі відеоконференції поза межами приміщення суду, якщо наявна відповідна технічна можливість.

Так, Велика Палата Верховного Суду, розглядаючи касаційну скаргу, зазначила у своїй ухвалі від 07 червня 2022 року у справі № 910/10006/19, що з огляду на умови та обстановку, за яких має здійснюватися правосуддя, і на потребу дотримання принципів рівності всіх учасників судового процесу перед законом і судом; гласності та відкритості судового процесу; змагальності

сторін та розумних строків розгляду справи, звернення до суду з клопотанням про розгляд справи в режимі відеоконференції дозволить дослідити й оцінити доводи касаційної скарги без порушення означених засад судочинства та водночас гарантувати й не наражати відвідувачів судового засідання на загрози їхньому життю, здоров'ю та безпеці, що можуть виникнути в умовах воєнної агресії проти України.

1.5. Особливості перебігу процесуальних строків у судових справах в умовах воєнного стану

Уведення на території України воєнного стану не зупинило перебігу процесуальних строків у судових справах. Однак ще на початку повномасштабного вторгнення Верховний Суд у своїх повідомленнях на сайті Судової влади України зауважував, що запровадження воєнного стану на території України є поважною причиною для поновлення процесуальних строків.

При цьому аналіз судової практики засвідчує, що саме лише посилення на факт запровадження на території України воєнного стану не є безумовною підставою для поновлення процесуального строку у справі. Так, Верховний Суд наголошує, що питання поновлення процесуального строку в разі його пропуску з причин, пов'язаних із запровадженням воєнного стану в Україні, вирішується в кожному конкретному випадку з урахуванням доводів, наведених у заяві про поновлення такого строку. Сам по собі факт запровадження воєнного стану в Україні не може бути підставою для поновлення процесуального строку. Такою підставою можуть бути обставини, що виникли внаслідок запровадження воєнного стану та унеможливили виконання учасником судового процесу процесуальних дій упродовж установленого законом строку (ухвала Касаційного Цивільного Суду у складі Верховного Суду від 21 липня 2022 р. у справі № 127/2897/13-ц).

Тим самим суди поновлюють пропущені процесуальні строки, якщо учасник справи доведе у заяві про поновлення такого строку наявність обставин, які виникли внаслідок запровадження воєнного стану та унеможливили своєчасне виконання процесуальної дії. Так, Верховний Суд визнавав поважними причини пропуску строку на касаційне оскарження та поновлював його в разі обґрунтування заяви фактом перебування на військовій службі (ухвала Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 15 липня 2022 р. у справі №460/14618/21).

Отже, під час визначення поважності причин пропуску процесуального строку суди будуть урахувати місце розташування суду, поточний хід бойових дій, наявність у конкретної особи фактичної можливості звернутися до суду із дотриманням процесуального строку.

Варто зауважити, що продовження строків позовної давності не поширюється на звернення до суду в порядку адміністративного судочинства, оскільки останній строк передбачений нормами процесуального права, а не ма-

теріального. Тому в разі пропуску строку, передбаченого адміністративним процесуальним законодавством, особа, яка бажає звернутися до суду за захистом своїх порушених прав та інтересів, має подати до суду клопотання про поновлення пропущеного строку з належним обґрунтуванням поважності причин такого пропуску.

У ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод сказано: «Кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, установленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення».

Поняття розумного строку не має чіткого визначення, проте розумним слід уважати строк, потрібний для вирішення справи відповідно до вимог матеріального та процесуального законів. Так, Європейським судом з прав людини зазначено, що розумність тривалості провадження має визначатися з огляду на обставини справи та з урахуванням таких критеріїв, як складність справи, поведінка заявника та відповідних органів влади, а також ступінь важливості предмета спору для заявника (згідно з рішеннями у справах «Савенкова проти України» по. 4469/07 від 02.05.2013, «Папазова та інші проти України» по. 32849/05, 20796/06, 14347/07 та 40760/07 від 15.03.2012). Таким чином, зважаючи на п. 5 Рекомендацій РСУ від 02.03.2022, передбачена Конституцією України та Законом № 389-VIII «безперебійність» здійснення правосуддя в разі відкладення та зняття з розгляду справ фактично порушується. Адже відкладення чи зняття справи з розгляду не є вирішенням її по суті. Розумним слід уважати саме той строк, що є об'єктивно необхідним для виконання процесуальних дій, ухвалення процесуальних рішень та розгляду і вирішення справи з метою забезпечення своєчасного судового захисту. Проте це питання є дискусійним та залежить від обставин кожної конкретної справи.

Повномасштабне російське вторгнення на територію України, введення воєнного стану та вимушене зупинення функціонування окремих судів зумовило відповідні зміни у законодавчому регулюванні, судовій практиці та територіальній юрисдикції судів. Упродовж останніх місяців відбувається поступове відновлення діяльності судової системи України. Станом на сьогодні, попри наявні ризики та виклики, суди в Україні продовжують активно здійснювати правосуддя.

Розділ 2

ОСНОВНІ КАТЕГОРІЇ, КРИТЕРІЇ ОЦІНЮВАННЯ РІШЕНЬ, ДІЙ ЧИ БЕЗДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ТА ДжЕРЕЛА АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА⁵⁵⁸

2.1. Поняття та юридична природа адміністративного судочинства

Імплементация міжнародних та європейських стандартів верховенства права, справедливого судового розгляду, підвищення доступності та ефективності правосуддя, утвердження засад незалежного та безстороннього суду є векторами, які визначають подальший розвиток адміністративного судочинства. Активний процес удосконалення адміністративного процесуального законодавства було започатковано оголошеною Концепцією вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів. Забезпечення доступності правосуддя визначено ключовим засобом утвердження верховенства права. Наявність ефективних засобів правового захисту та законодавче закріплення та гарантування безперешкодного звернення до суду є не тільки фундаментальним правом, але й основою справедливого та ефективного захисту і поновлення порушених прав.

На європейському рівні стандарти доступності правосуддя передбачені, зокрема, Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція). Положення статті 6 Конвенції закріплюють право на справедливий суд, одним з аспектів якого є доступність судового захисту. Відповідно до змісту такої ключової норми у сфері доступності правосуддя держави-учасниці мають упроваджувати на національному рівні законодавчі, адміністративні та інші заходи для практичної реалізації права на доступ особи до судової інстанції та захисту її прав справедливим, незалежним та неупередженим судом. Для України ці конвенційні положення набули чинності разом з її ратифікацією 11 вересня 1997 року і зараз є орієнтиром у визначенні ступеня забезпечення та захисту прав людини та громадянина.

Розглядаючи питання імплементації стандартів доступності правосуддя в систему судів адміністративної юрисдикції, слід зазначити, що основним джерелом є конституційні положення щодо гарантування права на судовий захист.

За приписами частини першої статті 55, частини першої статті 124 Конституції України права і свободи людини і громадянина захищаються судом.

⁵⁵⁸ Матеріал розкрито на основі підручника Адміністративне право України. Повний курс / за заг. ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.

Судочинство здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції.

Із метою реалізації конституційних прав кожного на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, захисту виборчих прав, права на доступ до публічної служби тощо в Україні в системі судів загальної юрисдикції утворено адміністративні суди.

Як зазначено в Кодексі адміністративного судочинства України (далі – КАС України), *адміністративне судочинство* – це діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому КАС України.

Своєю чергою адміністративні справи – це передані на вирішення адміністративними судами публічно-правові спори.

Визначення *публічно-правових спорів наведено* у КАС України. Це зокрема спори, у яких:

– хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, зокрема на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку з виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій;

– хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта владних повноважень, і спір виник у зв'язку із наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг;

– хоча б одна сторона є суб'єктом виборчого процесу або процесу референдуму, і спір виник у зв'язку з порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи.

Із наведеного формулювання випливає, що спір набуває ознак публічно-правового не лише за умов наявності серед суб'єктів спору публічного органу чи посадової особи, а й здійснення ним (ними) у цих відносинах владних управлінських функцій.

Владну управлінську функцію потрібно розуміти як діяльність усіх суб'єктів владних повноважень із виконання покладених на них Конституцією чи законами України завдань.

Кожен вид судочинства спрямований на досягнення властивого лише йому специфічного завдання, яке підпорядковане загальному завданню судочинства, тобто захисту прав, свобод та інтересів особи.

Так, якщо конституційне судочинство здійснює контроль за конституційністю актів вищих органів влади, кримінальне встановлює винуватість чи невинуватість особи у вчиненні злочину, захисту прав, свобод та інтересів суспільства від злочинних посягань, цивільне та господарське вирішує приватноправові спори, то адміністративне направлене на захист свобод, інтересів особи в публічно-правових відносинах від порушень з боку органів влади.

Із набранням чинності КАС України (з 23.09.2005), який ухвалено Законом України від 08.09.2005, адміністративне судочинство стало самостійним видом судочинства, іншими словами – формою здійснення правосуддя. Адміністративне судочинство має свої завдання, предмет, принципи та інститути. Усі особливості адміністративного судочинства впливають насамперед зі специфіки його завдання і предмета.

Отже, на законодавчому рівні *завдання адміністративного судочинства* визначено у статті 2 КАС України. Це справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин із метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень із боку суб'єктів владних повноважень.

2.2. Критерії оцінювання рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічного адміністрування

Відповідно до частини другої статті 2 КАС України у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи ухвалені (вчинені) вони за такими критеріями⁵⁵⁹:

На підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України.

«На підставі» означає, що суб'єкт владних повноважень:

– має бути утворений у порядку, визначеному Конституцією та законами України;

– зобов'язаний діяти на виконання закону за умов та обставин, визначених ним.

«У межах повноважень» означає, що суб'єкт владних повноважень має ухвалювати рішення, а дії вчиняти відповідно до встановлених законом повноважень, не перевищуючи їх. Під установленими законом повноваженнями ухвалено розуміти як ті, на наявність яких прямо вказує закон – так звані «прямі повноваження», так і повноваження, які прямо законом не передбачені, але безпосередньо впливають із положень закону і є необхідними для реалізації суб'єктом владних повноважень своїх функцій (завдань) – так звані «похідні повноваження».

«У спосіб» означає, що суб'єкт владних повноважень зобов'язаний дотримуватися встановленої законом процедури і форми ухвалення рішення або вчинення дії та має обирати лише визначені законом засоби.

Із використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано. Цей критерій інакше може бути сформульовано як принцип використання повноваження з належною метою. Належною є та мета, що визначена в законі або впливає з його цілей. Для забезпечення дотримання цього

⁵⁵⁹Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України за заг. ред. О.Пасенюка. Київ: Юрінком Інтер, 2009. 704 с.

принципу доцільно, щоб у законодавчому акті чітко було визначено мету, для якої надається повноваження. Цілі закону часто можуть бути виведені з його назви, преамбули або загальних положень. Якщо мету повноваження в законі не визначено, то слід виходити із загальної мети, яка визначена у статті 3 Конституції України, – утвердження і забезпечення прав людини є головним обов'язком держави.

Використання повноважень з неналежною метою за своїм змістом є зловживанням ними: використання їх нечесно, із протиправними намірами, з недоброю волею, зі спотвореним тлумаченням мети, з якою надано повноваження, з наявністю особистого інтересу в ухваленні рішення або вчиненні дії. Якщо рішення було ухвалено для досягнення результатів, на які повноваження суб'єкта владних повноважень аж ніяк не спрямоване, таке рішення має бути визнано протиправним.

Обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для ухвалення рішення (вчинення дії). Цей критерій відображає принцип обґрунтованості рішення або дії. Він вимагає від суб'єкта владних повноважень ураховувати як обставини, на обов'язковість урахування яких прямо вказує закон, так й інші обставини, що мають значення в конкретній ситуації. Для цього він має ретельно зібрати і дослідити матеріали, що мають доказове значення у справі (наприклад, документи, пояснення осіб, висновки експертів тощо). Суб'єкт владних повноважень має уникати ухвалення невмотивованих висновків, обґрунтованих припущеннями, а не конкретними обставинами. Так само неприпустимо надавати значення обставинам, які насправді не стосуються справи. Несприятливе для особи рішення має бути вмотивованим.

Безсторонньо (неупереджено). Цей критерій-принцип зобов'язує суб'єкта владних повноважень не мати упередженого ставлення до особи у своїх рішеннях та діях. «Упереджено ставитися» означає бути прихильним до особи чи, навпаки, поводитися з нею дискримінаційно через особисту симпатію або антипатію, або через власний інтерес у справі (фінансовий, родинний тощо), соціальний (корпоративний) інтерес, пов'язаний із належністю до певної спільноти, професії тощо. Ухвалюючи рішення або вчиняючи дію, суб'єкт владних повноважень не може ставати на сторону будь-якої з осіб та не може виявляти себе заінтересованою стороною у справі, виходячи з будь-якого нелегітимного інтересу, тобто інтересу, який не впливає із завдань цього суб'єкта, визначених законом.

Добросовісно. Цей критерій-принцип вимагає від суб'єкта владних повноважень діяти добросовісно, тобто з щирим наміром щодо реалізації владних повноважень та досягнення поставлених цілей і справедливих результатів, із відданістю визначеним законом меті та завданням діяльності, передбачувано, без корисливих прагнень досягти персональної вигоди, привілеїв або переваг через ухвалення рішення та вчинення дії. Добросовісне ухвалення рішень, учинення дій чи допущення бездіяльності не заперечує можливості

відхилення при цьому від закону, однак виключає умисел на таке порушення.

Розсудливо. Під нерозсудливими (інакше – безглуздими, ірраціональними) рішеннями, діями, бездіяльністю суб'єкта владних повноважень можна розуміти такі, яких жоден суб'єкт владних повноважень не міг би припустити, діючи відповідно до здорового глузду та обов'язків, покладених на нього законом. Нерозсудливими слід уважати також рішення, дії, бездіяльність, що є неприпустимими з погляду законів логіки та загальноприйнятих моральних стандартів.

Із дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації. Метою цього критерію-принципу є запобігання та усунення несправедливої (безпідставної) дискримінації. Суб'єкт владних повноважень має забезпечити рівне ставлення до осіб під час ухвалення рішення або вчинення дії за однакових (схожих) обставин. Це, звичайно, не означає ігнорування індивідуальних обставин кожної справи, а означає, що за схожих умов мають бути враховані принципи та підходи, які були застосовані під час розгляду подібної справи.

Несправедлива дискримінація буде відсутня, якщо орган надаватиме переваги певним категоріям осіб, виходячи із законних підстав та розумних об'єктивних обставин. Наприклад, не можна говорити про несправедливу дискримінацію, якщо суб'єкт владних повноважень надаватиме першочергове право на прийом вагітним жінкам, інвалідам тощо.

Принцип рівності (недискримінації) тісно пов'язаний із **принципом безсторонності** (неупередженості), адже упереджене ставлення може виявлятися в дискримінації особи.

Пропорційно, зокрема з дотриманням потрібного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія). Цей критерій відображає принцип пропорційності (адекватності). Дотримання цього принципу особливо важливе під час ухвалення рішень або вжиття заходів, які матимуть вплив на права, свободи та інтереси особи. Метою дотримання цього принципу є досягнення розумного балансу між публічними інтересами, на забезпечення яких спрямовані рішення або дії суб'єкта владних повноважень, та інтересами конкретної особи. Принцип пропорційності зокрема передбачав, що:

– здійснення повноважень, як правило, не має спричиняти будь-яких негативних наслідків, що не відповідали б цілям, яких заплановано досягти;

– якщо рішення або дія можуть обмежити права, свободи чи інтереси осіб, то такі обмеження мають бути виправдані потребою досягнення важливіших цілей;

– несприятливі наслідки для прав, свобод та інтересів особи внаслідок рішення чи дії суб'єкта владних повноважень мають бути значно меншими від тієї шкоди, яка могла б настати за відсутності такого рішення чи дії;

– для досягнення суспільно корисних цілей слід обирати найменш «шкідливі» засоби.

Отже, принцип пропорційності має на меті досягнення балансу між публічним інтересом та індивідуальним інтересом особи, а також між цілями та засобами їх досягнення.

З урахуванням права особи на участь у процесі ухвалення рішення. Цей критерій впливає з принципу гласності ухвалення рішень. Суб'єкт владних повноважень має застосовувати його, ухвалюючи рішення, що матиме вплив на права, свободи чи інтереси особи, особливо якщо це рішення може мати несприятливі наслідки для особи. Особа, щодо якої ухвалюють рішення, має право бути вислуханою суб'єктом владних повноважень: вона може наводити обставини та докази на їхнє підтвердження, правові аргументи тощо. Ця вимога не є обов'язковою, якщо спілкування із суб'єктом владних повноважень відбувається письмово й повноваження суб'єкта владних повноважень не є дискреційним.

Принцип гласності також вимагає від суб'єкта владних повноважень забезпечити особі доступ до інформації про обставини, які можуть бути покладені в основу рішення. Вибір способу наданій інформації особі є прерогативою суб'єкта владних повноважень. Дотримання цього принципу має бути узгоджено з положеннями законів про доступ до різних видів інформації.

Принцип гласності включає право особи на допомогу з боку суб'єкта владних повноважень у вигляді роз'яснення її прав, процедур тощо, а також право на захист, право мати представника, право знати про рішення, ухвалені суб'єктом владних повноважень.

Своєчасно, тобто упродовж розумного строку. Цей критерій-принцип означає не лише потребу дотримання часових рамок, що визначені в нормативно-правових актах, а й ухвалення рішення або вчинення дії упродовж розумного строку без невинуватого для конкретної ситуації зволікання. Тривалість розумного строку залежить від складності певного питання, нагальності його вирішення, кількості людей, залучених до справи, їхньої поведінки тощо.

2.3. Джерела права (матеріального та процесуального), які застосовує адміністративний суд

Система джерел права в адміністративному судочинстві – це багаторівневий комплекс взаємодіючих, взаємопов'язаних і взаємодоповнюючих один одного різних за формою правових приписів, які мають різну юридичну силу та ієрархічний характер і регулюють правовідносини, пов'язані зі здійсненням адміністративного судочинства.

Загалом джерела права, які застосовує адміністративний суд, поділяються на матеріальні та процесуальні. **Матеріальні** – це практично увесь масив правового законодавства адміністративного права, що розглянутий у підрозділі

Процесуальні в переважній більшості зосереджені в КАС України та деякі положення – в КУпАП. Останні – при судовому оскарженні постанов про адміністративні правопорушення.

Статтею 7 КАС України визначено, що до джерел права, які застосовуються судом, віднесено: Конституцію, закони України та інші правові акти, ухвалені відповідними органом на підставі, у межах повноважень та у спосіб, визначені Конституцією та законами України, а також міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

При цьому нормами законодавства встановлено, що в разі невідповідності правового акта Конституції України, закону України, міжнародному договору, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, або іншому правовому акту суд застосовує правовий акт, який має вищу юридичну силу, або положення відповідного міжнародного договору України.

Якщо суд доходить висновку, що закон чи інший правовий акт суперечить Конституції України, суд не застосовує такий закон чи інший правовий акт, а застосовує норми Конституції України як норми прямої дії.

У такому разі суд після винесення рішення у справі звертається до Верховного Суду для вирішення питання стосовно внесення до Конституційного Суду України подання щодо конституційності закону чи іншого правового акта, що віднесено до юрисдикції Конституційного Суду України.

Якщо міжнародним договором, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, встановлено інші правила, ніж ті, що встановлені законом, то застосовуються правила міжнародного договору України.

У разі відсутності закону, що регулює відповідні правовідносини, суд застосовує закон, який регулює подібні правовідносини (аналогія закону), а за відсутності такого закону суд виходить із конституційних принципів і загальних засад права (аналогія права). Аналогія закону та аналогія права не застосовується для визначення підстав, меж повноважень та способу дій органів державної влади та місцевого самоврядування.

Застосовуючи аналогію закону чи аналогію права, обов'язково слід дотримуватися таких умов:

- аналогія допустима лише в разі повної чи часткової відсутності правових норм;
- суспільні відносини, до яких застосовується аналогія, мають перебувати у сфері правового регулювання;
- має бути схожість між обставинами справи і наявною нормою за суттєвими юридичними ознаками;
- пошук норми, що регулює аналогічний випадок, має здійснюватися спочатку в актах тієї ж галузі права, а в разі відсутності – в інших галузях права й у законодавстві загалом;
- винесене у процесі використання аналогії правове рішення не має суперечити нормам закону, його меті;
- має бути мотивоване пояснення причин застосування рішення за аналогією до конкретного випадку.

Розділ 3

ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

3.1. Поняття та зміст принципів адміністративного судочинства

Принципи адміністративного судочинства – це основні засади організації діяльності адміністративного суду, які відбивають її специфіку і зміст; основні положення з питань здійснення правосуддя в адміністративних справах, закріплені в нормах адміністративно-процесуального права⁵⁶⁰.

Принципи адміністративного судочинства поділяють на три великі групи:

1) загальні, що відображають найбільш загальні засади створення та функціонування адміністративної юстиції в соціально-правовому середовищі, формують загальне уявлення про цей інститут, його місце в системі адміністративного права та державної влади (системного функціонування, правозаконності, демократичності, гласності, прозорості, доцільності, публічно-правової зумовленості);

2) організаційні, що стосуються організаційних засад існування адміністративної юстиції (територіальності, спеціалізації та автономності, єдності та інстанційності);

3) процесуальні, що визначають процедуру розгляду справ в органах адміністративної юстиції (рівності процесуальної право- суб'єктності сторін, державного гарантування процесуальних прав сторін, усності та безпосередності розгляду справи, об'єктивності адміністративно-юрисдикційного розгляду справи, диспозитивності та змагальності, дискреційної пов'язаності адміністративного суду вимогами скарги та повноти дослідження справи, поєднання колегіального та одноосібного розгляду справ, гласності й безпосередності розгляду справи, офіційності, обов'язковості рішення суду, повного фіксування судового процесу технічними засобами, раціональної процесуальної форми, неможливості процесуального сумісництва, судової істини, забезпечення апеляційного та касаційного оскарження судового рішення)⁵⁶¹.

Проте найпоширенішою є класифікація за характером закріплення та застосування, згідно з якою принципи можна поділити на загальні та галузеві.

Така неоднозначність наукових поглядів на класифікацію принципів адміністративної юстиції пояснюється передусім непослідовністю законодавця, який у нормативно-правових актах різного рівня узагальнення (Конституції України, Законі України «Про судоустрій і статус суддів» та в КАС України) закріпив різні за значенням вихідні засади судочинства.

Приклад: Конституція України, закріплюючи основні засади судочинства, установлює загальні засади судочинства: 1) верховенство права; 2) за-

⁵⁶⁰ Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2-х т.: Т.1. Загальна частина, ред. колегія: В. Авер'янов (голова). Київ: Юридична думка, 2004. 584 с.

⁵⁶¹ Ковалів М. В. Адміністративне судочинство: навч. посібник / М.В. Ковалів, М.В. Гаврильців, І. Б. Стахура. Львів: ЛьвДУВС, 2014. С.64.

конність; 3) державна мова судочинства; 4) рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом; 5) повага до гідності особи, невтручання в її особисте і сімейне життя; б) право людини на свободу та особисту недоторканність; 7) з'ясування істини; 8) забезпечення підозрюваному, обвинуваченому, підсудному права на захист; 9) презумпція невинуватості; 10) свобода від самовикриття, викриття членів сім'ї чи близьких родичів; 11) здійснення правосуддя виключно судами; 12) участь народу у здійсненні правосуддя; 13) незалежність і недоторканність суддів, підкорення їх лише закону; 14) змагальність сторін, свобода у наданні ними своїх доказів і у доведенні перед судом їхньої переконливості; 15) гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами; 16) забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду, крім випадків, установлених законом; 17) обов'язковість рішень суду⁵⁶².

У розділі I Закону України «Про судоустрій і статус суддів» визначено, що основними засадами здійснення правосуддя в Україні є: 1) незалежність і безсторонність судів; 2) верховенство права; 3) доступність правосуддя; 4) здійснення правосуддя виключно судами; 5) самостійність і незалежність судів; 6) право на судовий захист; 7) право на повноважний суд; 8) рівність перед законом і судом; 9) правова допомога під час реалізації права на справедливий суд; 10) гласність і відкритість судового процесу; 11) державна мова судочинства і діловодства в судах; 12) обов'язковість судових рішень; 13) право на оскарження судового рішення; 14) одноособовий та колегіальний розгляд справ⁵⁶³.

У статті 2 КАС України закріплено галузеві принципи здійснення правосуддя в адміністративних судах України. **Основними засадами (принципами) адміністративного судочинства є:**

- верховенство права;
- рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом;
- гласність і відкритість судового процесу та його повне фіксування технічними засобами;
- змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі;
- обов'язковість судового рішення;
- забезпечення права на апеляційний перегляд справи;
- забезпечення права на касаційне оскарження судового рішення у випадках, визначених законом;
- розумність строків розгляду справи судом;
- неприпустимість зловживання процесуальними правами;

⁵⁶² Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 304. Ст. 141.

⁵⁶³ Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 07.07.2010. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 41-45. Ст. 529.

– відшкодування судових витрат фізичних та юридичних осіб, на користь яких ухвалене судове рішення.

3.2. Принцип верховенство права в адміністративному судочинстві

Суд під час вирішення справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Застосування принципу верховенства права під час здійснення адміністративного судочинства дозволить забезпечити належний захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень із боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів у здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень. Суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини.

Приклад: рішення в справі «Олссон проти Швеції»⁵⁶⁴, у якому ЄСПЛ зазначає, що, вирішуючи спір, потрібно зважати не тільки на якість закону, але також на те, щоб останній відповідав принципу верховенства права. Зазначений принцип потребує існування у внутрішньому праві відповідних засобів захисту проти довільного втручання публічної влади у здійснення прав. Одним з основних аспектів верховенства права є принцип правової визначеності, що зокрема вимагає, щоб ухвалене судами остаточне рішення не могло бути оскаржене, про що йдеться в п. 61 рішенні ЄСПЛ у справі «Брумареску проти Румунії»⁵⁶⁵.

Рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом. Відповідно до статті 8 КАС України учасники судового процесу є рівними перед законом і судом. Не може бути привілеїв чи обмежень прав учасників судового процесу за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

Застосування принципу рівності учасників адміністративного процесу перед законом і судом має деякі особливості, які полягають в активній ролі суду у розгляді справ, що зумовлено публічно-правовим характером справ адміністративної юрисдикції, а це своєю чергою забезпечує баланс можливостей осіб, які беруть участь у справі, та принцип рівності учасників процесу перед законом і судом.

⁵⁶⁴ Рішення Європейського суду з прав людини в справі «Олссон проти Швеції»: <https://precedent.in.ua/2016/04/09/olsson-protyv-shvetsyy/>

⁵⁶⁵ Рішення Європейського суду з прав людини в справі «Брумареску проти Румунії»: <http://eurocourt.in.ua/Article.asp?AIx=103>

Під цим принципом згідно зі змістом п. 4 ч. 3 ст. 129 Конституції слід розуміти процесуальні можливості осіб, які беруть участь у справі, вчиняти діяння, спрямовані на доведення обґрунтованості та переконливості своєї правової позиції щодо предмета спору. Власне поведінка осіб, які беруть участь у справі, зумовлена їхнім ставленням до предмета адміністративної справи і визначається процесуальним становищем, що за своєю метою, як правило, має протилежний характер, а це своєю чергою об'єктивно визначає наявність змагальності між ними як конкуруючими суб'єктами спірних правовідносин. Тобто правова природа адміністративного судочинства, яка передбачає наявність такої категорії, як «спір», зумовлює виникнення змагальності на підставі, у межах та у спосіб, передбачені Конституцією та КАС України.

Приклад: у рішенні ЄСПЛ у справі «Артіко проти Італії»⁵⁶⁶ в частині реалізації принципу рівності учасників судового процесу основна увага приділена потребі гарантування захисту ефективних і конкретних відповідних прав, належним чином вивчених судом.

3.3. Гласність і відкритість судового процесу та його повне фіксування технічними засобами

Принцип гласності – конституційний і загальний принцип здійснення судочинства та за ст. 10 КАС України – один з основних принципів адміністративного процесу.

Відповідно до статті 10 КАС України розгляд справ в адміністративних судах здійснюється відкрито, крім випадків, визначених цим Кодексом. Будь-яка особа має право бути присутньою у відкритому судовому засіданні. Від особи, яка бажає бути присутньою в судовому засіданні, забороняється вимагати будь-які документи, крім документа, що посвідчує особу.

Особи, які бажають бути присутніми в судовому засіданні, допускаються до зали судового засідання до початку судового засідання та під час перерви. Суд може видалити із зали судового засідання осіб, які перешкоджають веденню судового засідання, здійсненню прав або виконанню обов'язків учасників судового процесу чи судді, порушують порядок. Особи, присутні в залі судового засідання, представники засобів масової інформації можуть проводити в залі судового засідання фотозйомку, відео- та аудіозапис із використанням портативних відео- й аудіотехнічних засобів без отримання окремого дозволу суду, але з урахуванням обмежень, установлених КАС України. Трансляція судового засідання здійснюється з дозволу суду. Якщо всі учасники справи беруть участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції, здійснюється транслявання перебігу судового засідання в мережі Інтернет в обов'язковому порядку.

⁵⁶⁶ Рішення Європейського суду з прав людини в справі «Артіко проти Італії»: www.edir.eu

Проведення в залі судового засідання фотозйомки, відеозапису, а також трансляція судового засідання мають здійснюватися без створення перешкод у веденні засідання та здійсненні учасниками судового процесу їхніх процесуальних прав.

Розгляд справи в закритому судовому засіданні здійснюється у разі, коли відкритий судовий розгляд може мати наслідком розголошення таємної чи іншої інформації, що охороняється законом, потреби захисту особистого та сімейного життя людини, а також в інших випадках, визначених законом. Про розгляд справи в закритому судовому засіданні постановлюється ухвала. Суд ухвалою може оголосити судове засідання закритим повністю або оголосити закритою його частину.

Розгляд справи та вчинення окремих процесуальних дій у закритому судовому засіданні відбувається з дотриманням правил здійснення адміністративного судочинства. Під час такого розгляду можуть бути присутні лише учасники справи, а в разі потреби – свідки, експерти, спеціалісти, перекладачі. Суд попереджає зазначених осіб про обов'язок не розголошувати інформацію, для забезпечення захисту якої розгляд справи або вчинення окремих процесуальних дій відбувається в закритому судовому засіданні.

Використання систем відеоконференцзв'язку та транслявання перебігу судового засідання в мережі Інтернет у закритому судовому засіданні не допускається. Якщо під час закритого судового засідання буде встановлено, що інформація, для забезпечення нерозголошення якої розгляд справи або вчинення окремих процесуальних дій відбувались у закритому судовому засіданні, вже є публічно доступною, або обмеження доступу до інформації є безпідставним чи не відповідає закону, суд постановляє ухвалу про подальший розгляд справи у відкритому судовому засіданні.

Суд під час розгляду справи в судовому засіданні здійснює повне фіксування його перебігу за допомогою відео- та (або) звукозаписувального технічного засобу, крім випадків, визначених КАС України.

За приписами статті 11 КАС України ніхто не може бути позбавлений права на інформацію про дату, час і місце розгляду своєї справи або обмежений у праві отримання в суді усної або письмової інформації про результати розгляду його судової справи. Будь-яка особа, що не є учасником справи, має право на доступ до судових рішень у порядку, установленому законом.

Особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та (або) обов'язки, і які подали апеляційну чи касаційну скаргу на відповідне рішення, мають право ознайомлюватися з матеріалами справи, робити з них витяги, знімати копії з документів, долучених до справи, одержувати копії судових рішень у порядку, передбаченому КАС України.

Інформація щодо суду, який розглядає справу, учасників справи та предмета позову, дати надходження позовної заяви (скарги) або будь-якої іншої заяви або клопотання у справі, зокрема особи, яка подала таку заяву, вжитих

заходів забезпечення позову та (або) доказів, стадії розгляду справи, місця, дати і часу судового засідання, руху справи з одного суду до іншого, є відкритою та підлягає невідкладному оприлюдненню на офіційному вебпорталі судової влади України в порядку, визначеному Положенням про Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему.

У разі постановлення судом ухвали про розгляд справи в закритому судовому засіданні інформація щодо справи не розкривається, окрім відомостей про сторін, предмет позову, дату надходження позовної заяви, стадії розгляду справи, місце, дату і час судового засідання, рух справи з одного суду до іншого.

При цьому під час розкриття інформації щодо такої справи не можуть бути оприлюднені такі відомості:

– місце проживання або перебування фізичних осіб із зазначенням адреси, номерів телефонів чи інших засобів зв'язку, адреси електронної пошти, реєстраційний номер облікової картки платника податків, реквізити документів, що посвідчують особу, унікальні номери запису в Єдиному державному демографічному реєстрі;

– реєстраційні номери транспортних засобів;

– номери банківських рахунків, номери платіжних карток;

– інформація, для забезпечення захисту якої розгляд справи або вчинення окремих процесуальних дій відбувалися в закритому судовому засіданні.

Ці відомості замінюються літерними або цифровими позначеннями.

3.4. Змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі

Розгляд і вирішення справ в адміністративних судах здійснюються на засадах змагальності сторін і свободи в наданні ними суду своїх доказів і в доведенні перед судом їхньої переконливості.

Приклад: у рішення ЄСПУ у справі «Ферманьойлен проти Бельгії» йдеться про те, що одним зі складників справедливого судового розгляду є право на змагальне провадження, коли кожна сторона має отримати нагоду не лише бути поінформована про будь-які докази, які потрібно для того, щоб виграти справу, але також має знати про всі докази, подання, які представлені або зроблені з метою впливу на думку суду⁵⁶⁷.

Суд розглядає адміністративні справи не інакше як за позовною заявою, поданою відповідно до КАС України, у межах позовних вимог. Суд може вийти за межі позовних вимог, якщо це потрібно для захисту прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічних правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

⁵⁶⁷ Рішення Європейського суду з прав людини в справі «Ферманьойлен проти Бельгії»: <http://www.echr.ru/documents/doc/2461464/2461464.htm>

Приклад: у рішеннях ЄСПЛ у справах «М.С. проти України»⁵⁶⁸ та «Рябих проти Росії»⁵⁶⁹ суд наголосив про потребу виходу за межі позовних вимог задля ефективного судового захисту.

Кожна особа, яка звернулася за судовим захистом, розпоряджається своїми вимогами на свій розсуд, крім випадків, установлених КАС України. Таким правом користуються й особи, в інтересах яких подано позовну заяву, за винятком тих, які не мають адміністративної процесуальної дієздатності.

Суд уживає визначених законом заходів, потрібних для з'ясування всіх обставин у справі, зокрема щодо виявлення та витребування доказів з власної ініціативи.

3.5. Обов'язковість судового рішення

Судові рішення, що набрали законної сили, є обов'язковими до виконання всіма органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими та службовими особами, фізичними і юридичними особами та їхніми об'єднаннями на всій території України. Невиконання судового рішення зумовлює відповідальність, установлену законом. Обов'язковість судового рішення не позбавляє осіб, які не брали участі у справі, можливості звернутися до суду, якщо ухваленим судовим рішенням вирішено питання про їхні права, свободи, інтереси та (або) обов'язки.

Прилади: згідно з матеріалами рішення ЄСПЛ у справі «Goldery. The United Kingdom»^{570 571} обов'язковість виконання судових рішень, разом із іншими складовими права на справедливий суд, зокрема такими, як суб'єктивна неупередженість суду, принцип юридичної визначеності, заборона втручання законодавця у відправлення правосуддя, розглядаються судом як елементи верховенства права.

Принцип обов'язковості виконання судових рішень входить до вимоги про юридичну визначеність. У §40 рішення Європейського суду з прав людини у справі «Горнсбі проти Греції»⁵¹¹ вказано, що виконання рішення, винесенного будь-яким судом, має розглядатися як невід'ємна частина «судового процесу», бо право на звернення до суду було б ілюзорним, якби національна правова система дозволяла, щоб остаточне, обов'язкове для виконання судові рішення залишалось невиконаним на шкоду одній зі сторін.

⁵⁶⁸ Рішення Європейського суду з прав людини в справі «М.С. проти України»: [/ibegyl1e5/Шe/2501/2501/Ш5Йeппау%20E5.йосх](http://ibegyl1e5/Шe/2501/2501/Ш5Йeппау%20E5.йосх)

⁵⁶⁹ Рішення Європейського суду з прав людини в справі «Рябих проти Росії». ШШ: <http://www.echr.ru/documents/doc/new/003.htm>

⁵⁷⁰ Рішення Європейського суду з прав людини в справі «Golder v. The United Kingdom»: https://zakon.rada.gov.Ua/laws/show/980_086#Text

⁵⁷¹ Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Горнсбі проти Греції»: https://zakon.rada.gov.Ua/laws/show/980_079#Text

3.6. Забезпечення права на апеляційний перегляд справи

Касаційному оскарженню підлягають як судові рішення суду першої інстанції, що були змінені, залишені без змін або скасовані без винесення нового рішення судом апеляційної інстанції, судові рішення апеляційної інстанції, винесені у справі після її перегляду. Такі рішення можуть бути оскаржені повністю або частково.

Право на касаційне оскарження є безумовним, тобто таким, що належить усім визначеним цією статтею суб'єктам. Це право не може бути обмеженим, оскільки є одним із принципів адміністративного судочинства (ст.13 КАС України), що вказує на його засадничий характер. Водночас серед окремих категорій адміністративних справ, особливості проваджень у яких регламентовані КАС України, можна знайти справи, у яких касаційне оскарження виключається. Наприклад, справи, пов'язані з виборчим процесом чи процесом референдуму. Відповідно до ст. 272 КАС України судові рішення суду апеляційної інстанції у цій категорії справ є остаточним.

Розумність строків розгляду справи судом. За приписами п. 11 ч. 1 статті 4 КАС України, *розумний строк* – найкоротший строк розгляду й вирішення адміністративної справи, достатній для надання своєчасного (без невиправданих зволікань) судового захисту порушених прав, свобод та інтересів у публічних правових відносинах.

3.7. Неприпустимість зловживання процесуальними правами

Такими діями можуть бути визнані:

1) подання скарги на судові рішення, яке не підлягає оскарженню, не є чинним або дія якого закінчилася (вичерпана), подання клопотання (заяви) для вирішення питання, що вже вирішено судом, за відсутності інших підстав або нових обставин, заявлення завідомо безпідставного відводу або вчинення інших аналогічних дій, які спрямовані на безпідставне затягування чи перешкоджання розгляду справи чи виконання судового рішення;

2) подання декількох позовів до одного й того самого відповідача (відповідачів) із тим самим предметом та з тих самих підстав або подання декількох позовів з аналогічним предметом і з аналогічних підстав, або вчинення інших дій, метою яких є маніпуляція автоматизованим розподілом справ між суддями;

3) подання завідомо безпідставного позову, позову за відсутності предмета суперечки або в суперечці, що має очевидно штучний характер тощо.

Відшкодування судових витрат фізичних та юридичних осіб, на користь яких ухвалено судові рішення. Судові витрати складаються із судового збору та витрат, пов'язаних із розглядом справи.

Відповідно до Закону України «Про судовий збір» від 08.07.2011 № 3674-УІ *судовий збір* – це збір, що справляється на всій території України за по-

дання заяв, скарг до суду, за видання судами документів, а також у разі ухвалення окремих судових рішень:

- на професійну правничу допомогу;
- на сторін та їхніх представників, що пов'язані з прибуттям до суду;
- пов'язаних із залученням свідків, спеціалістів, перекладачів, проведенням експертиз;
- пов'язаних із витребуванням доказів, проведенням огляду доказів, забезпеченням доказів;
- пов'язаних з учиненням інших процесуальних дій або підготовкою розгляду справи.

Розділ 4

ФОРМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

Основними формами адміністративного судочинства є здійснення його в порядку загального та спрощеного позовного провадження. Спеціальними формами здійснення адміністративного судочинства є особливості здійснення адміністративного судочинства в типових і зразкових справах.

4.1. Загальне позовне провадження

Загальне позовне провадження призначене для розгляду справ, які через складність або інші обставини недоцільно розглядати у спрощеному позовному провадженні.

Водночас у КАС України передбачено вичерпний перелік справ, які розглядаються за правилами загального позовного провадження у спорах:

1) щодо оскарження нормативно-правових актів, за винятком випадків, визначених цим Кодексом;

2) щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єкта владних повноважень, якщо позивачем також заявлено вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної такими рішеннями, діями чи бездіяльністю, у сумі, що перевищує п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб;

3) про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної потреби;

4) щодо оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення грошових коштів у сумі, що перевищує п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб;

5) щодо оскарження рішень Національної комісії з реабілітації у правопідсинах, що виникли на підставі Закону України «Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917-1991 років»;

б) щодо оскарження індивідуальних актів Національного банку України, Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, Міністерства фінансів України, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, рішень Кабінету Міністрів України.

Відповідно до ст. 159 КАС України передбачено, що під час розгляду справи судом, за правилами загального позовного провадження, учасники справи викладають письмово свої вимоги, заперечення, аргументи, пояснення та міркування щодо предмета спору виключно у заявах по суті справи, визначених КАСУ. Установлено, що заявами по суті справи є *позовна заява, відзив на позовну заяву (відзив), відповідь на відзив, заперечення, пояснення третьої особи щодо позову або відзиву*.

4.2. Спрощене позовне провадження

Спрощене позовне провадження призначене для розгляду справ незначної складності та інших справ, для яких пріоритетним є швидке вирішення справи.

Це справи щодо:

1) ухвалення громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, окрім справ, у яких позивачами є службові особи, які в розумінні Закону України «Про запобігання корупції» займають відповідальне та особливо відповідальне становище;

2) оскарження бездіяльності суб'єкта владних повноважень або розпорядника інформації щодо розгляду звернення або запиту на інформацію;

3) оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацевдатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, виплат і пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг;

4) припинення за зверненням суб'єкта владних повноважень юридичних осіб чи підприємницької діяльності фізичних осіб-підприємців у випадках, визначених законом, чи скасування державної реєстрації припинення юридичних осіб або підприємницької діяльності фізичних осіб-підприємців;

5) оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо в'їзду (виїзду) на тимчасово окуповану територію;

б) оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення грошових коштів у сумі, що не перевищує ста розмірів прожиткового мінімуму для працевдатних осіб;

7) стягнення грошових сум, що ґрунтуються на рішеннях суб'єкта владних повноважень, щодо яких завершився встановлений цим Кодексом строк оскарження;

8) типові справи;

9) оскарження нормативно-правових актів, які відтворюють зміст або ухвалені на виконання нормативно-правового акта, визнаного судом протиправним і нечинним повністю або в окремій його частині;

10) інші справи, у яких суд дійде висновку про їхню незначну складність, за винятком справ, які не можуть бути розглянуті за правилами спрощеного позовного провадження;

11) перебування іноземців або осіб без громадянства на території України.

Приклади: у рішеннях ЄСПЛ «Брумареску проти Румунії»⁵⁷², «Голдер проти Сполученого королівства»⁵⁷³, «Мушта проти Румунії»⁵⁷⁴, «Понома-

⁵¹⁵ Рішеннях Європейського суду з прав людини в справі «Брумареску проти Румунії»: <http://eurocourt.in.ua/Article.asp?Aidx=103>

⁵⁷³ Рішення Європейського суду з прав людини в справі «Голдер проти Сполученого королівства». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_086#Text

рьов проти України»⁵⁷⁵, «Функе проти Франції»⁵⁷⁶ суд зазначає, що при вирішенні питання про розгляд справи за правилами спрощеного або загального позовного провадження суд має врахувати: значення справи для сторін; обраний позивачем спосіб захисту; категорію та складність справи; обсяг і характер доказів у справі, зокрема чи потрібно у справі призначати експертизу, викликати свідків тощо; кількість сторін та інших учасників справи; чи становить розгляд справи значний суспільний інтерес тощо.

4.3. Типові та зразкові адміністративні справи

Типовими є адміністративні справи, відповідачем у яких є один і той самий суб'єкт владних повноважень (його відокремлені структурні підрозділи), спір у яких виник з аналогічних підстав, у відносинах, що регулюються одними нормами права, та у яких позивачами заявлено аналогічні вимоги. **Зразкова адміністративна справа** – це типова адміністративна справа, ухвалена до провадження Верховним Судом як судом першої інстанції для постановлення зразкового рішення.

Особливостями провадження у зразковій справі є такі: якщо у провадженні одного або декількох адміністративних судів перебувають типові адміністративні справи, кількість яких визначає доцільність ухвалення зразкового рішення, суд, який розглядає одну чи більше таких справ, може звернутися до Верховного Суду з поданням про розгляд однієї з них Верховним Судом як судом першої інстанції. У поданні про розгляд справи Верховним Судом як зразкової зазначаються підстави, з яких суд, що надає подання, вважає, що справа має бути розглянута Верховним Судом як зразкова, зокрема посилання на типові справи. До подання додаються матеріали справи. Для вирішення питання про відкриття провадження у зразковій справі Верховний Суд може витребувати з відповідного суду (судів) матеріали типових справ.

Вирішення питання про відкриття провадження у зразковій справі, відмову у відкритті провадження у зразковій справі, розгляд зразкової справи здійснюється колегією суддів Верховного Суду у складі не менше п'яти суддів, визначених відповідно до вимог КАСУ. Питання про відкриття провадження у зразковій справі вирішується упродовж 10 днів з дня надходження до Верховного Суду матеріалів, зазначених у частині другій цієї статті. Верховний Суд вирішує зразкові справи за правилами спрощеного позовного провадження з урахуванням особливостей, визначених цією статтею. Верховний Суд відмовляє у відкритті провадження у зразковій справі, якщо по-

⁵⁷⁴ Рішення Європейського суду з прав людини в справі «Мушта проти Румуни». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_660#Text

⁵⁷⁵ Рішення Європейського суду з прав людини в справі «Пономарьов проти України». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_434#Text

⁵⁷⁶ Рішення Європейського суду з прав людини в справі «Функе проти Франції»: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_154#Text

дання не відповідає вимогам частини першої та (або) другої цієї статті, зокрема через значні розбіжності у їх фактичних обставинах, які унеможливають ухвалення для них зразкового рішення.

Ухвала про відкриття Верховним Судом провадження у зразковій справі публікується на офіційному вебпорталі судової влади України, а також в одному із загальнодержавних друкованих засобів масової інформації не пізніше ніж за десять днів до дати судового засідання. В ухвалі про відкриття провадження у зразковій справі зазначаються: 1) найменування, склад суду, номер справи; 2) найменування та місце перебування відповідача; 3) стисла інформація щодо предмета та підстав зразкової справи; 4) ознаки типової справи; 5) дата, час та місце судового розгляду зразкової справи; 6) стисла інформація щодо правових наслідків судового рішення, ухваленого у зразковій справі; 7) порядок одержання заінтересованими особами рішення у зразковій справі та порядок його оскарження.

Від моменту опублікування оголошення вважається, що всі заінтересовані особи належним чином повідомлені про розгляд зразкової справи. У рішенні суду, ухваленому за результатами розгляду зразкової справи, Верховний Суд додатково зазначає: 1) ознаки типових справ; 2) обставини зразкової справи, які зумовлюють типове застосування норм матеріального права та порядок застосування таких норм; 3) обставини, які можуть впливати на інше застосування норм матеріального права, ніж у зразковій справі. Рішення Верховного Суду у зразковій справі підлягає перегляду Великою Палатою Верховного Суду за правилами перегляду рішень в апеляційному порядку, визначеному КАСУ.

Особливостями провадження у типовій справі є такі: суд, який розглядає типову справу, має право зупинити провадження за клопотанням учасника справи або за власною ініціативою у випадку, якщо Верховним Судом відкрито провадження у відповідній зразковій справі. Провадження у типовій справі підлягає відновленню від дня набрання законної сили рішенням Верховного Суду у відповідній зразковій справі. При ухваленні рішення у типовій справі, яка відповідає ознакам, викладеним у рішенні Верховного Суду за результатами розгляду зразкової справи, суд має враховувати правові висновки Верховного Суду, викладені у рішенні за результатами розгляду зразкової справи. На судове рішення у типовій справі може бути подана апеляційна скарга у порядку, визначеному КАСУ.

Рішення суду апеляційної інстанції за наслідками перегляду типової справи може бути оскаржено в касаційному порядку виключно з таких підстав: 1) суд першої та (або) апеляційної інстанції при вирішенні типової справи не визнав її типовою справою та (або) не врахував правові висновки, викладені у рішенні Верховного Суду за результатами розгляду зразкової справи; 2) справа, в якій судом першої та (або) апеляційної інстанції ухвалено рішення з урахуванням правових висновків, викладених у рішенні Верховного Суду за результатами розгляду зразкової справи, не відповідає ознакам типової справи⁵⁷⁷.

⁵⁷⁷ Кодекс адміністративного судочинства у редакції на 6 листопада 2022р. *Верховна Рада України*. 2022. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>

Розділ 5

АДМІНІСТРАТИВНА ЮРИСДИКЦІЯ

5.1. Публічно-правовий спір

Конституцією визначено, що з метою захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічних правових відносин в Україні діють адміністративні суди (ст. 125 Конституції України). Статтею 4 КАС України визначено адміністративний суд як суд, до компетенції якого КАСУ віднесено розгляд і вирішення адміністративних справ, переданих на вирішення адміністративного суду публічних правових суперечок.

Визначення публічно-правового спору наведено у КАС України.

Публічно-правовий спір – це конфлікт, у якому хоча б одна сторона здійснює публічні владні управлінські функції, зокрема на виконання делегованих повноважень, і суперечка виникла у зв'язку з виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій; або хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, що уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта владних повноважень, і конфлікт виник у зв'язку з наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг; або хоча б одна сторона є суб'єктом виборчого процесу чи процесу референдуму, і конфлікт виник у зв'язку з порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи.

Уявлення про систему адміністративних судів в Україні можна скласти на підставі системного аналізу положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 № 1402-VIII, за змістом положень якого систему адміністративних судів складають:

- місцеві адміністративні суди – місцеві загальні суди як адміністративні суди та окружні адміністративні суди;
- апеляційні адміністративні суди;
- Верховний Суд.

Бачимо, що відповідно до ст. 17 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» третьою (касаційною) ланкою в системі судоустрою є Верховний Суд. У його складі діють: Велика Палата Верховного Суду; Касаційний адміністративний суд; Касаційний господарський суд; Касаційний кримінальний суд; Касаційний цивільний суд.

Отже, для розгляду адміністративних справ у касаційному судовому порядку діє Касаційний адміністративний суд, у випадках, передбачених законом, – Велика Палата Верховного Суду.

У свою чергу Велика Палата Верховного Суду є постійним колегіальним органом Верховного Суду, до повноважень якого серед іншого входить здійснення перегляду судових рішень у касаційному порядку з метою забезпечення однакового застосування судами норм права у визначених законом випадках.

5.2. Структура та адміністративно-процесуальна компетенція адміністративних судів

Місцеві адміністративні суди розглядають справи адміністративної юрисдикції (адміністративні справи). Місцевими адміністративними судами є місцеві загальні суди як адміністративні суди та окружні адміністративні суди. До мережі місцевих адміністративних судів належать: Окружний адміністративний суд Автономної Республіки Крим; окружні адміністративні суди в областях, окружні адміністративні суди міст Києва та Севастополя. Юрисдикція місцевих судів щодо окремих категорій справ, а також порядок їхнього розгляду визначаються КАС України.

Апеляційними судами з розгляду адміністративних справ є апеляційні адміністративні суди, які утворюються у восьми апеляційних округах. Це зокрема Перший апеляційний адміністративний суд в апеляційному окрузі, що включає Донецьку та Луганську області, розташований у містах Донецьку та Краматорську Донецької області; Другий апеляційний адміністративний суд в апеляційному окрузі, що включає Полтавську, Сумську та Харківську області, розташований у місті Харкові; Третій апеляційний адміністративний суд в апеляційному окрузі, що включає Дніпропетровську, Запорізьку та Кіровоградську області, розташований у місті Дніпрі; Четвертий апеляційний адміністративний суд в апеляційному окрузі, що включає Автономну Республіку Крим і місто Севастополь, розташований у місті Севастополі; П'ятий апеляційний адміністративний суд в апеляційному окрузі, що включає Миколаївську, Одеську та Херсонську області, розташований у місті Одесі; Шостий апеляційний адміністративний суд в апеляційному окрузі, що включає Київську, Черкаську, Чернігівську області та місто Київ, розташований у місті Києві; Сьомий апеляційний адміністративний суд в апеляційному окрузі, що включає Вінницьку, Житомирську, Хмельницьку та Чернівецьку області, розташований у місті Вінниці; Восьмий апеляційний адміністративний суд в апеляційному окрузі, що включає Волинську, Закарпатську, Івано-Франківську, Львівську, Рівненську та Тернопільську області, розташований у місті Львові⁵⁷⁸.

У випадках, визначених КАС України, апеляційні адміністративні суди діють як суди першої інстанції.

У складі апеляційного суду можуть утворюватися судові палати з розгляду окремих категорій справ. Рішення про утворення судової палати, її склад, а також про обрання секретаря судової палати ухвалюються зборами суддів апеляційного суду за пропозицією голови суду.

Повноваження апеляційного суду визначено у статті 27 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», за приписами якої апеляційний суд:

⁵⁷⁸ Про ліквідацію апеляційних адміністративних судів та утворення апеляційних адміністративних судів в апеляційних округах: Указ Президента України від 29.12.2017 № 455

– здійснює правосуддя в порядку, установленому процесуальним законом;

– аналізує судову статистику, вивчає та узагальнює судову практику, інформує про результати узагальнення судової практики відповідні місцеві суди. Верховний Суд;

– надає місцевим судам методичну допомогу в застосуванні законодавства та ін.

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

Верховний Суд: здійснює правосуддя як суд касаційної інстанції, а у випадках, визначених процесуальним законом, – як суд першої чи апеляційної інстанції у порядку, установленому процесуальним законом; здійснює аналіз судової статистики, узагальнення судової практики; звертається до Конституційного Суду України щодо конституційності законів, інших правових актів, а також щодо офіційного тлумачення Конституції України; забезпечує однакове застосування норм права судами різних спеціалізацій у порядку та спосіб, визначені процесуальним законом, надає висновки щодо проектів законодавчих актів, які стосуються судоустрою, судочинства, статусу суддів, виконання судових рішень та інших питань, пов'язаних із функціонуванням системи судоустрою; надає висновок про наявність чи відсутність у діяннях, у яких звинувачується Президент України, ознак державної зради або іншого злочину, вносить за зверненням Верховної Ради України письмове подання про неспроможність виконання Президентом України своїх повноважень за станом здоров'я, забезпечує апеляційні та місцеві суди методичною інформацією з питань правозастосування, здійснює інші повноваження, визначені законом.

У складі Верховного Суду діє **Касаційний адміністративний суд**, до складу якого входять судді відповідної спеціалізації.

У Касаційному адміністративному суді обов'язково створюються окремі палати з урахуванням спеціалізації суддів для розгляду справ щодо:

- податків, зборів та інших обов'язкових платежів;
- захисту соціальних прав;
- виборчого процесу та референдуму, а також захисту політичних прав громадян.

Інші палати створюються за рішенням зборів суддів касаційного СУДУ-

5.3. Юрисдикція адміністративних судів

Юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи щодо публічних правових суперечок:

1) суперечок фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи індиві-

дуальних актів), дій чи бездіяльності, крім випадків, коли для розгляду таких суперечок законом установлений інший порядок судового провадження;

2) суперечок щодо приймання громадян на публічну службу, проходження, звільнення з публічної служби;

3) суперечок між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, зокрема делегованих повноважень;

4) суперечок щодо укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів;

5) за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, коли право звернення до суду для вирішення публічної правової суперечки надано такому суб'єкту законом;

б) суперечок щодо правовідносин, пов'язаних із виборчим процесом чи процесом референдуму;

7) суперечок фізичних чи юридичних осіб із розпорядником публічної інформації щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності в частині доступу до публічної інформації;

8) суперечок щодо вилучення або примусового відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної потреби;

9) суперечок щодо оскарження рішень атестаційних, конкурсних, медико-соціальних експертних комісій та інших подібних органів, рішення яких є обов'язковими для органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших осіб;

10) суперечок щодо формування складу державних органів, органів місцевого самоврядування, обрання, призначеній, звільнення їхніх посадових осіб;

11) суперечок фізичних чи юридичних осіб щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності державного замовника у правовідносинах, що виникли на підставі Закону України «Про оборонні закупівлі», крім тих, які пов'язані з укладенням державного контракту (договору) про закупівлю з переможцем спрощених торгів із застосуванням електронної системи закупівель та спрощеного відбору без застосування електронної системи закупівель, а також зміною, розірванням і виконанням державних контрактів (договорів) про закупівлю;

12) суперечок щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів охорони державного кордону у справах про правопорушення, передбачені Законом України «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень»;

13) суперечок щодо оскарження рішень Національної комісії з реабілітації у правовідносинах, що виникли на підставі Закону України «Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917-1991 років»;

14) суперечок із суб'єктами владних повноважень з приводу проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства;

15) суперечок, що виникають у зв'язку з оголошенням, проведенням та/або визначенням результатів конкурсу з визначення приватного партнера та концесійного конкурсу.

Варто мати на увазі, що відповідно до КАС України юрисдикція адміністративних судів *не поширюється* на такі категорії справ:

- 1) що віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України;
- 2) що мають вирішуватись у порядку кримінального судочинства;
- 3) про накладення адміністративних стягнень, крім випадків, визначених КАС України;
- 4) щодо відносин, які відповідно до закону, статуту (положення) громадського об'єднання, саморегулювальної організації віднесені до його (її) внутрішньої діяльності або виключної компетенції;
- 5) щодо позовних вимог, які є похідними від вимог у приватній правовій суперечці та заявлені разом із ними, якщо ця суперечка підлягає розгляду в порядку іншого, ніж адміністративне, судочинства й перебуває на розгляді відповідного суду.

У справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи ухвалені (вчинені) вони.

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

5.4. Підсудність адміністративних судів

Підсудність – це поділ на групи за юридичними ознаками і властивостями адміністративних справ, вирішення яких віднесено законом до компетенції певного адміністративного суду⁵⁷⁹.

⁵⁷⁹ Демський Е. Адміністративне процесуальне право України: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2008.496 с.

Відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України можна виділити предметну, територіальну та інстанційну підсудність.

Приклад: у частині першій ст. 125 Основного Закону, частині першій ст.17 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» встановлено, що судоустрій в Україні будується, зокрема, за принципом спеціалізації Правила розмежування предметної юрисдикції адміністративних судів надають можливість на підставі предмета спору та суб'єктивного складу сторін встановити адміністративний суд за першою інстанцією, який розглядатиме справу, що кореспондується з принципом «*res judicata*», юридичної визначеності з огляду на практику ЄСПЛ, прикладом може бути рішення у справі «Муша проти України»⁵⁸⁰ та «Пономарьов проти України»⁵⁸¹.

Предметна підсудність (юрисдикція) визначається КАС України відповідно до предмета позову. Місцевим загальним судам як адміністративним судам підсудні:

1) адміністративні справи щодо рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності;

2) адміністративні справи, пов'язані з виборчим процесом чи процесом референдуму, щодо:

– оскарження рішень, дій чи бездіяльності дільничних виборчих комісій, дільничних комісій з референдуму, членів цих комісій;

– уточнення списку виборців;

– оскарження дій чи бездіяльності засобів масової інформації, підприємств, установ, організацій, їх посадових та службових осіб, творчих працівників засобів масової інформації та інформаційних агентств, що порушують законодавство про вибори та референдум;

– оскарження дій чи бездіяльності кандидата в депутати сільської, селищної ради, кандидатів на посаду сільського, селищного голови, їх довірених осіб;

3) адміністративні справи, пов'язані з перебуванням іноземців та осіб без громадянства на території України. Зокрема щодо примусового повернення та видворення за межі України іноземців та осіб без громадянства, затримання та продовження строку затримання з метою їх ідентифікації та/або до вирішення питання про визнання їх біженцями або особами, які потребують додаткового захисту в Україні та/або для забезпечення їх переданч відповідно до міжнародних договорів України про реадмісію;

580 Рішення Європейського суду з прав людини в справі «Мушта проти Румунії». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_660#Text

581 Рішення Європейського суду з прав людини в справі «Пономарьов проти України»: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_434#Text

4) адміністративні справи щодо рішень, дій чи бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби щодо виконання ними рішень судів;

5) щодо оскарження рішень Національної комісії з реабілітації у правовідносинах, що виникли на підставі Закону України «Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917-1991 років».

Окружним адміністративним судам підсудні всі інші адміністративні справи.

Вищому антикорупційному суду підсудні справи про застосування санкції, передбаченої п 1-1 ч.1 ст. 4 Закону України «Про санкції».

Територіальна підсудність (юрисдикція) відповідно до КАС України є:

– **абсолютно визначеною:** «Позови до фізичної особи пред'являються в суд за зареєстрованим у встановленому законом порядку місцем її проживання або перебування. Позови до юридичних осіб пред'являються в суд за їхнім місцезнаходженням згідно з Єдиним державним реєстром юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» (ст. 26 КАС України);

– **альтернативною:** «Адміністративні справи щодо оскарження індивідуальних актів, а також дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які ухвалені (вчинені, допущені) стосовно конкретної фізичної чи юридичної особи (їхніх об'єднань), вирішуються за вибором позивача адміністративним судом за зареєстрованим у встановленому законом порядку місцем проживання (перебування, розташування) цієї особи-позивача або адміністративним судом за місцеперебуванням відповідача. Якщо така особа не має місця проживання (перебування) в Україні, тоді справу вирішує адміністративний суд за місцеперебуванням відповідача. У разі невизначеності цим Кодексом територіальної підсудності адміністративної справи така справа розглядається адміністративним судом за вибором позивача» (ст. 25 КАС України);

Приклад: про можливість обрати, на власне переконання, найбільш територіально зручно розташований суд із врахуванням принципу диспозитивності йдеться, наприклад, у рішенні ЄСПЛу справі «Engel and Others v. the Netherlands»⁵⁸², «Refah Partisi and Others v. Turkey»⁵⁸³.

– **виключною:** «Адміністративні справи щодо оскарження нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, міністерства чи іншого центрального органу виконавчої влади, Національного банку України чи іншого суб'єкта владних повноважень, повноваження якого поширюються на всю

⁵⁸² Рішення Європейського суду з прав людини в справі «Engel and Others v. the Netherlands»: hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf?library=ECHR&id=001-94271&filename=CASE%200F%20ENGEL%20AND%20OTHERS%20v.%20THE%20NETHERLANDS%20-%20%5BRussian%20Translation%5D.pdf

⁵⁸³ Рішення Європейського суду з прав людини в справі «Refah Partisi and Others v. Turkey». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_046/

територію України, адміністративні справи щодо оскарження рішень Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель і рішень у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання, адміністративні справи за позовом Антимонопольного комітету України у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання, адміністративні справи, відповідачем у яких є дипломатичне представництво чи консульська установа України, їхня посадова чи службова особа, а також адміністративні справи про оскарження актів, дій чи бездіяльності органу, що здійснює дисциплінарне провадження щодо прокурорів, та про анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії, про заборону (примусовий розпуск, ліквідацію) політичної партії вирішуються окружним адміністративним судом, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ».

Інстанційна підсудність характеризується наявністю трьох ланок адміністративних судів:

Суд першої інстанції. Місцеві адміністративні суди (місцеві загальні суди як адміністративні суди та окружні адміністративні суди) вирішують адміністративні справи як суди першої інстанції, крім випадків, визначених ч.ч. 2-4 ст. 22 КАС України.

Апеляційним адміністративним судам як судам першої інстанції підсудні справи за позовами про примусове відчуження з мотивів суспільної потреби земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені.

Верховному Суду як суду першої інстанції підсудні справи щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму, справи за позовом про дострокове припинення повноважень народного депутата України, а також справи щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя. Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

Вищий антикорупційний суд вирішує адміністративні справи щодо застосування санкції як суд першої інстанції.

Суд апеляційної інстанції. Апеляційні адміністративні суди переглядають судові рішення місцевих адміністративних судів (місцевих загальних судів як адміністративних судів та окружних адміністративних судів), які перебувають у межах їхньої територіальної юрисдикції, в апеляційному порядку як суди апеляційної інстанції.

У випадках, визначених КАС України, Верховний Суд переглядає в апеляційному порядку як суд апеляційної інстанції судові рішення апеляційного адміністративного суду. Велика Палата Верховного Суду переглядає в апеляційному порядку як суд апеляційної інстанції судові рішення у справах, розглянутих Верховним Судом як судом першої інстанції.

Суд касаційної інстанції. Верховний Суд переглядає судові рішення місцевих та апеляційних адміністративних судів у касаційному порядку як суд касаційної інстанції.

Розділ 6 СКЛАД СУДУ. ВІДВОДИ

6.1. Склад адміністративного суду

За загальним правилом, передбаченим КАС України, усі адміністративні справи в суді першої інстанції, крім установлених КАСУ випадків, розглядаються й вирішуються суддею одноособово.

Разом із тим частиною другою статті 33 КАС України передбачено виключні випадки, зокрема адміністративні справи, предметом оскарження в яких є рішення, дії чи бездіяльність Кабінету Міністрів України, Національного банку України, окружної виборчої комісії (окружної комісії з референдуму), що розглядаються й вирішуються в адміністративному суді першої інстанції колегією у складі трьох суддів.

Також Кодексом визначено, що будь-яку справу, яка належить до юрисдикції суду першої інстанції, залежно від категорії і складності справи може бути розглянуто колегіально у складі трьох суддів, крім справ, які розглядаються в порядку спрощеного позовного провадження.

Перегляд судових рішень в адміністративних справах в апеляційному порядку здійснюється колегією у складі трьох суддів, у касаційному порядку перегляд здійснюється у складі трьох або більшої непарної кількості суддів.

Аналогічними складами суду розглядаються й справи, які апеляційний адміністративний суд розглядає як суд першої інстанції, та справи, підсудні Верховному Суду як суду першої інстанції.

Водночас Кодексом передбачено випадки, коли перегляд судових рішень у касаційному порядку здійснюється судовою палатою Касаційного адміністративного суду (палатою), об'єднаною палатою Касаційного адміністративного суду (об'єднаною палатою) або Великою Палатою Верховного Суду (Великою Палатою). Положеннями статті 45 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» встановлено, що до складу Великої Палати Верховного Суду входять 21 суддя, що обираються зі суддів Касаційних судів Верховного Суду строком на 3 роки та голова Верховного Суду.

Нормами КАС України встановлено, що склад суду до кінця розгляду справи має бути незмінним. Це означає, що справа, розгляд якої розпочато одним суддею чи колегією суддів, має бути розглянута цим самим суддею чи колегією суддів, за винятком випадків, які унеможливають участь судді в розгляді справи.

Потрібно зазначити, що за певних умов рішення у справах можуть переглядатися за нововиявленими або виключними обставинами. При цьому перегляд рішень за нововиявленими обставинами здійснюється судом у такому самому кількісному складі, в якому ці рішення були ухвалені (одноособово або колегіально). А перегляд судових рішень за виключними обставинами

здійснюється колегією у складі трьох або більшої непарної кількості суддів чи Великою Палатою Верховного Суду.

Усі питання, що виникають під час колегіального розгляду адміністративної справи, вирішуються більшістю голосів суддів, а при ухваленні рішення з кожного питання жоден із суддів не має права утримуватися від голосування та підписання судового рішення. Голова судового засідання голосує останнім. Якщо суддя не згоден із судовим рішенням, ухваленим за наслідками розгляду адміністративної справи, він може письмово викласти окрему думку, яка потім приєднується до справи і є відкритою для ознайомлення.

6.2. Відводи в адміністративному процесі

Відвід – це правовий інститут, тобто сукупність норм, що забезпечують об'єктивність і неупередженість осіб, які беруть участь у судовому розгляді справи, та мають забезпечити виконання процесуальних вимог та іншого законодавства, що визначає, які особи і за яких обставин не можуть брати участь в адміністративному процесі.

Отже, відвід судді можна схарактеризувати як один із тих механізмів, що забезпечують законність та обґрунтованість рішень і мають гарантувати захист від впливу на суд різних зовнішніх чинників.

У статті 36 КАС України визначено перелік підстав для відводу (самовідводу) судді, а статтею 37 – установлено підстави недопустимості повторної участі судді в розгляді адміністративної справи.

Так, суддя не може брати участі в розгляді адміністративної справи й підлягає відводу (самовідводу):

1) якщо він брав участь у справі як свідок, експерт, спеціаліст, перекладач, представник, адвокат, секретар судового засідання або надавав правничу допомогу стороні чи іншим учасникам справи в певній справі;

2) якщо він прямо чи опосередковано заінтересований у результаті розгляду справи;

3) якщо він є членом сім'ї або близьким родичем (чоловік, дружина, батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок, падчерка, брат, сестра, дід, баба, внук, внучка, усиновлювач чи усиновлений, опікун чи піклувальник, член сім'ї або близький родич цих осіб) сторони або інших учасників судового процесу, або осіб, які надавали стороні або іншим учасникам справи правничу допомогу у цій справі, або іншого судді, який входить до складу суду, що розглядає чи розглядав справу;

4) за наявності інших обставин, які викликають сумнів у неупередженості або об'єктивності судді;

5) у разі порушення порядку визначення судді для розгляду справи, що встановлений статтею 31 цього Кодексу.

Крім того суддя підлягає відводу (самовідводу) за наявності обставин, установлених статтею 37 КАС України щодо неприпустимості повторної участі судді в розгляді адміністративної справи.

За правилами неприпустимості повторної участі судді в розгляді адміністративної справи впливає, що суддя, який брав участь у розгляді справи в суді будь-якої інстанції, не має права брати участь у судовому розгляді іншої інстанції.

Крім того однією з підстав неприпустимості повторної участі судді в розгляді справи є скасування судом вищої інстанції попереднього рішення або ухвали про закриття провадження у справі, зокрема і в розгляді справи за нововиявленими обставинами.

Також суддя, який брав участь у врегулюванні спору у справі за участю судді, не може брати участь у розгляді цієї справи по суті або перегляді будь-якого ухваленого в ній судового рішення, зокрема в розгляді цієї справи за нововиявленими обставинами.

А суддя, який брав участь у вирішенні адміністративної справи в суді першої, апеляційної, касаційної інстанцій, не може брати участь у розгляді заяви про перегляд судового рішення за виключними обставинами в цій справі, крім перегляду рішення, в якому встановлено порушення Україною міжнародних зобов'язань.

За процесуальними нормами та за наявності обґрунтованих підстав, які унеможливають розгляд справи суддею, суд розглядає це питання за відповідною заявою учасника справи або за заявою самого судді (про самовідвід).

Питання про самовідвід вирішується суддею, який розглядає справу в нарадчій кімнаті, невідкладно, про що постановляється ухвала суду. Питання про відвід може бути вирішено судом, який розглядає справу упродовж двох робочих днів, але не пізніше призначеного судового засідання у справі.

Якщо неможливо розглянути справу цим судом, то справа передається до суду відповідної інстанції, найбільш територіально наближеного до цього суду та вирішується не пізніше десяти днів із дня надходження заяви про відвід. Суддя, якому передано на вирішення заяву про відвід, вирішує питання про відвід у порядку письмового провадження або за ініціативою суду – в судовому засіданні з повідомленням учасників справи.

Розділ 7

УЧАСНИКИ СУДОВОГО ПРОЦЕСУ (УЧАСНИКИ СПРАВИ, ПРЕДСТАВНИКИ, ІНШІ УЧАСНИКИ СУДОВОГО ПРОЦЕСУ)

7.1. Адміністративно-процесуальний статус учасників судового процесу

Відповідно до положень КАС України *учасниками судового процесу* є:

– *учасники справи: сторони* (позивач, відповідач), *треті особи*, органи й особи, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб, представники учасників справи;

– *інші учасники судового процесу*: помічник судді, секретар судового засідання, судовий розпорядник, свідок, експерт, експерт з питань права, перекладач, спеціаліст.

Позивачами в адміністративній справі можуть бути:

- громадяни України;
- іноземці чи особи без громадянства;
- підприємства, установи, організації (юридичні особи);
- суб'єкти владних повноважень;

Щодо адміністративних справ, у яких розглядаються спори, які виникають у зв'язку з проведенням та/або визначенням результатів конкурсу з визначення приватного партнера та концесійного конкурсу, частиною третьою ст. 46 КАС України встановлено виключення та зазначено, що позивачами в таких справах можуть бути лише претенденти та/або учасники такого конкурсу.

Відповідачами в адміністративній справі можуть бути:

– суб'єкти владних повноважень;

– громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, громадські об'єднання, юридичні особи, які не є суб'єктами владних повноважень, лише за адміністративним позовом суб'єкта владних повноважень:

– про тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності громадського об'єднання;

– про примусовий розпуск (ліквідацію) громадського об'єднання;

– про затримання іноземця або особи без громадянства чи примусове видворення за межі території України;

– про встановлення обмежень щодо реалізації права на свободу мирних зібрань (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо);

– в інших випадках, коли право звернення до суду надано суб'єкту владних повноважень законом.

Юридично статус позивача та відповідача особи набувають з моменту винесення судом ухвали про відкриття провадження у справі, у якій зазнача-

ється, ким і до кого пред'явлено адміністративний позов (ч. 9 ст.171 КАС України).

У разі заміни неналежної сторони первинний позивач або відповідач втрачає статус «сторони», а отже, втрачає адміністративну правосуб'єктність.

Представники. У статті 55 КАС України передбачено, що сторона, третя особа в адміністративній справі, а також особа, якій законом надано право звертатися до суду в інтересах іншої особи, може брати участь у судовому процесі особисто (самопредставництво) та (або) через представника. При цьому особиста участь у справі особи не позбавляє її права мати в справі й представника.

Юридична особа незалежно від порядку її створення, суб'єкт владних повноважень, який не є юридичною особою, беруть участь у справі через свого керівника, члена виконавчого органу, іншу особу, уповноважену діяти від її (його) імені відповідно до закону, статуту, положення, трудового договору (контракту) (самопредставництво юридичної особи, суб'єкта владних повноважень), або через представника.

У Кодексі наявні окремі норми, які визначають, хто такі законні представники, їх права та обов'язки (ст. 56), передбачають норми щодо осіб, які можуть бути представником (ст. 57), та норми щодо осіб, які не можуть бути представниками (ст. 58).

У разі пред'явлення позову особою, якій законом надано право звертатися до суду в інтересах іншої особи, у заяві мають бути зазначені підстави такого звернення. Відповідно до ст. 53 КАС України до таких осіб належать: Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, державні органи, прокурор, органи місцевого самоврядування, Національне агентство з питань запобігання корупції за зверненням викривача, фізичні та юридичні особи.

У новій редакції КАС України в нормах статей 160, 161 безпосередньо немає припису щодо обов'язкового додавання до позовної заяви довіреності чи іншого документа, що підтверджує повноваження представника, замість цього висунуто вимогу щодо зазначення підстав звернення до суду в інтересах іншої особи.

У той же час у разі подання представником до суду заяви, скарги, клопотання він додає довіреність або інший документ, що посвідчує його повноваження, якщо у справі немає підтвердження такого повноваження на момент подання відповідної заяви, скарги, клопотання. Тому такий документ потрібно надавати разом із позовною заявою.

Водночас повноваження представників сторін та інших учасників справи мають бути підтверджені такими документами:

- довіреністю фізичної або юридичної особи;
- свідоцтвом про народження дитини або рішенням про призначення опікуном, піклувальником чи охоронцем спадкового майна.

Довіреність фізичної особи має бути посвідчена нотаріально або у визначених законом випадках – іншою особою. Клопотання щодо посвідчення довіреності фізичної особи на ведення справи може бути задоволене судом, а сама довіреність або засвідчена підписом судді копія з неї приєднується до справи.

Довіреність фізичної особи, за зверненням якої ухвалено рішення про надання їй безоплатної вторинної правничої допомоги, може бути посвідчена посадовою особою органу (установи), який ухвалив таке рішення.

Довіреність від імені юридичної особи видається за підписом (електронним / цифровим) посадової особи, уповноваженої на це законом чи установчими документами.

Повноваження адвоката як представника підтверджуються довіреністю або ордером, виданим відповідно до Закону України «Про адвокатуру і адвокатську діяльність».

У разі подання представником заяви по суті справи в електронній формі він може додати до неї довіреність або ордер в електронній формі, підписані електронним цифровим підписом відповідно до Положення про Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему.

Довіреності або інші документи, які підтверджують повноваження представника й були посвідчені в інших державах, мають бути легалізовані в установленому законодавством порядку, якщо інше не встановлено міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Сторона, третя особа в адміністративній справі, а також особа, якій законом надано право звертатися до суду в інтересах іншої особи, може брати участь у судовому процесі особисто (самопредставництво) та (або) через представника. Особиста участь у справі особи не позбавляє її права мати в цій справі представника.

Юридична особа, суб'єкт владних повноважень, який не є юридичною особою, бере участь у справі через свого керівника або члена виконавчого органу, уповноваженого діяти від її (його) імені відповідно до закону, статуту, положення (самопредставництво юридичної особи) або через представника. Держава, територіальна громада бере участь у справі через відповідний орган державної влади, орган місцевого самоврядування відповідно до його компетенції, від імені якого діє його керівник або представник.

Права, свободи та інтереси неповнолітніх осіб, які не досягли віку, з якого настає адміністративна процесуальна дієздатність, непрацездатних фізичних осіб і фізичних осіб, цивільна дієздатність яких обмежена, можуть захищати в суді їхні законні представники – батьки, усиновлювачі, піклувальники чи інші особи, визначені законом. Суд може залучити до участі у таких справах відповідно неповнолітніх осіб, непрацездатних фізичних осіб і фізичних осіб, цивільна дієздатність яких обмежена (ч.ч. 1, 2 ст. 56).

Представником у суді може бути адвокат або законний представник. У справах незначної складності та в інших випадках представником може бути фізична особа, яка має адміністративну процесуальну дієздатність.

Органи або інші особи, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах малолітніх чи неповнолітніх осіб або осіб, які визнані судом недієздатними чи дієздатність яких обмежена, представляють у суді їхні посадові особи, крім випадків, коли такі органи та особи є стороною чи третьою особою у справі. Одна й та сама особа може бути одночасно представником або декількох позивачів, або декількох відповідачів, або декількох третіх учасників справи на одній стороні за умови відсутності конфлікту інтересів між ними.

7.2. Адміністративна правоздатність і дієздатність

Адміністративна правоздатність визначає потенційну здатність суб'єкта мати публічні права та юридичні обов'язки у сфері юридичного управління, **адміністративна дієздатність** – це здатність особи (громадянина) своїми діями набувати та здійснювати права, виконувати покладені обов'язки та нести юридичну відповідальність. Адміністративна правоздатність становить підґрунтя адміністративної дієздатності особи (громадянина), оскільки визначає умови, за яких реалізуються суб'єктивні публічні права й обов'язки.

Приклад: про відсутність або нестачу правоздатності з боку заявника для подання позову йдеться в рішенні Європейського суду з прав людини у справі «Goldber v. the United Kingdom»⁵⁸⁴.

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

Щодо процесуальної право- та дієздатності учасників справи КАС України визначає, що всі учасники справи мають загальні рівні процесуальні права й обов'язки та спеціальні, які залежать від статусу учасника справи.

Загальні процесуальні права (тобто ті, що надаються незалежно від процесуального статусу) є такими:

- ознайомлюватися з матеріалами справи, робити з них витяги, копії, одержувати копії судових рішень;
- надавати докази; брати участь у судових засіданнях, якщо інше не визначено законом; брати участь у дослідженні доказів; ставити питання іншим учасникам справи, а також свідкам, експертам, спеціалістам;
- надавати заяви та клопотання, пояснення суду, наводити свої доводи,

⁵⁸⁴ Рішення Європейського суду з прав людини в справі «Goldber v. the United Kingdom». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_086#Text

міркування щодо питань, які виникають під час судового розгляду, і заперечення на заяви, клопотання, доводи й міркування інших осіб;

- ознайомлюватися з протоколом судового засідання, матеріалами фіксування судового засідання технічними засобами, робити з них копії, подавати письмові зауваження щодо їхньої неправильності чи неповноти;

- оскаржувати судові рішення у визначених законом випадках;

- сторони можуть досягнути примирення на будь-якій стадії судового процесу, що є підставою для закриття провадження в адміністративній справі, якщо ці дії не суперечать закону або не порушують чий-небудь права, свободи чи інтереси;

- учасники справи можуть за власний рахунок додатково замовити та отримати в суді засвідчені копії документів і витяги з них.

Спеціальні процесуальні права (тобто права, що надаються відповідно до процесуального статусу учасника) є такими:

- позивач має право на будь-якій стадії судового процесу відмовитися від позову, змінити предмет або підстави позову збільшити або зменшити розмір позовних вимог через подання письмової заяви до закінчення підготовчого засідання або не пізніше як за п'ять днів до першого судового засідання, якщо справа розглядається в порядку спрощеного позовного провадження;

- відповідач має право визнати позов повністю або частково, надати відгук на позовну заяву;

- відповідач, який не є суб'єктом владних повноважень, може висунути зустрічний позов відповідно до положень ст. 177 КАС України.

Процесуальні обов'язки учасників: виявляти повагу до суду та до інших учасників судового процесу, сприяти своєчасному, усебічному, повному та об'єктивному встановленню всіх обставин справи, з'являтися в судові засідання за викликом суду, якщо їхня явка визнана судом обов'язковою, надавати наявні в них докази в порядку та строки, установлені законом або судом, не приховувати доказів, надавати суду повні й достовірні пояснення з питань, які ставляться судом, а також учасниками справи в судовому засіданні, виконувати процесуальні дії в установлені законом або судом строки, виконувати інші процесуальні обов'язки, визначені законом або судом.

Учасники справи зобов'язані добросовісно користуватися належними їм процесуальними правами й неухильно виконувати процесуальні обов'язки. Зловживання процесуальними правами не припускається й має певні негативні правові наслідки:

- залишення без розгляду або повернення скарги, заяви, клопотання (ч. 3 ст. 45 КАС України);

- покладення на сторону, що припустилася зловживання, судових витрат повністю або частково незалежно від результатів вирішення конфлікту (ч. 8 ст. 139 КАС України);

- застосування заходів процесуального примусу (гл. 9 КАС України).

Розділ 8

ДОКАЗИ І ДОКАЗУВАННЯ. ЗАСОБИ ДОКАЗУВАННЯ. ПРЕДМЕТ ДОКАЗУВАННЯ

8.1. Юридична природа доказів і доказування в адміністративному процесі

Правовий інститут доказів і доказування є невід'ємним складником внутрішньої системи адміністративного процесуального права, сукупністю норм цієї галузі права, які регулюють предмет і межі доказування, обсяг процесуальних повноважень суб'єктів доказування, умови належності, допустимості, достовірності та достатності доказів, їх види та джерела походження, особливості процесуального порядку отримання, дослідження й оцінювання змісту і процесуальної форми доказів.

Нормами адміністративно-процесуального законодавства передбачено, що будь-який публічно-правовий спір, віднесений до юрисдикції адміністративного суду, вимагає повного та всебічного вивчення й дослідження доказового матеріалу, тобто встановлення будь-яких фактичних даних, які мають значення для вирішення справи. Інститут доказів і доказування регламентує суспільні відносини, що опосередковують порядок установаження наявності або відсутності обставин, які мають значення для вирішення справи.

У параграфі 1 «Основні положення про докази» глави 5 КАС України законодавець визначає загальні положення, які стосуються визначення доказів, та особливості дотримання процесуального порядку отримання, дослідження й оцінки змісту і процесуальної форми доказів (ст.ст. 72-90 КАС України).

У частині першій статті 72 КАС України міститься законодавче визначення доказів, зокрема доказами в адміністративному судочинстві є будь-які дані, на підставі яких суд установалює наявність або відсутність обставин (фактів), що обґрунтовують вимоги і заперечення учасників справи, та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи.

Ці дані встановлюються такими засобами:

- 1) письмовими, речовими і електронними доказами;
- 2) висновками експертів;
- 3) показаннями свідків.

Частиною другою цієї статті Кодексу визначено особливості встановлення наявності або відсутності обставин (фактів), що обґрунтовують вимоги й заперечення учасників справи щодо оскарження індивідуальних актів Національного банку України, Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, Міністерства фінансів України, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку та рішень Кабінету Міністрів України стосовно виведення банків з ринку.

Отже, докази мають обґрунтовувати заявлені вимоги чи заперечення учасників справи або мати інше значення для вирішення справи (бути

належними), а також мають бути отримані відповідно до встановленого законом порядку (допустимими), вони мусять відповідати ознакам достовірності та достатності.

Механізм отримання фактичних даних суб'єктом доказування передбачає: 1) подані докази (надані з власної ініціативи учасниками справи безпосередньо до суду); 2) витребувані докази (одержані адміністративним судом від відповідної особи на його вимогу або за клопотанням учасника справи); 3) установлені докази (виявлені за наслідком проведення окремих процесуальних дій у процесі доказування – висновок експерта, показання свідка тощо).

Щодо терміна «доказування», який використовується в назвах ст.ст. 77, 78 КАС України, законодавець не надає його визначення в такий спосіб, як закріплено поняття «докази» в частині першій статті 72 Кодексу.

Систематизуючи думки правників, можемо зазначити, що «доказування» розглядають як пізнавальну діяльність, яка здійснюється з метою встановлення обставин, що мають значення для справи; процесуальні дії, які полягають у збиранні й наданні суду доказів особами, які беруть участь у справі діяльність, яка утворює динамічний процес із виявлення, збирання, дослідження й оцінювання доказів, що дозволяють установити факти й обставини, які мають значення для вирішення по суті справи, яку розглядає суд⁵⁸⁵, урегульовану процесуальним законодавством, підпорядковану законам логіки та психологічним процесам діяльність адміністративного суду та учасників адміністративної справи, спрямовану на встановлення фактичних обставин публічно-правового спору, дійсних прав та обов'язків учасників спірних правовідносин, необхідних для правильного вирішення такого спору по суті⁵⁸⁶.

8.2. Засоби доказування

Засоби доказування визначені частиною другою статті 72 КАС України, зокрема:

- 1) письмовими, речовими і електронними засобами;
- 2) висновками експертів;
- 3) показаннями свідків.

Зі змісту статті 94 КАС України випливає, що *письмовими доказами* є документи (крім електронних документів), які містять дані про обставини, що мають значення для правильного вирішення спору. Такі подаються в оригіналі або в належним чином засвідченій копії. Для вирішення спору може подаватися засвідчений витяг (частина) документа, що має значення для вирішення справи. При цьому письмові докази в електронних копіях, посвід-

⁵⁸⁵ Свиридов Ю. Процесс доказывание в гражданском и арбитражном процессах : к постановке проблемы. *Общество: политика, экономика, право*. 2011. № 4. С. 122-127,

⁵⁸⁶ Комзюк А. Адміністративний процес України : навч. посіб. / Комзюк А.Т., Бевзенко В.М., Мельник Р.С. Київ: Прецедент, 2007. 531 с.

чених електронним цифровим підписом, прирівняні до власноручного підпису відповідно до закону. Електронна копія письмового доказу не вважається електронним доказом.

Суд із власної ініціативи або за клопотанням учасника справи може вилучити у відповідної особи оригінал письмового доказу. Якщо оригінал письмового доказу не поданий, а учасник справи чи суд ставить під сумнів відповідність поданої копії (електронної копії) оригіналу, такий доказ не береться судом до уваги.

Також письмові документи можуть подаватися до суду за допомогою факсимільного чи інших аналогічних засобів зв'язку.

Іноземний офіційний документ, що підлягає дипломатичній або консульській легалізації, може бути письмовим доказом, якщо він легалізований у встановленому порядку. Іноземні офіційні документи визнаються письмовими доказами без їх легалізації у випадках, визначених міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Положеннями статті 96 КАС України визначено, що **речовими доказами** є предмети матеріального світу, які своїм існуванням, своїми якостями, властивостями, місцеперебуванням, іншими ознаками дають змогу встановити обставини, що мають значення для справи.

Зберігання речових доказів до набрання рішенням суду законної сили здійснюється в матеріалах справи або за окремим описом здаються до камери схову речових доказів суду. Якщо такі докази не можуть бути доставлені до суду, то вони зберігаються за місцем їх перебування. За встановленими нормами КАС України, речові докази мають бути докладно описані у протоколі огляду і, за потреби та можливості, їх суттєві особливості сфотографовані або зафіксовані у відеозапису або в інший подібний спосіб, після чого вони підлягають опечатуванню. Протоколи огляду та зображення речового доказу додаються до матеріалів справи.

Суд уживає заходів для забезпечення зберігання речових доказів у незмінному стані. Як правило, речові докази повертаються особам, від яких вони були одержані, після набрання судовим рішенням законної сили. Проте за клопотанням осіб, які їх надали, та після їх огляду й дослідження такі докази повертаються.

Як визначено статтею 99 КАС України, **електронними доказами** є інформація в електронній (цифровій) формі, що містить дані про обставини, які мають значення для справи, зокрема електронні документи (текстові документи, графічні зображення, плани, фотографії, відео- та звукозаписи тощо), вебсайти (сторінки), текстові, мультимедійні та голосові повідомлення, метадані, бази даних та інші дані в електронній формі. Такі дані можуть зберігатися, зокрема, на портативних пристроях (картах пам'яті, мобільних телефонах тощо), серверах, у системах резервного копіювання, інших місцях збереження даних в електронній формі (зокрема в мережі Інтернет).

Електронні докази подаються в оригіналі або в електронній копії, засвідченій електронним цифровим підписом, дорівняним до власноручного підпису.

За заявою особи, яка надала суду оригінал електронного доказу на матеріальному носії, суд повертає такий матеріальний носій, на якому міститься оригінал доказу, цій особі після дослідження вказаного електронного доказу, якщо це можливо без шкоди для розгляду справи, або після набрання судовим рішенням законної сили. У матеріалах справи залишається засвідчена суддею копія електронного доказу або витяг з нього.

Висновок експерта – це докладний опис проведених експертом досліджень, зроблених у результаті них висновків та обґрунтованих відповідей на питання, поставлені перед експертом, складений у порядку, визначеному законодавством. Проведенню експертизи в Кодексі присвячено статті 101-113.

Предметом висновку експерта може бути дослідження обставин, які входять до предмета доказування та встановлення яких потребує наявних у експерта спеціальних знань. Предметом висновку експерта не можуть бути питання права. Висновок експерта може бути наданий на замовлення учасника справи або на підставі ухвали суду про призначення експертизи.

Частиною шостою статті 101 КАС України встановлено вимоги до оформлення висновку експерта. Зокрема у висновку експерта має бути зазначено: коли, де, ким (ім'я, освіта, спеціальність, а також, за наявності, свідоцтво про присвоєння кваліфікації судового експерта, стаж експертної роботи, науковий ступінь, вчене звання, посада експерта), на якій підставі була проведена експертиза, хто був присутній при проведенні експертизи, питання, що були поставлені експертові, які матеріали експерт використав. Інші вимоги до висновку експерта можуть бути встановлені законодавством.

У висновку експерта має бути зазначено, що він попереджений (обізнаний) про відповідальність за завідомо неправдивий висновок, а в разі призначення експертизи судом – також про відповідальність за відмову без поважних причин від виконання покладених на нього обов'язків.

Якщо під час підготовки висновку експерт установить обставини, що мають значення для справи, з приводу яких йому не були поставлені питання, він має право включити до висновку свої міркування про ці обставини.

Суд призначав експертизу за сукупністю таких умов:

– для з'ясування обставин, що мають значення для справи, необхідні спеціальні знання у сфері іншій, ніж право, без яких установити відповідні обставини неможливо;

– жодною стороною не надано висновок експерта з цих самих питань, або висновки експертів, надані сторонами, викликають обґрунтовані сумніви щодо їх правильності.

Про призначення експертизи суд постановляє ухвалу, в якій зазначає підстави її проведення, питання, з яких експерт має надати суду висновок, особу (осіб), якій доручено проведення експертизи, перелік матеріалів, що на-

даються для дослідження, та інші дані, які мають значення для проведення експертизи. Така ухвала направляється визначеним експертам.

При призначенні експертизи судом експерт або експертна установа обирається сторонами за взаємною згодою, а якщо такої згоди не досягнуто в установленій судом строк, експерта чи експертну установу визначає суд. З урахуванням обставин справи суд має право визначити експерта чи експертну установу самостійно.

Питання, з яких має бути проведено експертизу, що призначається судом, визначається судом. Проте учасники справи мають право запропонувати суду питання, роз'яснення яких, на їх думку, потребує висновку експерта. У разі відхилення або зміни питань, запропонованих учасниками справи, суд мотивує таке відхилення або зміну в ухвалі.

Матеріали, необхідні для проведення експертизи, експерту надає суд, якщо експертиза призначена судом, або учасник справи, якщо експертиза проводиться за його замовленням. Копії матеріалів, що надаються експерту, можуть залишатися у матеріалах справи.

Експерт не має права з власної ініціативи збирати матеріали для проведення експертизи, розголошувати відомості, що стали йому відомі у зв'язку з проведенням експертизи, або повідомляти будь-кому, крім суду та учасника справи, на замовлення якого проводилася експертиза, про її результати.

Висновок експерта для суду не має заздалегідь встановленої сили й оцінюється судом разом з іншими доказами за правилами, установленими статтею 90 КАСУ Відхилення судом висновку експерта має бути мотивованим у судовому рішенні.

За нормами КАС України:

– комісійна експертиза проводиться не менш як двома експертами одного напрямку знань (ст. 109 КАС України);

– комплексна експертиза проводиться не менш як двома експертами різних галузей знань або різних напрямків у межах однієї галузі знань. У висновку експертів зазначається, які дослідження і в якому обов'язку провів кожний експерт, які факти він установив і яких висновків дійшов. Кожен експерт підписує ту частину висновку, яка містить опис здійснених ним досліджень, і несе за неї відповідальність (ст. 110 КАС України);

– додаткова й повторна експертизи проводяться, якщо висновок експерта буде визнано неповним або неясним, і за клопотанням учасника справи або з власної ініціативи суд може призначити додаткову експертизу, яка доручається тому самому або іншому експерту (експертам) (ст. 111 КАС України).

У редакції Закону України від 15.12.2017 №2147-VII та КАС України з'явився новий правовий інститут – **висновки експерта в галузі права**.

Так, учасники справи мають право подати до суду висновок експерта у галузі права щодо:

1) застосування аналогії закону чи аналогії права;

2) змісту норм іноземного права згідно з їх офіційним або загальноприй-

нятим тлумаченням, практикою застосування, доктриною у відповідній іноземній державі.

При цьому висновок експерта у галузі права не може містити оцінки доказів, вказівок про достовірність чи недостовірність того чи іншого доказу, про переваги одних доказів над іншими, про те, яке рішення має бути ухвалено за результатами розгляду справи. Крім того висновок експерта у галузі права не є доказом, має допоміжний (консультативний) характер і не є обов'язковим для суду.

Суд може посилатися в рішенні на висновок експерта у галузі права як на джерело відомостей, які в ньому містяться, та має зробити самостійні висновки щодо відповідних питань.

8.3. Предмет доказування

Предмет доказування – це «обставини, які підтверджують заявлені вимоги чи заперечення або мають інше значення для розгляду справи і підлягають встановленню при ухваленні судового рішення». Установлення предмета доказування є завданням адміністративного суду, який під час розгляду справи визначає відомості, що потрібно встановити для вирішення публічно-правового спору, з'ясовує їх достатність, комплексно досліджує та оцінює, за потреби забезпечує їх витребування за власного ініціативою. Поряд із цим межі предмета доказування визначаються також і процесуальними діями учасників справи у процесі доказування.

Допустимість доказів в адміністративному судочинстві потрібно розглядати крізь призму: 1) законності джерела доказової інформації; 2) законності способу, за допомогою якого вона отримана, і процесуального порядку її одержання; 3) правомочності уповноважених суб'єктів на отримання доказів⁵⁸⁷.

Щодо *обов'язку доказування* в адміністративному судочинстві, за загальним правилом, кожна сторона має доводити ті обставини, на яких ґрунтуються її вимоги й заперечення (ч. 1 ст. 77 КАС України), окрім справ про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, у яких обов'язок доказування покладається на відповідача, навіть якщо той не заперечує проти позову (ч. 2 ст. 77 КАС України). У таких справах відповідач не може посилатися на докази, які не були покладені в основу оскаржуваного рішення, окрім випадків, якщо він доведе, що ним було вжито всіх можливих заходів для їх отримання до ухвалення оскаржуваного рішення, але вони не були отримані з незалежних від нього причин.

Відповідно до положень статті 9 КАС України розподіл обов'язків із доказування здійснюється на підставі принципів змагальності сторін, диспозитивності та офіційного з'ясування всіх обставин справи.

⁵⁸⁷ Калмикова Я. Докази та доказування в адміністративному судочинстві: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Харків, 2013.20 с.

Водночас у передбачених Кодексом нормах встановлено виключення щодо порядку доказування у певних категоріях справ. Так, у справах щодо застосування суб'єктом владних повноважень чи створення ним загрози застосування негативних заходів впливу до позивача такими можуть бути, зокрема, звільнення, примушування до звільнення, притягнення до дисциплінарної відповідальності, переведення, атестація, зміна умов праці, відмова в призначенні на вищу посаду, зменшення розміру заробітної плати та у зв'язку з повідомленням ним або його близькими особами про можливі факти корупційних чи пов'язаних з корупцією правопорушень – інших порушень Закону України «Про запобігання корупції», обов'язок доказування про правомірність ухвалених рішень, учинення дій покладається на відповідача.

Крім того, в адміністративних справах щодо заподіяної протиправними (незаконними) індивідуальними актами Національного банку України, Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, Міністерства фінансів України, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, рішеннями Кабінету Міністрів України обов'язок доказування шкоди покладається на позивача.

За загально визнаним правилом, докази суду надають учасники справи, що не позбавляє суд можливості пропонувати сторонам надати докази та збирати докази з власної ініціативи. Однак при збиранні доказів у справі законодавець передбачив певні правила, на яких потрібно зосередити увагу.

Так, суд не може витребувати докази в позивача в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, окрім доказів на підтвердження обставин, за яких, на думку позивача, відбулося порушення його прав, свобод чи інтересів.

Якщо ж учасник справи без поважних причин не надасть докази на пропозицію суду для підтвердження обставин, на які він посилається, суд вирішує справу на підставі наявних доказів.

Обставини, які визнаються учасниками справи, не підлягають доказуванню, якщо суд не має обґрунтованого сумніву щодо достовірності цих обставин або добровільності їх визнання. Обставини, визнані судом загальновідомими, не потребують доказування.

Крім того обставини, встановлені рішенням суду в господарській, цивільній або адміністративній справі, що набрали законної сили, не доказуються в розгляді іншої справи, у якій беруть участь ті самі особи або особа, стосовно якої встановлено ці обставини, якщо інше не встановлено законом.

Вирок суду в кримінальному провадженні, ухвала про закриття кримінального провадження і звільнення особи від кримінальної відповідальності або постанова суду у справі про адміністративне правопорушення, які набрали законної сили, є обов'язковими для адміністративного суду, що розглядає справу про правові наслідки дій чи бездіяльності особи, стосовно якої ухвалений вирок, ухвала або постанова суду, лише в питанні, чи мали місце ці дії (бездіяльність) та чи вчинені вони цією особою.

Проте обставини, установлені стосовно певної особи рішенням суду в господарській, цивільній або адміністративній справі, що набрало законної сили, можуть бути в загальному порядку спростовані особою, яка не брала участі у справі, в якій такі обставини були встановлені.

Правова оцінка, надана судом певному факту в розгляді іншої справи, не є обов'язковою для суду.

Обставини, установлені рішенням третейського суду або міжнародного комерційного арбітражу, підлягають доказуванню в загальному порядку в розгляді справи судом.

У статті 75 Кодексу чітко вказано, що **достовірними** є докази, на підставі яких можна встановити дійсні обставини справи. **Достатніми** є докази, які в сукупності дають змогу дійти висновку про наявність або відсутність обставин справи, що входять до предмета доказування (ч.1 ст.76 КАС України). Зазначене свідчить, що законодавець вимагає, щоб в основу судових рішень адміністративного суду покладалася певна сукупність не лише належних і допустимих, а й достовірних і достатніх фактичних даних (відомостей).

Таким чином, повна сукупність належних, допустимих і достовірних доказів має відповідати остаточній властивості – достатності, що забезпечить переконливе встановлення наявності або відсутності обставин, які підлягають доказуванню в адміністративній справі. Варто звернути увагу й на те, що в частині третій статті 90 КАС України законодавцем встановлено імперативне правило, яке зобов'язує суд оцінювати належність, допустимість, достовірність кожного доказу окремо, а також достатність і взаємний зв'язок доказів у їх сукупності. Суд має право надавати **оцінку як зібраним у справі доказам** загалом, так і кожному доказу окремо (групі однотипних доказів), які містяться у справі, а також мотивувати відхилення або врахування кожного доказу (групи доказів) (ч. 4 ст. 90 КАСУ).

Нормотворець визначив імперативні вимоги щодо процедури **подання доказів**: у точно встановлений законом строк; одночасно з позовною заявою (для позивача), відзивом (для відповідача), письмовим поясненням (для третьої особи); копії доказів (крім речових доказів) мають бути заздалегідь надіслані або надані особою, яка їх подає, іншим учасникам справи.

У разі неможливості подання доказу в установлений строк учасник справи зобов'язаний проінформувати письмово про це суд із зазначенням причин, з яких доказ не може бути отриманий і поданий, повідомивши, що ним було здійснено всі необхідні дії, спрямовані на його отримання та подання (ч. 4 ст. 79 КАС України). Докази, подані з порушенням процесуальних строків, без роз'яснення поважних причин їх пропуску, до розгляду судом не ухвалюються (ч. 8 ст. 79 КАС України). Копії доказів (крім речових доказів), що подаються до суду, заздалегідь надсилаються або надаються особою, яка їх подає, іншим учасникам справи. Суд не бере до уваги відповідні докази в разі відсутності підтвердження надсилання (надання) їх копій іншим учасникам справи, крім випадку, якщо такі докази є у відповідного учасника справи

або обсяг доказів є надмірним, або вони подані до суду в електронній формі, або є публічно доступними.

Учасник справи в разі неможливості самотійно надати докази має право подати клопотання про витребування доказів судом. Якщо таке клопотання заявлено з пропуском установленого строку, суд залишає його без задоволення, крім випадку, коли особа, яка його подає, обґрунтує неможливість його подання в установлений строк із причин, що не залежали від неї.

Про витребування доказів за власного ініціативою або за клопотанням учасника справи, або про відмову у витребуванні доказів суд постановляє ухвалу.

Законодавець вимагає від учасників справи добросовісно виконувати свої процесуальні права та обов'язки, не зловживати ними під час неналежного виконання ухвали суду про витребування доказів. У разі 1) неповідомлення суду про неможливість подати доказ; 2) неподання доказів із неповажних причин – суд має право застосувати заходи процесуального примусу у вигляді тимчасового вилучення доказів для їх дослідження судом або накладати штраф (ст.ст. 147,149 КАС України).

Суд може витребувати докази також до подання позову в порядку **забезпечення доказів**, передбаченому статтями 114-117 КАСУ

Як передбачено КАСХ, суд за заявою учасника справи або особи, яка може набути статусу позивача, має забезпечити докази, якщо є підстави припустити, що засіб доказування може бути втрачений або збирання чи подання відповідних доказів стане згодом неможливим або ускладненим.

Заява про забезпечення доказів може бути подана до суду як до, так і після подання позовної заяви. При цьому в разі подання заяви про забезпечення доказів до подання позовної заяви заявник має подати позовну заяву упродовж десяти днів з дня постановлення ухвали про забезпечення доказів. У разі неподання позовної заяви в зазначений строк, повернення позовної заяви або відмови у відкритті провадження суд скасовує ухвалу про вжиття заходів забезпечення доказів не пізніше наступного дня після закінчення такого строку або постановлення судом ухвали про повернення позовної заяви чи відмови у відкритті провадження.

У статті 115 КАС України визначено способи забезпечення доказів. Такими зокрема є:

- допит свідків;
- призначення експертизи;
- витребування та огляд письмових або речових доказів, зокрема за місцем їх знаходження;
- заборона вчинити певні дії щодо доказів;
- зобов'язання вчинити певні дії щодо доказів.

Статтею 116 КАС України визначено вимоги до заяви про забезпечення доказів. У разі подання заяви про забезпечення доказів, яка не відповідає вимогам цієї статті, така заява повертається заявнику.

Суд має розглянути заяву не пізніше п'яти днів з дня її надходження до суду з повідомленням заявника та інших осіб, які можуть отримати статус учасників справи, про дату, час і місце судового засідання, проте їх неявка не перешкоджає розгляду поданої заяви. Проте у невідкладних випадках та за клопотанням особи суд розглядає заяву без повідомлених зазначених осіб.

За результатами розгляду заяви про забезпечення доказів суд постановляє ухвалу про задоволення чи відмову в задоволенні заяви, яка може бути оскаржена.

Зміст поняття забезпечення доказів варто розуміти у двох площинах: 1) із боку учасників адміністративної справи або особи, яка може набути статусу позивача, – як процесуальну діяльність, спрямовану на отримання допомоги від адміністративного суду в одержанні та закріпленні будь-яких даних, які в подальшому будуть використані ними в судовому процесі як підстава для обґрунтування своїх вимог або заперечень; 2) із боку адміністративного суду як уповноваженого суб'єкта доказування на реалізацію механізму забезпечення доказів – як здійснення додаткових організаційно-забезпечувальних заходів, передбачених адміністративно-процесуальними нормами, спрямованих на невідкладне збереження (фіксацію) відомостей про дані та обставини (через можливість їх втрати, зникнення або знищення), що матимуть доказове значення для правильного вирішення адміністративної справи.

Зі змісту положень статті 90 КАС України визначено, що *суд оцінює докази*, які є у справі, за своїм внутрішнім переконанням, що ґрунтується на їх безпосередньому, усебічному, повному та об'єктивному дослідженні, що є імперативною нормою.

При цьому жодні докази не мають для суду наперед установленої сили. Суд оцінює належність, допустимість, достовірність кожного доказу окремо, а також достатність і взаємний зв'язок доказів у їх сукупності.

Суд надає оцінку як зібраним у справі доказам загалом, так і кожному доказу (групі однотипних доказів), що міститься у справі, мотивує відхилення або врахування кожного доказу (групи доказів).

Для повноти встановлення всіх обставин у справі і зібрання необхідних доказів суд ураховує також показання свідків, які повідомляють про відомі їм обставини, що мають значення для справи.

Здійснення всіх процесуальних дій при зібранні доказів проводиться відповідно до порядку, передбаченого в Кодексі. Так, не вважатиметься доказом показання свідка, який не може назвати джерела своєї обізнаності щодо певної обставини. Також за відсутності можливості допитати особу, яка надала первинне повідомлення, показання з чужих слів не може бути допустимим доказом факту чи обставин, на доведення яких вони надані, якщо показання не підтверджується іншими доказами, визнаними допустимими згідно з правилами цього Кодексу. Для проведення допиту свідка суд викликає його до суду за заявою учасника справи. Крім того суд може допитати сторони,

третіх осіб та їхніх представників за їх згодою, зокрема за власного ініціативою.

Суд також може врахувати висновок експерта та пояснення експертів.

При цьому потрібно пам'ятати, що всі особи, викликані до суду, попереджаються про кримінальну відповідальність за завідомо неправдиве показання чи відмову від давання показань на вимогу суду чи за відмову без поважних причин від виконання покладених на них обов'язків.

На додаток до наведеного переліку суд, який розглядає справу або заяву про забезпечення доказів, у разі потреби збирання доказів за межами його територіальної юрисдикції доручає відповідному адміністративному суду провести певні процесуальні дії, а в разі якщо в процесі розгляду справи суду потрібно вручити документи, отримати докази, провести окремі процесуальні дії на території іншої держави, суд може звернутися з відповідним судовим дорученням до іноземного суду або іншого компетентного органу іноземної держави (далі – іноземний суд) у порядку, встановленому КАС України або міжнародним договором, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України.

Кодекс передбачає, що під час виконання судового доручення застосовується процесуальний закон України, при цьому для виконання доручення не можуть застосовуватися примусові заходи.

Отже, правовий інститут доказів і доказування як невід'ємний складник внутрішньої системи адміністративного процесуального права є сукупністю норм цієї галузі права, які регулюють предмет і межі доказування, обсяг процесуальних повноважень суб'єктів доказування, умов належності, допустимості, достовірності та достатності доказів, види та джерела їх походження, особливості процесуального порядку отримання, дослідження й оцінювання змісту і процесуальної форми доказів.

Розділ 9

ЗВЕРНЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ

9.1. Право на звернення з адміністративним позовом. Строк звернення з адміністративним позовом

Судовий процес як правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства, починається зі звернення до суду.

Адміністративний позов – письмове звернення до адміністративного суду про захист прав, свобод та інтересів у публічних правових відносинах. Позов до адміністративного суду висувається через подання позовної заяви в суд першої інстанції, де вона реєструється та не пізніше наступного дня передається судді. Позивач має право в позовній заяві заявити клопотання про розгляд справи за правилами *спрощеного позовного провадження*, яке призначене для розгляду справ незначної складності та інших справ, для яких пріоритетним є швидке вирішення їх.

Строк звернення до адміністративного суду є процесуальним строком, що обчислюється за правилами статті 120 КАС України; строк, що визначається місяцями, закінчується у відповідне число останнього місяця цього строку.

Строк, що визначається роками, закінчується у відповідні місяць і число останнього року цього строку.

Строк звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів особи обчислюється від дня, коли особа дізналася або мала дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів, *становить шість місяців*.

Строк звернення до адміністративного суду суб'єкта владних повноважень обчислюється від дня виникнення підстав, що дають суб'єкту владних повноважень право на пред'явлення визначених законом вимог, і *становить три місяці*.

Для звернення до адміністративного суду з позовами у спорах за участю суб'єктів владних повноважень з *приводу проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства* та позовами у спорах, що виникають у зв'язку з проведенням та/або визначенням результатів конкурсу з визначення приватного партнера та концесійного конкурсу, *установлюється тримісячний строк від дня, коли особа дізналася або мала дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів*.

Строк оскарження нормативно-правових актів до адміністративного суду – упродовж всього строку їхньої чинності (ч. 3 ст. 264 КАС України).

Строк звернення до адміністративного суду щодо рішень, дій чи бездіяльності виборчої комісії, комісії з референдуму, членів цих комісій становить п'ять днів від дати ухвалення рішення, учинення дії або допущення бездіяльності (ч. 5 ст. 273 КАС України).

Позовні заяви щодо рішень, дій чи бездіяльності виборчої комісії, комісії з референдуму, членів цих комісій, що мали місце до дня голосування, може бути подано до адміністративного суду у *п'ятиденний строк, але не пізніше двадцять другої години дня, що передує дню голосування* (ч. 7 ст. 273 КАС України).

Позовні заяви щодо рішень, дій чи бездіяльності дільничної виборчої комісії, дільничної комісії з референдуму, членів цих комісій, що мали місце в день голосування, під час підрахунку голосів і встановлення результатів голосування на дільниці, може бути подано до адміністративного суду у *дводенний строк із дня ухвалення рішення, учинення дії або допущення бездіяльності* (ч. 8 ст. 273 КАС України).

Позовну заяву про уточнення списку виборців може бути подано не пізніше як *за два дні до дня голосування* (ч. 3 ст. 274 КАС України).

Кодексом адміністративного судочинства України та іншими законами можуть також установлюватися інші строки для звернення до адміністративного суду суб'єкта владних повноважень.

Якщо законом передбачено можливість досудового порядку вирішення спору й позивач скористався цим порядком, або законом визначена обов'язковість досудового порядку вирішення суперечки, то для звернення до адміністративного суду встановлюється тримісячний строк, який обчислюється від дня вручення позивачу рішення за результатами розгляду його скарги на рішення, дії або бездіяльність суб'єкта владних повноважень.

У позовній заяві позивач викладає свої вимоги щодо предмета суперечки та їхнє обґрунтування. Вона подається в письмовій формі позивачем або особою, якій законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб. Позовна заява може бути складена за допомогою заповнення бланка позову, наданого судом.

КАС України встановлено ретельний підхід до підготовки позову як до основного документа, що, з одного боку, є формою звернення до суду, а з іншого – підставою для відкриття провадження.

Першою та головною умовою відповідності обраної форми звернення до суду вимогам, установленим КАС України, є подання позовної заяви в письмовій формі.

Відповідно письмовою формою є такий спосіб зовнішнього вираження документа, який за допомогою письма та умовних знаків забезпечує збереження інформації, що міститься в ньому на матеріальному носії.

Ухваленим на сьогодні матеріальним носієм є папір, на якому потрібна інформація надрукована машинописним способом, за допомогою комп'ютера або написана від руки.

Під час складання позовної заяви варто керуватись загальними правилами правопису та культури ділового мовлення. Так, текст заяви залежно від способу написання має бути чорного кольору, якщо це машинописний або комп'ютерний спосіб, якщо ж текст написано від руки, то припускається ви-

користання чорного та синього чорнила. Для рукописного тексту також актуальною є вимога охайності та розбірливості під час його написання.

Юридична техніка вимагає точної вказівки назви документа, тобто потрібно писати «позовна заява». На прохання позивача службовцем апарату адміністративного суду може бути надана допомога в оформленні позовної заяви. Така допомога може полягати в консультуванні особи щодо її заповнення, оформлення, роз'яснення вимог закону до її оформлення, у попередній перевірці правильності складання позовної заяви тощо. При цьому консультації службовця апарату суду можуть стосуватися лише процесуальних аспектів оформлення позовної заяви, але в жодному разі не суті спору.

Кожна особа, а також в інтересах інших осіб органи та особи, яким законом надано таке право, має право в порядку, установленому КАСУ, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушено її права, свободи або законні інтереси, і просити про захист їх за допомогою:

1) визнання протиправним і нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень;

2) визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень;

3) визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними та зобов'язання утриматися від вчинення певних дій;

4) визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії;

5) установлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень;

б) ухвалення судом вказаних вище рішень та стягнення з відповідача – суб'єкта владних повноважень коштів на відшкодування шкоди, заподіяної його протиправними рішеннями, дією або бездіяльністю.

Захист порушених прав, свобод чи інтересів особи, яка звернулася до суду, може здійснюватися судом також в інший спосіб:

а) який не суперечить закону;

б) який забезпечує ефективний захист прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Суб'єкти владних повноважень мають право звернутися до адміністративного суду виключно у випадках, визначених Конституцією та законами України.

9.2. Зміст та оформлення позовної заяви

Суд розглядає адміністративні справи не інакше як за позовною заявою, поданою відповідно до вимог КАС України, у межах позовних вимог. Суд може вийти за межі позовних вимог, якщо це потрібно для ефективного за-

хисту прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

КАС України визначено *перелік вимог, із додержанням яких має подаватись позовна заява*. Недотримання цих вимог має наслідком залишення позовної заяви без руху. Однак залишення позову без руху може мати для позивача негативні наслідки. Отже, щоб уникнути таких проблем, позивачу потрібно особливо ретельно підходити до підготовки позову.

Частинами 5-9 статті 160 КАС України встановлено такі вимоги до змісту позовної заяви.

У позовній заяві зазначаються:

- найменування суду першої інстанції, до якого подається заява. Звертаючись до суду, позивач ураховує встановлені КАСУ правила розмежування предметної, інстанційної юрисдикцій та територіальної підсудності;
- повне найменування (для юридичних осіб) або імена (прізвище, ім'я та по батькові – для фізичних осіб) сторін та інших учасників справи, їхнє місце розташування (для юридичних осіб) або місце проживання чи перебування (для фізичних осіб); поштовий індекс; ідентифікаційний код юридичної особи в Єдиному державному реєстрі підприємств і організацій України (для юридичних осіб, зареєстрованих за законодавством України); реєстраційний номер облікової картки платника податків (для фізичних осіб) за його наявності або номер і серія паспорта для фізичних осіб – громадян України (якщо такі відомості відомі позивачу), відомі номери засобів зв'язку, офіційна електронна адреса або адреса електронної пошти.

Подаючи позовну заяву, потрібно обов'язково зазначити, хто звертається до суду, і надати вичерпну інформацію про інших осіб, які беруть участь у справі. Для того щоб суд мав змогу скласти повне уявлення про заявника, встановлено обов'язкові дані про його особу, які потрібно висвітлити у заяві.

Залежно від того, звертається зі скаргою фізична особа чи юридична, вона має вказати відповідно своє ім'я або найменування.

Ім'я фізичної особи, яка є громадянином України, складається з прізвища, власного імені та по батькові, якщо інше не впливає із закону або звичаю національної меншини, до якої вона належить⁵⁸⁸.

Найменуванням юридичної особи є назва, що вказана в її установчих документах і внесена до єдиного державного реєстру, містить інформацію про її організаційно-правову форму, характер діяльності або є її комерційним (фірмовим) найменуванням⁵⁸⁹.

⁵⁸⁸ Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-ІУ.

⁵⁸⁹ Там само.

Такі самі вимоги висуваються і до основних даних про інших осіб, які беруть участь у справі. Це зокрема:

- ім'я (найменування) особи;
- найменування юридичної особи;
- поштова адреса особи;
- номер засобу зв'язку, адресу електронної пошти, якщо такі є (засобами зв'язку можуть бути телефони (стаціонарні або мобільні), факси та електронна пошта. Зазначення всіх цих засобів у заяві не є обов'язковим, але саме скаржник є зацікавленою особою, і тому в його інтересах бути обізнаним в усіх стадіях розгляду своєї справи);

- реєстраційний номер облікової картки платника податків – елемент Державного реєстру фізичних осіб України, який надається фізичним особам-платникам податків та інших обов'язкових платежів і зберігається за ними впродовж усього їхнього життя (наказ Міністерства фінансів України від 29.09.2017 № 882 «Про затвердження Положення про реєстрацію фізичних осіб у Державному реєстрі фізичних осіб – платників податків»);

- зазначення ціни позову, обґрунтований розрахунок суми, що стягується, якщо в позовній заяві містяться вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної оскаржуваним рішенням, діями, бездіяльністю суб'єкта владних повноважень.

Варто відзначити, що КАС України не містить визначення «ціни позову», тому не буде помилкою застосування за правилами аналогії закону положень Цивільного процесуального кодексу України в редакції Закону України від 03.10.2017 № 147-УІІІ «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів»;

- зміст позовних вимог і виклад обставин, якими позивач обґрунтовує свої вимоги, а в разі подання позову до декількох відповідачів – зміст позовних вимог щодо кожного з відповідачів.

Відповідне формулювання позовних вимог має міститись у позовній заяві з викладенням обставин, якими обґрунтовує свою позицію позивач;

- згідно з пунктами 5, 9, 10 частини 5 статті 160 КАС України в позовній заяві також зазначаються:

- обставини, якими позивач обґрунтовує свої вимоги; докази, що підтверджують вказані обставини;

- у справах щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єкта владних повноважень – обґрунтування порушення оскаржуваними рішеннями, діями чи бездіяльністю прав, свобод, інтересів позивача;

- у справах щодо оскарження нормативно-правових актів – відомості про застосування оскаржуваного нормативно-правового акта до позивача або належність позивача до суб'єктів правовідносин, у яких застосовується або буде застосовано цей акт.

У позовній заяві потрібно дати детальний опис фактів, що стосуються публічного правового конфлікту, з обов'язковим посиланням на відповідний нормативно-правовий акт. Водночас слід ураховувати, що, по-перше, частина позовних заяв складається й подається пересічними громадянами без використання правової допомоги (це законом не заборонено), по-друге, суди, відправляючи правосуддя, є незалежними. Тому доходимо висновку, що суд не зв'язаний викладеною у заяві позицією (оцінкою) певних фактів навіть за умови підкріплення їх відповідними положеннями нормативно-правових актів. Констатація порушення прав і законних інтересів із посиланням на правові акти є позицією сторони, яку вона відстоює в суді. А вже адміністративний суд має ухвалити остаточне правосудне рішення щодо висунутих вимог;

- перелік документів та інших доказів, що додаються до заяви; зазначення доказів, які не можуть бути подані разом із позовною заявою (за наявності), зазначення щодо наявності в позивача або іншої особи оригіналів письмових або електронних доказів, копії яких додано до заяви також вказується у позовній заяві;

- якщо позовна заява подається *представником*, то в ній додатково зазначаються такі відомості стосовно представника: ім'я (прізвище, ім'я та по батькові) представника, його місце проживання чи перебування (для фізичних осіб); поштовий індекс; реєстраційний номер облікової картки платника податків (для фізичних осіб) за його наявності або номер і серія паспорта для фізичних осіб – громадян України, номери засобів зв'язку, офіційна електронна адреса або адреса електронної пошти.

Якщо позовна заява подається особою, звільненою від сплати судового збору відповідно до закону, у ній зазначаються підстави звільнення позивача від сплати судового збору. У той же час у позовній заяві можуть бути вказані й інші відомості, необхідні для правильного вирішення спору.

Крім основних відомостей, які мають бути зазначені в позовній заяві, новою редакцією КАС України виділено додаткові вимоги до змісту позовної заяви. Так, у ній також зазначаються:

- відомості про вжиття заходів досудового врегулювання спору – у випадку, якщо законом встановлено обов'язковий досудовий порядок урегулювання спору;

- відомості про вжиття заходів забезпечення доказів або позову до подання позовної заяви, якщо такі здійснювалися;

- власне письмове підтвердження позивача про те, що ним не подано іншого позову (позовів) до цього самого відповідача (відповідачів) із тим самим предметом і з тих самих підстав.

З урахуванням конкретних обставин справи суд може визнати зловживанням процесуальними правами дії, що суперечать завданню адміністративного судочинства, зокрема подання декількох позовів до одного й того ж відповідача (відповідачів) із тим самим предметом та з тих самих підстав,

або подання декількох позовів з аналогічним предметом і з аналогічних підстав, або вчинення інших дій, метою яких є маніпуляція автоматизованим розподілом справ між суддями.

Суд може постановити ухвалу про стягнення в дохід державного бюджету України з відповідної особи штрафу в сумі від 0,3 до трьох розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб у випадку зловживання процесуальними правами, вчинення дій або допущення бездіяльності з метою перешкоджання судочинству (п. 2 ч. 1 ст. 149).

Позовна заява повертається позивачеві, якщо:

1) позивач не надав доказів звернення до відповідача для досудового врегулювання спорів у випадках, у яких законом визначено обов'язковість досудового врегулювання, або на момент звернення позивача із позовом не сплив визначений законом строк для досудового врегулювання спору;

2) позивач не усунув недоліки позовної заяви, яку залишено без руху, у встановлений судом строк;

3) позивач до відкриття провадження в адміністративній справі подав заяву про її відкликання;

4) позивачем подано до цього самого суду інший позов (позови) до цього ж відповідача (відповідачів) з тим самим предметом та з однакових підстав і щодо такого позову (позовів) на час вирішення питання про відкриття провадження у справі, що розглядається, не постановлена ухвала про відкриття або відмову у відкритті провадження у справі, повернення позовної заяви або залишення позову без розгляду;

5) позов подано особою, яка не має адміністративної процесуальної дієздатності, не підписано або підписано особою, яка не має права її підписувати, або особою, посадове становище якої не вказано;

6) порушено правила об'єднання позовних вимог (крім випадків, в яких є підстави для застосування положень статті 172 КАСУ);

7) відсутні підстави для звернення прокурора до суду в інтересах держави або для звернення до суду особи, якій законом надано право звертатися до суду в інтересах іншої особи;

- якщо позовну заяву із вимогою стягнення грошових коштів, яка ґрунтується на підставі рішення суб'єкта владних повноважень, подано суб'єктом владних повноважень до закінчення строку, визначеного частиною другою статті 122 цього Кодексу.

Разом із тим КАСУ визначено перелік документів, що додаються до позовної заяви:

- копії позовної заяви, а також копії доданих до позовної заяви документів *відповідно до кількості учасників справи;*

- *документ про сплату судового збору у встановлених порядку й розмірі, або документи, які підтверджують підстави звільнення від сплати судового збору відповідно до закону.*

Позивач зобов'язаний додати до позовної заяви *всі наявні в нього докази*, що підтверджують обставини, на яких ґрунтуються позовні вимоги (якщо подаються письмові чи електронні докази – позивач може додати до позовної заяви копії відповідних доказів).

У разі пропуску строку звернення до адміністративного суду позивач зобов'язаний додати до позову *заяву про поновлення цього строку* та докази поважності причин його пропуску.

До заяви про визнання індивідуального акта протиправним чи адміністративного договору недійсним додається також *оригінал або копія оскаржуваного акта чи договору*, або засвідчений витяг з нього, а в разі відсутності акта чи договору в позивача – клопотання про його витребування (ч.ч. 1, 3,4, 6, 7 ст. 161).

У разі подання адміністративного позову суб'єкт владних повноважень зобов'язаний додати до позовної заяви *доказ надіслання рекомендованим листом* із повідомленням про вручення іншим учасникам справи, які не мають офіційної електронної адреси, *копій позовної заяви та доданих до неї документів*.

До позовної заяви за потреби додаються клопотання та заяви позивача про розгляд справи за правилами спрощеного позовного провадження, участь у судовому засіданні щодо розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження, звільнення (відстрочення, розстрочення, зменшення) від сплати судового збору, про призначення експертизи, витребування доказів, про забезпечення надання безоплатної правничої допомоги, якщо відповідний орган відмовив у її наданні, тощо (ч. 5 ст. 161). Учасники справи подають докази у справі безпосередньо до суду.

Позивач, особи, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб, мають подати докази разом із поданням позовної заяви.

Відповідач, третя особа, яка не застановить самостійних вимог на предмет спору, мають подати суду докази разом із поданням відзиву або письмових пояснень третьої особи.

Варто звернути увагу, що з метою всебічного розгляду справи в розумний строк КАС України визначено процесуальні приписи, які встановлюють відповідний порядок подання документів для учасників справи. Ці приписи є присіченими, і тому сторони мають їх дотримуватися.

Якщо доказ не може бути поданий у встановлений законом строк з об'єктивних причин, учасник справи має про це письмово повідомити суд та зазначити таке: доказ, який не може бути подано; причини, з яких доказ не може бути подано у зазначений строк. Учасник справи також має надати докази, які підтверджують, що він здійснив усі залежні від нього дії, спрямовані на отримання відповідного доказу.

У разі визнання поважними причин неподання учасником справи доказів у встановлений законом строк суд може встановити додатковий строк для подання вказаних доказів.

У разі ухвалення судом відмови сторони від визнання обставин суд може встановити строк для подання доказів щодо таких обставин.

Якщо зі зміною предмета або підстав позову чи з поданням зустрічного позову змінилися обставини, що підлягають доказуванню, суд залежно від таких обставин установлює строк подання додаткових доказів.

Докази, не подані в установленій законом або судом строк, до розгляду судом не ухвалюються, крім випадку, коли особа, що їх подає, обґрунтувала неможливість їхнього подання у вказаний строк із причин, що не залежали від неї.

Копії доказів (крім речових доказів), що подаються до суду, заздалегідь надсилаються або надаються особою, яка їх подає, іншим учасникам справи. Суд не бере до уваги відповідні докази в разі відсутності підтвердження надсилання (надання) їхніх копій іншим учасникам справи, крім випадку, якщо такі докази є у відповідного учасника справи або обсяг доказів є надмірним, або вони подані до суду в електронній формі, або є публічно доступними.

Докази, які не додані до позовної заяви чи до відзиву на неї, якщо інше не визначено КАС, подаються через канцелярію суду з використанням Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи або в судовому засіданні з клопотанням про приєднання їх до матеріалів справи.

Документи (зокрема процесуальні документи, письмові та електронні докази тощо) можуть подаватися до суду, а процесуальні дії – вчинятися учасниками справи в електронній формі з використанням Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи, за винятком випадків, визначених КАС України.

Процесуальні документи в електронній формі мають бути подані учасниками справи до суду з використанням Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи через заповнення форм процесуальних документів відповідно до Положення про Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему (ч.ч. 7-11 ст. 44).

Учасник справи звільняється від обов'язку надсилати іншим учасникам справи або подавати до суду копії документів відповідно до кількості учасників справи, якщо він подає документи до суду в електронній формі. У такому разі копії відповідних документів іншим учасникам справи направляє суд.

Якщо обсяг документів є надмірним, суд направляє учасникам справи тільки копії процесуальних документів та повідомлення про можливість ознайомитися з іншими матеріалами в приміщенні суду або через Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему.

Якщо документи подаються учасниками справи до суду або надсилаються іншим учасникам справи в електронній формі, такі документи скріплюються електронним цифровим підписом учасника справи (його представника).

Якщо документи подаються учасниками справи до суду або надсилаються іншим учасникам справи в паперовій формі, такі документи скріплюються власноручним підписом учасника справи (його представника).

Якщо позов, апеляційна, касаційна скарга подані до суду в електронній формі, позивач, особа, яка подала скаргу, мають подавати до суду заяви по суті справи, клопотання та письмові докази виключно в електронній формі, крім випадків, коли судом буде надано дозвіл на їхнє подання в паперовій формі.

Розділ 10

СПОСОБИ СУДОВОГО ЗАХИСТУ

Адміністративне судочинство здійснюється за правилами, передбаченими КАС України.

Кожна особа має право в порядку, установленому КАС України, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушено її права, свободи або законні інтереси, і просить про їх захист.

Захист порушених прав, свобод чи інтересів особи, яка звернулася до суду, може здійснюватися судом у спосіб, який не суперечить закону й забезпечує ефективний захист прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Іноземці, особи без громадянства та іноземні юридичні особи користуються в Україні таким самим правом на судовий захист, що й громадяни та юридичні особи України.

Відмова від права на звернення до суду є недійсною. Одним із об'єктивних питань, які потрібно враховувати в адміністративному процесі, є те, що учасники публічно-правових відносин мають нерівні можливості. Адже з одного боку в зазначених правовідносинах виступають суб'єкти владних повноважень чи їхні посадові особи, тобто це фактично держава. А з іншого – фізична або юридична особа, права якої порушено або обмежено суб'єктом владних повноважень.

У зв'язку зі специфікою правовідносин в адміністративних справах на адміністративні суди покладено обов'язок активно сприяти фізичним та юридичним особам у захисті прав, свобод та інтересів від порушень з боку суб'єктів владних повноважень, що виявляється в обов'язку відповідача у справі доказувати правомірність свого рішення, дії чи бездіяльності. Зокрема, суд не може витребувати докази в позивача в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, окрім доказів на підтвердження обставин, за яких, на думку позивача, відбулося порушення його прав, свобод чи інтересів.

10.1. Забезпечення адміністративного позову

Суд за заявою учасника справи або за власного ініціативою має право вжити заходів забезпечення позову як до пред'явлення позову, так і на будь-якій стадії розгляду справи, відповідно до підстав, передбачених статтею 150 КАС України, зокрема:

1) невжиття таких заходів може істотно ускладнити чи унеможливити виконання рішення суду або ефективний захист, або поновлення порушених чи

оспорюваних прав чи інтересів позивача, за захистом яких він звернувся або має намір звернутися до суду;

2) очевидними є ознаки протиправності рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень і порушення прав, свобод або інтересів особи, яка звернулася до суду, таким рішенням, дією або бездіяльністю.

Ухвалу про забезпечення позову може постановити суд першої інстанції, а якщо розпочато апеляційне провадження, то таку ухвалу може постановити й суд апеляційної інстанції.

У статті 151 КАСУ передбачено види забезпечення позову. Такими є:

- 1) зупинення дії індивідуального акта або нормативно-правового акта;
- 2) заборона відповідачу вчиняти певні дії;
- 3) заборона іншим особам вчиняти дії, що стосуються предмета спору;
- 4) зупинення стягнення на підставі виконавчого документа або іншого документа, за яким стягнення здійснюється у безспірному порядку.

Важливо розуміти, що суд може застосувати кілька заходів забезпечення позову. Заходи забезпечення позову мають бути співмірними із заявленими позовними вимогами, у свою чергу суд ураховує співвідношення прав (інтересу), про захист яких просить заявник, із наслідками вжиття заходів забезпечення позову для заінтересованих осіб.

Водночас законодавством передбачено низку обмежень для забезпечення позову. Так, не допускається забезпечення позову через:

– зупинення актів Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, органу, що здійснює дисциплінарне провадження щодо прокурорів, та встановлення для них заборони або обов'язку вчиняти певні дії;

– зупинення рішень Фонду гарантування вкладів фізичних осіб щодо призначення уповноваженої особи Фонду гарантування вкладів фізичних осіб та щодо здійснення тимчасової адміністрації або ліквідації банку, установлення заборони або обов'язку вчиняти певні дії, обов'язку утримуватися від вчинення певних дій уповноваженій особі Фонду гарантування вкладів фізичних осіб або Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, його посадовим особам при здійсненні тимчасової адміністрації або ліквідації банку, а також іншим особам під час реалізації Фондом гарантування вкладів фізичних осіб майна банку, віднесеного до категорії неплатоспроможних, та банку, що ліквідується відповідно до Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб»;

– зупинення рішень уповноваженого центрального органу з питань цивільної авіації щодо призупинення дії або анулювання сертифікатів, схвалень, допусків;

– зупинення рішень Національного банку України, актів Національного банку України, а також установлення для Національного банку України, його посадових і службових осіб заборони або обов'язку вчиняти певні дії,

обов'язку утримуватися від вчинення певних дій;

– зупинення дії рішення суб'єкта владних повноважень, яке не є предметом оскарження в адміністративній справі, або встановлення заборони або обов'язку вчиняти дії, що впливають з такого рішення;

– зупинення рішення Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, щодо встановлення державних регульованих цін [тарифів) на ринку електричної енергії та природного газу, затвердження методик (порядків) їх установа (формування, розрахунку);

– зупинення рішення Конкурсної комісії з добору кандидатів на посади членів Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, установа заборони Кабінету Міністрів України призначати на посаду члена (членів) Національної комісії) що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, відповідно до Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг»;

– зупинення дії індивідуальних актів Міністерства фінансів України, ухвалених на виконання рішень Кабінету Міністрів України про участь держави у виведенні неплатоспроможного банку з ринку, а також встановлення для Міністерства фінансів України, його посадових та службових осіб заборони або обов'язку вчиняти певні дії, обов'язку утримуватися від вчинення певних дій, що впливають з такого індивідуального акта;

– зупинення дії індивідуальних актів Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, ухвалених у процесі виведення неплатоспроможного банку з ринку, а також установа для Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, її посадових та службових осіб заборони або обов'язку вчиняти певні дії, обов'язку утримуватися від учинення певних дій, що впливають з такого індивідуального акта.

Заходи забезпечення позову, які застосовує суд, не можуть зупинити, унеможливити або в інший спосіб порушувати безперервність процесу призначення, підготовки і проведення виборів.

Зупинення дії нормативно-правового акта як захід забезпечення позову допускається лише в разі очевидних ознак протиправності такого акта та порушення прав, свобод або інтересів особи, яка звернулася до суду з позовом щодо такого акта.

Не допускається вжиття заходів забезпечення позову, які полягають в (або мають наслідком) припиненні, відкладенні, зупиненні чи іншому втручанні у проведення конкурсу, аукціону, торгів, тендера чи інших публічних конкурсних процедур, що проводяться від імені держави (державного органу), територіальної громади (органу місцевого самоврядування) або за участю призначеного державним органом суб'єкта у складі комісії, що проводить конкурс, аукціон, торги, тендер чи іншу публічну конкурсну процедуру.

Відповідно до передбаченого Кодексом порядку подання заяви про забезпечення позову така заява може подаватися як до подання самої позовної заяви, так і після. У разі подання заяви про забезпечення позову до подання позовної заяви заявник подає відповідну позовну заяву упродовж десяти днів від дня постановлення ухвали про забезпечення позову.

Заява про забезпечення позову розглядається судом, у провадженні якого перебуває справа або до якого має бути поданий позов, не пізніше двох днів від дня її надходження, без повідомлення учасників справи. Про забезпечення позову або про відмову в його забезпеченні суд постановляє ухвалу, в якій зазначає вид забезпечення позову та підстави його обрання. Суд також зазначає порядок виконання ухвали про забезпечення позову.

Ухвалу про забезпечення позову або про відмову в забезпеченні позову може бути оскаржено, що не зупиняє її виконання, а також не перешкоджає подальшому розгляду справи. Крім того, за клопотанням учасника справи суд може допустити заміну одного заходу забезпечення позову іншим. Кодекс передбачає, що особи, винні в невиконанні ухвали про забезпечення позову, несуть відповідальність, встановлену законом.

Статтею 157 КАС України встановлено підстави та порядок скасування заходів забезпечення позову. Зокрема суд може скасувати заходи забезпечення позову з власної ініціативи або за вмотивованим клопотанням учасника справ, це питання розглядається в судовому засіданні не пізніше п'яти днів з дня надходження його до суду.

Водночас відмова у скасуванні забезпечення позову не перешкоджає повторному зверненню з таким самим клопотанням при появі нових обставин, що обґрунтовують потребу скасування забезпечення позову.

Заходи забезпечення позову, вжиті судом до подання позову, скасовуються судом також у разі:

- 1) неподання заявником відповідної позовної заяви згідно з вимогами частини другої статті 153 КАСУ;
- 2) повернення позовної заяви;
- 3) відмови у відкритті провадження у справі.

10.2 Постановлення судом ухвали про ухвалення позовної заяви до розгляду та відкриття провадження у справі

Розгляд справи в адміністративному суді відбувається за певними стадіями. Розрізняють обов'язкові та факультативні стадії адміністративного судочинства. Проходження обов'язкових стадій під час розгляду адміністративної справи є обов'язковим. *Порушення стадійності є порушенням процесуальної норми, що має наслідком скасування судового рішення.*

Обов'язковими стадіями адміністративного судочинства є:

- 1) звернення до суду та відкриття провадження у справі;
- 2) підготовче провадження;

3) розгляд справи по суті (відкриття розгляду справи по суті; з'ясування обставин справи та дослідження доказів, судові дебати; ухвалення судового рішення).

Проходження факультативних стадій є обов'язковим етапом розгляду адміністративної справи. Вони ініціюються учасниками розгляду справи відповідно до положень КАС України.

До факультативних стадій адміністративного судочинства належать такі:

- урегулювання суперечки за участю судді;
- перегляд судових рішень: (апеляційне провадження, касаційне провадження, перегляд судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами).

Залежно від виду провадження (загальне чи спрощене) стадія «підготовче провадження» може бути обов'язковою чи факультативною.

Отже, після реєстрації позовної заяви вона не пізніше наступного дня передається судді.

На стадії відкриття провадження у справі суддя упродовж п'яти днів від дня надходження до адміністративного суду позовної заяви має з'ясувати:

- чи подана позовна заява особою, яка має адміністративну процесуальну дієздатність;
- чи має представник належні повноваження (якщо позовну заяву подано представником);
- чи відповідає позовна заява вимогам, установленим КАС України;
- чи належить позовну заяву розглядати за правилами адміністративного судочинства і чи подано позовну заяву з дотриманням правил підсудності;
- чи позов подано у строк, установлений законом (якщо позов подано з пропуском установленого законом строку звернення до суду, то чи достатньо підстав для визнання причин пропуску строку звернення до суду поважними);
- чи немає інших підстав для залишення позовної заяви без руху, повернення позовної заяви або відмови у відкритті провадження в адміністративній справі, встановлених КАСУ

У разі встановлення перешкод для відкриття провадження у справі суддя може відкласти його, **постановивши ухвалу про залишення позовної заяви без руху**. Зокрема, якщо позовну заяву подано без додержання передбачених КАС України вимог, в ухвалі про залишення позовної заяви без руху зазначаються недоліки позовної заяви, спосіб і строк їхнього усунення, який не може перевищувати десяти днів від дня вручення ухвали про залишення позовної заяви без руху.

Також у разі надходження до суду справи, що підлягає вирішенню в порядку адміністративного судочинства, після закриття провадження Верховним Судом чи судом апеляційної інстанції в порядку господарського чи ци-

вільного судочинства суд перевіряє наявність підстав для залишення позовної заяви без руху відповідно до вимог адміністративного процесуального закону, чинного на дату подання позовної заяви.

Якщо ухвала про залишення позовної заяви без руху постановляється з підстави несплати судового збору у встановленому законом розмірі, суд у такій ухвалі має зазначити точну суму судового збору, яку потрібно сплатити (доплатити).

Якщо позивач усунув недоліки позовної заяви у строк, установлений судом, вона вважається поданою в день первинного її подання до адміністративного суду та ухвалюється до розгляду, про що суд постановляє ухвалу про відкриття провадження.

Якщо ж недоліки не усунуто, або сторона відкликала позов до відкриття провадження, або ж позов подано особою, яка не має адміністративно-процесуальної дієздатності, чи взагалі не підписано, або до позову не додано доказів досудового врегулювання спору, якщо це передбачено законодавством, або позивачем подано до цього ж суду аналогічний позов до відповідача, **суддя повертає такий позов заявнику, про що постановляється ухвала.**

Повернення позовної заяви не позбавляє права повторного звернення до адміністративного суду в порядку, установленому законом.

Копії ухвал про залишення позовної заяви без руху або про повернення позовної заяви надсилаються особі, яка подала позовну заяву, не пізніше наступного дня після її постановлення.

Крім цього суддя відмовляє у відкритті провадження в адміністративній справі, якщо;

1) позов не належить розглядати за правилами адміністративного судочинства;

2) є такі, що набрали законної сили, рішення або постанова суду у спорі між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав, ухвала про закриття провадження в адміністративній справі;

3) настала смерть фізичної особи чи припинено юридичну особу, яка не є суб'єктом владних повноважень, яка звернулась із позовною заявою або до якої пред'явлено позовну заяву, якщо спірні правовідносини не допускають правонаступництва;

4) у провадженні певного суду є справа про спір між тими самими сторонами про той самий предмет і з тих самих підстав.

Копія ухвали про відмову у відкритті провадження в адміністративній справі надсилається особі, яка подала позовну заяву, разом із позовною заявою та всіма доданими до неї матеріалами не пізніше наступного дня після її постановлення.

Отже, на стадії відкриття провадження у справі упродовж п'яти днів суддя перевіряє подану до суду позовну заяву та додані до неї документи й може здійснити такі процесуальні дії:

- відкрити провадження;
- залишити позов без руху;
- повернути;
- відмовити у відкритті провадження.

При цьому потрібно пам'ятати, що ухвали про повернення та про відмову у відкритті провадження можуть бути оскаржені.

Разом із тим потрібно підкреслити, що під час карантину, встановленого КМУ з метою запобігання поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19), строки для постановлення ухвал суду про залишення без руху, повернення позовної заяви та для виконання ухвали суду про залишення позову без руху було продовжено на час цього карантину. Відповідні зміни внесено до КАС України.

Наступною стадією адміністративного провадження є підготовка справи до судового розгляду. Варто зазначити, що на відміну від попередньої редакції кодексу чинним КАС України цій стадії адміністративного провадження відводиться повноцінна роль. Статтею 173 КАС України передбачено завдання і строки підготовчого провадження. Підготовку справи до судового розгляду здійснює суддя адміністративного суду, який відкрив провадження в адміністративній справі.

Законодавцем визначено, що завданням підготовчого провадження є: остаточне визначення предмета спору та характеру спірних правовідносин, позовних вимог та складу учасників судового процесу; з'ясування заперечень проти позовних вимог; визначення обставин справи, які підлягають установленню, та зібрання відповідних доказів; вирішення відводів; визначення порядку розгляду справи; учинення інших дій із метою забезпечення правильного, своєчасного й безперешкодного розгляду справи по суті.

Підготовче провадження починається відкриттям провадження у справі й закінчується закриттям підготовчого засідання та здійснюється ***упродовж шістдесяти днів з дня відкриття провадження у справі.*** У виняткових випадках для належної підготовки справи до розгляду по суті цей строк ***може бути продовжений не більше ніж на тридцять днів*** за клопотанням однієї зі сторін або з ініціативи суду.

Як уже було зазначено вище, строки підготовчого провадження також продовжено на час цього карантину на підставі відповідних змін до положень КАС України.

Для виконання завдань підготовчого провадження в кожній судовій справі, яка розглядається за правилами загального позовного провадження, проводиться підготовче засідання.

Статтями 174-183 КАС України регламентовано надсилання копії ухвали про відкриття провадження у справі, копії позовної заяви та доданих до неї документів, подання відзиву, подання пояснень третіх осіб щодо позову або відзиву, пред'явлення зустрічного позову, форма і зміст зустрічної позовної заяви, форма і зміст зустрічної позовної заяви, мета і строк проведення під-

готовчого засідання, порядок проведення підготовчого засідання, подання відповіді на відзив та заперечення, судові рішення у підготовчому засіданні.

Найважливішим результатом здійснення правосуддя адміністративними судами є *ухвалення судового рішення*.

У підготовчому засіданні суд постановляє ухвалу (ухвали) про процесуальні дії, які потрібно вчинити до закінчення підготовчого провадження *та початку судового розгляду справи по суті*.

За результатами підготовчого засідання суд постановляє ухвалу про:

- 1) залишення позовної заяви без розгляду;
- 2) закриття провадження у справі;
- 3) закриття підготовчого провадження та призначення справи до судового розгляду по суті.

А у випадку визнання позову відповідачем за результатами підготовчого провадження суд ухвалює рішення.

У разі ухвалення в підготовчому засіданні судового рішення в разі відмови від позову, визнання позову, примирення сторін суд постановляє ухвалу, якою закриває провадження у справі. У разі примирення суд ухвалою затверджує угоду про примирення. Потрібно підкреслити, що в разі, якщо такі дії сторін суперечать закону або порушують чий-небудь права, свободи чи інтереси, суд може їх не визнати.

10.3. Відзив. Відповідь на відзив. Заперечення. Пояснення третьої особи щодо позову або відзиву. Зустрічний позов в адміністративному судочинстві

Статтями 162-165 КАС України регулюються визначені цим розділом питання, зокрема критерії до форми та змісту цих процесуальних документів.

Так, у *відзиві* на позовну заяву зазначають:

- 1) найменування (ім'я) позивача і номер справи;
- 2) повне найменування (для юридичних осіб) або ім'я (прізвище, ім'я та по батькові) (для фізичних осіб) відповідача, його місцезнаходження (для юридичних осіб) або місце проживання чи перебування (для фізичних осіб), ідентифікаційний код юридичної особи в Єдиному державному реєстрі підприємств і організацій України (для юридичних осіб, зареєстрованих за законодавством України), поштовий індекс, реєстраційний номер облікової картки платника податків (для фізичних осіб), за його наявності, або номер і серію паспорта для фізичних осіб-громадян України, номери засобів зв'язку, офіційну електронну адресу або адресу електронної пошти, за наявності;
- 3) у разі повного або часткового визнання позовних вимог – вимоги, які визнаються відповідачем;
- 4) обставини, які визнаються відповідачем;
- 5) заперечення (за наявності) щодо наведених позивачем обставин та правових підстав позову, з якими відповідач не погоджується, із посиланням

на відповідні докази та норми права;

б) перелік документів та інших доказів, що додаються до відзиву, та зазначення доказів, які не можуть бути подані разом із відзивом, із зазначенням причин їх неподання.

До відзиву мають додаватися докази, що підтверджують обставини, на яких ґрунтуються заперечення відповідача, якщо такі докази не надавалися позивачем. Також до відзиву додаються документи, що підтверджують надіслання (надання) відзиву і доданих до нього доказів іншим учасникам справи, що є обов'язковою вимогою Кодексу.

Відзив подається у строк, установлений судом, але цей строк не може бути меншим п'ятнадцяти днів від дня вручення ухвали про відкриття провадження у справі. Крім того цей строк має дати змогу відповідачу підготувати його та відповідні докази, а іншим учасникам справи – отримати відзив до початку першого підготовчого засідання у справі.

У разі ненадання відповідачем відзиву в установлений судом строк без поважних причин суд вирішує справу за наявними матеріалами.

У **відповіді на відзив** позивач викладає свої пояснення, міркування й аргументи щодо наведених відповідачем у відзиві заперечень та мотиви їх визнання або відхилення.

Щодо відповіді на відзив застосовуються аналогічні критерії до змісту та правила, встановлені Кодексом для відзиву.

Відповідь на відзив подається в строк, установлений судом, який дасть змогу позивачу підготувати свої пояснення, міркування та аргументи та відповідні докази, іншим учасникам справи – отримати відповідь на відзив завчасно до початку розгляду справи по суті, а відповідачу – надати учасникам справи заперечення завчасно до початку розгляду справи по суті.

Наступним процесуальним документом, який може бути доданий до справи є, **заперечення** відповідача на відповідь на відзив, де він викладає свої пояснення, міркування, аргументи і мотиви визнання або відхилення тим, що наведені у відповіді на відзив.

До заперечень застосовуються правила, аналогічні тим, які встановлені для відзиву на позов.

Заперечення подаються у строк, установлений судом, але цей строк має бути таким, що дасть змогу іншим учасникам справи отримати заперечення завчасно до початку розгляду справи по суті.

У **поясненнях третьої особи щодо позову** або відзиву третя особа, що не заявляє самостійних вимог на предмет спору, викладає свої аргументи й міркування на підтримку або заперечення проти позову.

До пояснень третьої особи застосовуються правила, установлені Кодексом для відзиву на позов.

Пояснення третьої особи подаються в строк, установлений судом, що дасть змогу третій особі підготувати свої міркування, аргументи та відповідні докази й надати пояснення до позову або відзиву, а іншим учасникам

справи – відповідь на такі пояснення завчасно до початку розгляду справи по суті.

Зустрічний позов в адміністративному судочинстві

Положеннями частини восьмої статті 47 КАС України передбачено, що сторони у справі, крім суб'єктів владних повноважень, користуються правом пред'явити зустрічний позов.

Зустрічний позов може бути пред'явлено у строк для подання відзиву на позов, ухвалюється до спільного розгляду з первісним позовом, якщо обидва позови взаємопов'язані і спільний їх розгляд є доцільним, зокрема коли вони виникають з одних правовідносин або коли задоволення зустрічного позову може виключити повністю або частково задоволення первісного позову.

Вимоги за зустрічним позовом ухвалою суду об'єднуються в одне провадження з первісним позовом.

Зустрічна позовна заява подається з додержанням загальних правил пред'явлення позову, а заява, що подана з порушенням вимог, повертається заявнику.

10.4. Урегулювання спору за участі судді. Відмова відповідача від позову, примирення

Питання *врегулювання спору за участі судді* регулюється ст.ст. 184-188 КАС України. Обов'язковою умовою для такого врегулювання є згода сторін, яка має надатися сторонами до початку розгляду справи по суті.

Водночас Кодекс передбачає випадки, коли врегулювання спору за участю судді не допускається, зокрема:

1) в окремих категоріях складних адміністративних справ (щодо оскарження нормативно-правових актів органів виконавчої влади, Верховної Ради, Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів владних повноважень, щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої Ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України), за винятком типових справ;

2) у разі вступу у справу третьої особи, яка застановить самостійні вимоги щодо предмета спору.

Про проведення процедури врегулювання спору за участю судді суд постановляє ухвалу та зупиняє провадження у справі та переходить до проведення спільних і закритих нарад за участю всіх сторін та судді. Ініціювати проведення таких нарад має суд; якщо справа розглядається колегіально, то врегулювання спору проводиться суддею, який здійснював підготовку справи до розгляду. Суддя може оголошувати перерви між засіданнями цих нарад, а закриті наради проводяться з кожною зі сторін окремо. Під час таких засідань суддя з'ясовує підстави та предмет позову, підстави заперечень, роз'яснює сторонам предмет доказування за категорією спору, який розглядається, пропонує сторонам надати пропозиції щодо шляхів мирного врегу-

лювання спору та здійснює інші дії, спрямовані на мирне врегулювання сторонами спору, спрямовує врегулювання спору для досягнення сторонами примирення.

Суддя може навести приклади судової практики в аналогічних спорах, може запропонувати сторонам можливий шлях мирного врегулювання спору, проте не має права надавати сторонам юридичні поради та рекомендації й оцінювати докази у справі. За потреби до участі в нарадах залучається перекладач. Інформація, отримана будь-якою зі сторін, а також суддею під час проведення врегулювання спору, є конфіденційною, тому під час проведення врегулювання спору за участю судді протокол наради не ведеться та не здійснюється фіксування технічними засобами й забороняється використовувати портативні аудіотехнічні пристрої, а також здійснювати фото- і кінозйомку, відео- та звукозапис.

У разі недосягнення сторонами мирного врегулювання спору за наслідками проведення врегулювання спору повторне проведення врегулювання спору за участю судді не допускається.

Статтею 187 КАС України передбачено, що процедура врегулювання спору за участю судді проводиться упродовж розумного строку, який не має перевищувати тридцяти днів від дня постановлення ухвали про її проведення. Такий строк урегулювання спору за участю судді продовженню не підлягає.

Припинення врегулювання спору за участю судді здійснюється:

1) у разі подання стороною заяви про припинення врегулювання спору за участю судді;

2) у разі закінчення строку врегулювання спору за участю судді;

3) за ініціативою судді в разі затягування процедури врегулювання спору будь-якою зі сторін;

4) у разі досягнення сторонами примирення та звернення до суду із заявою про примирення або звернення позивача до суду із заявою про залишення позовної заяви без розгляду, або в разі відмови позивача від позову чи визнання позову відповідачем.

При припиненні врегулювання спору за участю судді постановляється ухвала, яка оскарженню не підлягає, й одночасно суддя вирішує питання про поновлення провадження у справі. Якщо припинення врегулювання спору за участю судді припиняється без примирення сторін, справа передається на розгляд іншому судді, визначеному в порядку, установленому Кодексом.

Позивач може відмовитися від позову, а відповідач – визнати позов на будь-якій стадії провадження у справі, зазначивши про це в заяві по суті справи або в окремій письмовій заяві.

До ухвалення судового рішення у зв'язку з відмовою позивача від позову або визнанням позову відповідачем суд роз'яснює сторонам наслідки відповідних процесуальних дій, перевіряє, чи не обмежений представник відповідної сторони в повноваженнях на їх вчинення. У цьому разі суд постановляє

ухвалу, якою закриває провадження у справі, а при частковій відмові позивача від позову суд постановляє ухвалу про часткове закриття провадження у справі.

Потрібно врахувати, що якщо ці дії позивача або відповідача суперечать закону чи порушують чий-небудь права, свободи або інтереси, то суд не ухвалює такої відмови від позову, визнання позову та продовжує розгляд адміністративної справи. Аналогічно, якщо суд установить, що дії представника суперечать інтересам особи, яку він представляє, суд також продовжить розгляд справи.

У разі визнання позову відповідачем повністю або частково суд за наявності для того законних підстав ухвалює рішення про задоволення позову повністю або у відповідній частині вимог.

Примирення сторін. Сторони можуть повністю або частково врегулювати спір на підставі взаємних поступок, для чого звертаються до суду із заявою про примирення сторін. Умови примирення сторони викладають у відповідній заяві, при цьому їх примирення може стосуватися лише прав та обов'язків сторін. На умовах, що виходять за межі предмета спору, якщо вони не порушують прав чи охоронюваних законом інтересів третіх осіб, сторони теж вправі примиритись. При цьому умови примирення не можуть суперечити закону та виходити за межі компетенції суб'єкта владних повноважень.

На час, необхідний сторонам для примирення, суд за клопотанням сторін зупиняє провадження у справі. Обов'язком суду в цьому разі є роз'яснити сторонам про наслідки рішення у зв'язку з примиренням сторін. Таке рішення затверджуються ухвалою суду, цією ж ухвалою провадження у справі закривається.

Як передбачено статтею 191 КАС України, ухвала про затвердження умов примирення виконується сторонами в порядку і строки, які нею визначені. Крім того законодавець указав, що така ухвала є виконавчим документом та має відповідати вимогам до виконавчого документа, встановленим законом, а в разі її невиконання така ухвала може бути подана для її примусового виконання в порядку, визначеному законодавством для виконання судових рішень.

10.5. Розгляд справи по суті як стадія судового провадження

Найважливішим результатом здійснення правосуддя адміністративними судами є ухвалення судового рішення, що відбувається і більшості випадків під час розгляду справи по суті. Розгляд та вирішення спору на підставі зібраних у підготовчому провадженні матеріалів, а також розподіл судових витрат є *завданням розгляду справи по суті*.

Суд має розпочати розгляд справи по суті не пізніше ніж через шістьдесят днів від дня відкриття провадження у справі, а в разі продовження

строку підготовчого провадження – не пізніше наступного дня від дня закінчення такого строку.

Суд розглядає справу по суті упродовж тридцяти днів від дня початку розгляду справи по суті, а в умовах карантину ці строки продовжуються на час дії карантину згідно зі змінами, внесеними до КАС України.

Розгляд справи відбувається в судовому засіданні. Про місце, дату і час судового засідання суд повідомляє учасників справи. Засідання проводиться у спеціально обладнаному приміщенні – залі судових засідань. Окремі процесуальні дії за потреби можуть вчинятися за межами приміщення суду.

У разі подання всіма учасниками справи клопотання про розгляд справи за їхньої відсутності судовий розгляд справи здійснюється в порядку письмового провадження на підставі наявних у суду матеріалів.

У судовому засіданні можуть бути оголошені перерви в межах установлених КАС України строків розгляду справи, тривалість яких визначається відповідно до обставин, що їх викликали.

У КАС України міститься визначення **письмового провадження**. Це розгляд і вирішення адміністративної справи або окремого процесуального питання в суді першої, апеляційної чи касаційної інстанції без повідомлення та (або) виклику учасників справи та проведення судового засідання на підставі матеріалів справи у випадках, установлених цим Кодексом.

Учасники справи мають право брати участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції поза межами приміщення суду за умови наявності в суду відповідної технічної можливості, про яку суд зазначає в ухвалі про відкриття провадження у справі, крім випадків, коли явка учасника справи в судове засідання визнана судом обов'язковою.

Учасник справи подає заяву про участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції поза межами приміщення суду **не пізніше ніж за п'ять днів до судового засідання**. Копія заяви в той самий строк надсилається іншим учасникам справи.

Водночас під час карантину, встановленого Кабінетом Міністрів України з метою запобігання поширенню коронавірусної хвороби, учасники справи можуть брати участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції поза межами приміщення суду з використанням власних технічних засобів. Підтвердження особи учасника справи здійснюється із застосуванням електронного підпису, а якщо особа не має такого підпису, то в порядку, визначеному Законом України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» або Державною судовою адміністрацією України.

Учасники судових процесів мають можливість подати заяву про розгляд справи за їх відсутності, відкладення розгляду справ у зв'язку з військовими діями та/або про розгляд справ у режимі відеоконференції. Такі заяви, можуть бути направлені в електронному вигляді на електронну адресу суду або через особистий кабінет в системі «Електронний суд», а також поштою.

У разі, якщо сторона у справі не може прибути до суду через небезпеку для життя, або не може подати заяву про відкладення розгляду справи або про розгляд справи в режимі відеоконференції у зв'язку з роботою на об'єктах критичної інфраструктури, вступом до лав Збройних сил України, територіальної оборони, добровольчих військових формувань тощо, судам, які здійснюють правосуддя, рекомендується по можливості відкласти розгляд справ (за винятком невідкладних судових розглядів).

Відеоконференція, у якій беруть участь учасники справи, фіксується судом, який розглядає справу, за допомогою технічних засобів відео- та звукозапису. Відео- та звукозапис відеоконференції зберігається в матеріалах справи.

Ходом судового засідання, забезпеченням додержання послідовності та порядку вчинення процесуальних дій, здійсненням учасниками судового процесу їхніх процесуальних прав і виконання ними обов'язків, спрямуванням судового розгляду на забезпечення повного, всебічного та об'єктивного з'ясування обставин у справі, усуненням із судового розгляду всього, що не має значення для вирішення справи, **керує голова судового засідання**.

У разі одноособового розгляду справи суддя, який розглядає справу, є головою судового засідання. У разі колегіального розгляду справи головою засідання є суддя-доповідач, визначений Єдиною судовою інформаційно-телекомунікаційною системою під час розподілу справи.

Учасники судового процесу та інші присутні в судовому засіданні особи звертаються до суду словами **«Ваша честь»**.

Особи, присутні в залі судового засідання, мають встати, коли входить і виходить суд. Особи, присутні в залі, заслуховують рішення суду стоячи. Учасники судового процесу, інші особи, присутні в залі судового засідання, звертаються до суду та один до одного, дають пояснення, покази, висновки, консультації тощо стоячи. Відхилення від цієї норми припускається з дозволу голови.

Учасники судового процесу, а також інші особи, присутні в залі судового засідання, зобов'язані беззаперечно виконувати розпорядження голови, а за виявлення неповаги до суду винні особи притягуються до відповідальності, установлені законом.

З оголошенням головою судового засідання відкритим розпочинається розгляд справи по суті.

Суд під час розгляду справи має безпосередньо дослідити докази у справі: ознайомитися з письмовими та електронними доказами, висновками експертів, поясненнями учасників справи, викладеними в заявах по суті справи, показами свідків, оглянути речові докази.

Докази, що не були предметом дослідження в судовому засіданні, не можуть бути покладені судом в основу ухваленого судового рішення.

Після з'ясування всіх обставин у справі та перевірки їх доказами голова судового засідання надає сторонам та іншим учасникам справи можливість дати додаткові пояснення.

Вислухавши додаткові пояснення, суд постановляє ухвалу про закінчення з'ясування обставин у справі та перевірки їх доказами й переходить до **судових дебатів**.

Судові дебати складаються з промов осіб, що беруть участь у справі, у яких вони дають оцінку доказам та обставинам у справі, які, на їхню думку, підтверджуються дослідженими доказами, а також можуть висловити своє бачення того, яке рішення має ухвалити суд. Особи, які беруть участь у справі, виступають у судових дебатах у тому ж порядку, що й давали пояснення. Першому надається слово позивачу, його представнику, другим виступає відповідач та його представник, після того слово надається третім особам. Після судових дебатів суд виходить до нарадчої кімнати для ухвалення судового рішення у справі, оголосивши орієнтовний час його проголошення.

Суд може повернутись до з'ясування обставин у справі, якщо під час судових дебатів виникає потреба з'ясування нових обставин, що мають значення для справи, або дослідження нових доказів. Для цього суд постановляє ухвалу про повернення до з'ясування обставин у справі.

Під час ухвалення судового рішення ніхто не має права перебувати в нарадчій кімнаті, крім складу суду, який розглядає справу, а судді не мають права розглядати інші судові справи та розголошувати хід обговорення й ухвалення рішення в нарадчій кімнаті.

За нормами КАС України, судові засідання повністю фіксується за допомогою **відео- та (або) звукозаписувального технічного засобу** в порядку, визначеному Положенням про Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему. Лише за наявності заперечень з боку будь-кого з учасників судового процесу проти неї відеофіксація не здійснюється.

Учасники справи мають право ознайомитися з технічним записом і протоколом судового засідання та **упродовж п'яти днів** від дати проголошення рішення у справі подати до суду **письмові зауваження** щодо їхньої неповноти або неправильності.

Вирішуючи спірні питання, за наявності відповідних обставин, передбачених нормами КАС України, суд може зупинити провадження у справі, залишити позов без розгляду або закрити провадження у справі.

Видами судових рішень є:

- ухвали;
- рішення;
- постанови.

Процедурні питання, пов'язані з рухом справи в суді першої інстанції, клопотання та заяви осіб, які беруть участь у справі, питання про відкладення розгляду справи, оголошення перерви, зупинення або закриття прова-

дження у справі, залишення заяви без розгляду, а також в інших випадках, передбачених цим Кодексом, вирішуються судом через постановлення **ухвал**.

Ухвалюючи судові рішення (постанову) по суті адміністративного позову, суд вирішує:

1) чи мали місце обставини (факти), якими обґрунтовувалися вимоги та заперечення, та якими доказами вони підтверджуються;

2) чи є інші фактичні дані, які мають значення для вирішення справи, та докази на підтвердження їх;

3) яку правову норму належить застосувати до цих правовідносин;

4) чи слід позов задовольнити або в позові відмовити;

5) як розподілити між сторонами судові витрати;

6) чи є підстави допустити негайне виконання рішення;

7) чи є підстави для скасування заходів забезпечення позову.

Отже, негайно після закінчення судового розгляду суди ухвалюють рішення іменем України, яке ухвалюється, складається й підписується в нарадчій кімнаті складом суду, який розглянув справу. У виняткових випадках залежно від складності справи складення рішення, постанови в повному обсязі може бути відкладено на строк не більш як десять, а якщо справа розглянута в порядку спрощеного провадження, – п'ять днів від дня закінчення розгляду справи.

Судове рішення (повне або скорочене) проголошується в судовому засіданні, яким завершується розгляд справи, негайно після виходу суду з нарадчої кімнати публічно, крім випадків, установлених цим КАС України.

Датою ухвалення судового рішення є дата його проголошення (незалежно від того, яке рішення проголошено – повне чи скорочене). Датою ухвалення судового рішення в порядку письмового провадження є дата складення повного судового рішення.

У разі проголошення в судовому засіданні скороченого рішення суд надсилає учасникам справи копію повного судового рішення упродовж двох днів від дня його складання в електронній формі в порядку, установленому законом (у разі наявності в особи офіційної електронної адреси), або рекомендованим листом із повідомленням про вручення (якщо така адреса в особи відсутня).

Днем вручення судового рішення є:

1) день вручення судового рішення під розписку;

2) день отримання судом повідомлення про доставлення копії судового рішення на офіційну електронну адресу особи;

3) день проставлення в поштовому повідомленні відмітки про вручення судового рішення;

4) день проставлення в поштовому повідомленні відмітки про відмову отримати копію судового рішення чи відмітки про відсутність особи за адресою місця проживання чи перебування особи, повідомленою цією особою суду;

5) день проставлення в поштовому повідомленні відмітки про відмову отримати копію судового рішення чи відмітки про відсутність особи за адресою місця проживання чи перебування особи, що зареєстровані в установленому законом порядку, якщо ця особа не повідомила суду іншої адреси.

Судові рішення відповідно до цієї статті вручаються через надсилання (видання) відповідній особі копії (тексту) повного або скороченого судового рішення, що містить інформацію про вебадресу такого рішення в Єдиному державному реєстрі судових рішень.

У разі розгляду справи за матеріалами в паперовій формі судові рішення надсилаються також у паперовій формі рекомендованим листом із повідомленням про вручення.

Вище мова йшла про розгляд справи в загальному позовному провадженні. Далі зазначимо про особливості розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження.

Нагадаємо, що за правилами *спрощеного позовного провадження* розглядаються справи незначної складності, за винятком справ:

1) щодо оскарження нормативно-правових актів, за винятком випадків, визначених Кодексом адміністративного судочинства України;

2) щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єкта владних повноважень, якщо позивачем також заявлено вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної такими рішеннями, діями чи бездіяльністю, у сумі, що перевищує п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб;

3) щодо примусового відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної потреби;

4) щодо оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення коштів у сумі, що перевищує п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб.

Суд розглядає справи за правилами спрощеного позовного провадження упродовж розумного строку, але не більше шістдесяті днів від дня відкриття провадження у справі.

Для того щоб справа розглядалась за правилами спрощеного позовного провадження, позивач подає клопотання про розгляд справи за такими правилами в письмовій формі одночасно з поданням позовної заяви або таке клопотання може міститися у ній.

Таке клопотання має стосуватися розгляду за правилами спрощеного позовного провадження всієї справи і не може стосуватися лише певної частини позовних вимог, інакше суд повертає його без розгляду, про що зазначає в ухвалі про відкриття провадження у справі.

Питання про розгляд справи за правилами спрощеного позовного провадження суд вирішує в ухвалі про відкриття провадження у справі.

КАС України визначено особливості розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження. Зокрема:

- підготовче засідання під час розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження не проводиться;

- перше судове засідання у справі проводиться не пізніше тридцяти днів від дня відкриття провадження у справі;

- суд розглядає справу в порядку спрощеного позовного провадження без повідомлення сторін за наявними у справі матеріалами за відсутності клопотання будь-якої зі сторін про інше. За клопотанням однієї зі сторін або з власної ініціативи суду розгляд справи проводиться в судовому засіданні з повідомленням (викликом) сторін.

Без повідомлення учасників справи (у письмовому провадженні) розглядаються справи щодо:

– оскарження бездіяльності суб'єкта владних повноважень або розпорядника інформації щодо розгляду звернення або запиту на інформацію;

– оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацездатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, виплаті пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг;

– припинення за зверненням суб'єкта владних повноважень юридичних осіб чи підприємницької діяльності фізичних осіб-підприємців у випадках, визначених законом, чи скасування державної реєстрації припинення юридичних осіб або підприємницької діяльності фізичних осіб-підприємців;

– стягнення грошових сум, що ґрунтуються на рішеннях суб'єкта владних повноважень, щодо яких завершився встановлений цим Кодексом строк оскарження та сума яких не перевищує ста розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб;

– оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо в'їзду (виїзду) на тимчасово окуповану територію.

Процесуальним законодавством передбачено спеціальні правила щодо розгляду **окремих категорій складних справ**.

Такими справами є:

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

- справи щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України;

- справи щодо оскарження індивідуальних актів Національного банку України, Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, Міністерства фінансів України, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку та рішень Кабінету Міністрів України стосовно виведення банків з ринку.

Зокрема:

1) законності індивідуальних актів Національного банку України про віднесення банку до категорії неплатоспроможних, про відкликання у банку банківської ліцензії та ліквідацію банку, про затвердження пропозиції Національного банку України про участь держави у виведенні неплатоспроможного банку з ринку;

2) законності індивідуальних актів Фонду гарантування вкладів фізичних осіб про запровадження тимчасової адміністрації у банку, про початок процедури ліквідації банку, про затвердження плану врегулювання та будь-яких інших індивідуальних актів, ухвалених на його виконання, а також індивідуальних актів щодо призначення уповноважених осіб Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, делегування їм повноважень;

3) законності рішень Кабінету Міністрів України про участь держави у виведенні неплатоспроможного банку з ринку;

4) законності індивідуальних актів Міністерства фінансів України, ухвалених на виконання рішень Кабінету Міністрів України про участь держави у виведенні неплатоспроможного банку з ринку;

5) законності індивідуальних актів Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, ухвалених у процесі виведення неплатоспроможного банку з ринку;

– справи за адміністративними позовами про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної потреби.

Також у КАС України визначено правила розгляду окремих категорій ***термінових адміністративних справ***.

Такими справами є:

- справи щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності виборчих комісій, комісій з референдуму, членів цих комісій;

- справи щодо уточнення списку виборців;

- справи щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, засобів масової інформації, інформаційних агентств, підприємств, установ, організацій, їхніх посадових та службових осіб, творчих працівників засобів масової інформації та інформаційних агентств, які порушують законодавство про вибори та референдум;

- справи щодо оскарження дій або бездіяльності кандидатів, їхніх довірених осіб, партії (блоку), місцевої організації партії, їхніх посадових осіб та

уповноважених осіб, ініціативних груп референдуму, інших суб'єктів ініціювання референдуму, офіційних спостерігачів від суб'єктів виборчого процесу;

- справи, пов'язані з виборами Президента України;
- справи за адміністративними позовами органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування про встановлення обмеження щодо реалізації права на свободу мирних зібрань;
- справи за адміністративними позовами про усунення перешкод та заборону втручання у здійснення права на свободу мирних зібрань;
- справи щодо гарантованого забезпечення потреб оборони;
- справи за зверненням органів доходів і зборів;
- справи за зверненням Служби безпеки України щодо включення фізичних осіб, юридичних осіб та організацій до переліку осіб, пов'язаних із провадженням терористичної діяльності або стосовно яких застосовано міжнародні санкції, виключення фізичних осіб, юридичних осіб та організацій з такого переліку та надання доступу до активів, що пов'язані з тероризмом та його фінансуванням, розповсюдженням зброї масового знищення та його фінансуванням;
- справи про дострокове припинення повноважень народного депутата України в разі невиконання ним вимог щодо несумісності;
- справи щодо рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень із притягнення до адміністративної відповідальності;
- справи щодо рішень, дій або бездіяльності органу державної виконавчої служби, приватного виконавця;
- справи за адміністративними позовами щодо примусового повернення чи примусового видворення іноземців або осіб без громадянства за межі території України;
- справи за адміністративними позовами щодо затримання іноземців або осіб без громадянства;
- справи за адміністративними позовами про оскарження рішень центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним чином через, фінансування тероризму та поширення зброї масового знищення, про продовження зупинення відповідних (відповідної) фінансових (фінансової) операцій (операції) (видаткових фінансових операцій).

У зазначених вище справах про подання позовної заяви та про дату, час і місце розгляду справи **суд негайно повідомляє** відповідача та інших учасників справи через направлення тексту повістки на офіційну електронну адресу, а за її відсутності – кур'єром або за відомим суду номером телефону, факсу, електронною поштою чи іншим технічним засобом зв'язку.

У таких справах суд проголошує повне судове рішення, а копії судових рішень невідкладно видаються учасникам справи або надсилаються їм, якщо вони не були присутні під час його проголошення.

10.6. Особливості розгляду типових і зразкових справ

Новим для адміністративного судочинства є розгляд типових і зразкових справ, які розглядаються у відповідному порядку за окремо визначеними нормами. Так, якщо у провадженні одного або декількох адміністративних судів перебувають *типові адміністративні справи*, кількість яких визначає доцільність ухвалення зразкового рішення, суд, який розглядає одну чи більше таких справ, може звернутися до Верховного Суду із поданням про розгляд однієї з них Верховним Судом як судом першої інстанції.

У поданні про розгляд справи Верховним Судом як зразковій зазначаються підстави, з яких суд, який надає подання, вважає, що справа має бути розглянута Верховним Судом як зразкова, а також посилання на типові справи. До подання додаються матеріали справи.

Верховний Суд відмовляє у відкритті провадження у зразковій справі, якщо подання не відповідає вимогам до такого подання, зокрема через значні розбіжності у їхніх фактичних обставинах, які унеможливають ухвалення для них зразкового рішення.

Особливості провадження в типовій справі

Суд, який розглядає типову справу, має право зупинити провадження за клопотанням учасника справи або за власною ініціативою – у разі, якщо Верховним Судом відкрито провадження у відповідній зразковій справі.

Провадження в типовій справі підлягає відновленню від дня набрання законної сили рішенням Верховного Суду у відповідній зразковій справі. А в разі ухвалення рішення в типовій справі, яка відповідає ознакам, викладеним у рішенні Верховного Суду за результатами розгляду зразкової справи, суд має враховувати правові висновки Верховного Суду, викладені в рішенні за результатами розгляду зразкової справи.

На судове рішення у типовій справі може бути подана апеляційна скарга в порядку, визначеному КАС України.

Розділ 11

ПЕРЕГЛЯД СУДОВИХ РІШЕНЬ: АПЕЛЯЦІЙНЕ Й КАСАЦІЙНЕ ПРОВАДЖЕННЯ. ПЕРЕГЛЯД ЗА НОВОВІЯВЛЕНИМИ АБО ВИКЛЮЧНИМИ ОБСТАВИНАМИ⁵⁹⁰

11.1. Юридична природа перегляду судових рішень

Перегляд судових рішень є додатковим захистом прав, свобод та інтересів громадян. Проте важливо усвідомлювати мету такого перегляду: громадяни не мають право вимагати повторного розгляду справи задля винесення нового рішення, адже суди вищого рівня мають здійснювати перегляд саме з метою виправлення судових помилок і недоліків у разі їх наявності. Важливим у цьому питанні лишається збереження саме правового балансу. Так, громадяни мають право на захист у вигляді контрольної перевірки судового рішення вищим судом, проте мають зберігати повагу до остаточного рішення суду (принцип *res judicata*) і не реалізовувати право на перегляд лише з метою повторного розгляду. Вищі суди при здійсненні перегляду виконують контрольну функцію й виправляють недоліки в разі потреби, у такому разі ймовірність існування двох думок стосовно предмета спору не може бути підставою для нового розгляду справи⁵⁹¹.

Законодавство визначає такі засоби перегляду судових рішень, як апеляція, касація та, так би мовити, «повторна касація». Провідною відмінністю апеляції від касації є те, що апеляція подається на рішення, що не набрали законної сили, а касація – на ті, що набрали законної сили (ч. 1 ст. 325 КАС України; ч. 1 ст. 359 КАС України). Також відповідно до положень частини ч. 1 ст. 13 КАС України учасники справи, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та обов'язки, мають право на апеляційний перегляд справи, а на касаційне оскарження судового рішення – лише у визначених законом випадках і лише після його перегляду в апеляційному порядку. Серед основних засад адміністративного судочинства, що закріплені у ч.3 ст.2 КАС України, також уста-

⁵⁹⁰ Авторка: **Інеса Костенко**, член-кореспондент ААПН, кандидат юридичних наук. Матеріал розкрито на основі підручника Адміністративне право України. Повний курс / за заг. ред. В. Галушка, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.

⁵⁹¹ Процедура апеляції в частині додержання належних гарантій проти можливих свавільних відмов передати апеляційну скаргу до апеляційного суду конкретизована в рішеннях Європейського суду з прав людини у справах «Воловик проти України», «Рябих проти Росії», «Скорик проти України». ЇЖ на підставі §§ 52,62 рішення Європейського суду з прав людини у справі «Рябих проти Росії» принцип юридичної визначеності вимагає поваги до принципу *res judicata*, тобто поваги до остаточного рішення суду. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / за заг. ред. Р. Мельника. Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2019. 884 с.

новлено забезпечення права на апеляційний перегляд і забезпечення права на касаційне оскарження судового рішення у випадках, визначених законом.

Отже, сутність *апеляційного оскарження* полягає в можливості учасника справи, особи, яка не брала участі у справі, якщо суд вирішив питання про її права, свободи, інтереси та обов'язки, висловлення суду апеляційної інстанції незгоди з установленням судом першої інстанції фактичним обставинам адміністративної справи та (або) застосування цим судом норм матеріального та (або) процесуального права Сутність *касаційного оскарження* полягає в можливості учасника справи, особи, яка не брала участі у справі, якщо суд вирішив питання про її права, свободи, інтереси та обов'язки, висловлення суду апеляційної інстанції незгоди з рішенням суду першої інстанції після апеляційного перегляду справи, а також із постановою суду апеляційної інстанції (повністю або частково) на підставі неправильного застосування судом норм матеріального права чи порушення норм процесуального права.

11.2. Апеляційне провадження

Відповідно до Конституції України захист прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин здійснюється адміністративними судами, юрисдикцію та повноваження яких визначає КАС України. Так, відповідно до п.6 ч. 3 ст. 2 КАСУ забезпечення права на апеляційний перегляд справи є однією з основних засад адміністративного судочинства, що гарантує відновлення порушених прав й охоронюваних законом інтересів людини і громадянина⁵⁹². Проте таке право не може бути абсолютним, і необхідними є певні правила, що визначають порядок певної процедури, провідною метою яких є здійснення судочинства на високому рівні, не обмежуючи права та свободи людини і громадянина згідно з ЄСПЛ⁵⁹³.

Судом апеляційної інстанції в адміністративних справах може бути: апеляційний адміністративний суд, у межах територіальної юрисдикції якого міститься місцевий адміністративний суд (місцевий загальний суд як адміністративний суд чи окружний адміністративний суд), що ухвалив рішення; Верховний Суд у випадках, коли переглядає судові рішення апеляційних судів, ухвалені ними як судами першої інстанції (ч. 2 ст. 23; ч.2 ст.292 КАС України); Велика Палата Верховного Суду у випадках, коли переглядає су-

⁵⁹² Рішення Конституційного Суду України від 11 грудня 2007 року №11-рп/2007. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/vallp710-07>.

⁵⁹³ Постанова Верховний Суд 28 березня 2019 р. № 286/1695/18 В ухвалі Євросуду від 8.01.2008 щодо прийнятності заяви №32671/02 у справі «Скорик проти України» зазначено, що право на суд, одним із аспектів якого є право доступу до суду, не є абсолютним, воно може підлягати обмеженням, особливо щодо умов прийнятності скарги. Однак ці обмеження не мають впливати на користування правом у такий спосіб і до такої міри, що саму його суть буде порушено. Вони мають відповідати законній меті, і тут має бути розумний ступінь пропорційності між засобами, що застосовуються, та метою, якої намагаються досягти.

дові рішення Верховного Суду, розглянуті ним як судом першої інстанції (ч. 3 ст. 23; ч. 3 ст. 292 КАС України)⁵⁹⁴.

Відтак провідною метою апеляційного адміністративного суду є перевірка законності й обґрунтованості судових рішень, спрямована на захист прав, свобод та інтересів сторін у публічно-правовому спорі. Апеляційний перегляд судових рішень є певним засобом усунення помилок, які були допущені під час розгляду справи адміністративним судом першої інстанції. Саму ж апеляцію слід розуміти як форму звернення до адміністративного суду про перегляд судового рішення. КАС України містить положення, які встановлюють строки апеляційного звернення, що залежать від предмета оскарження. Так, відповідно до ч. 1 ст. 295 КАС України апеляційна скарга на рішення суду подається упродовж тридцяти днів, а на ухвалу суду – упродовж п'ятнадцяти днів з дня його (її) проголошення. Проте у випадку, коли учаснику справи не було вручено повне рішення в день його проголошення або складення, законодавцем передбачена можливість поновлення пропущеного строку на апеляційне оскарження: на рішення суду – якщо апеляційна скарга подана упродовж тридцяти днів від дня вручення йому повного рішення суду; на ухвалу суду – якщо апеляційна скарга подана упродовж п'ятнадцяти днів від дня вручення йому відповідної ухвали суду⁵⁴.

Слід окремо зазначити Постанову Верховного суду 20.11.2019 у справі № 209/1396/19(2-а/209/50/19)^{595 596}, в якій застосовується поняття «незначний

ЄСПЛ у своїх рішеннях неодноразово наголошував, що держава має право встановлювати певні обмеження права осіб на доступ до суду, і такі обмеження мають переслідувати легітимну мету, не порушувати саму сутність цього права, а між цією метою та запровадженими заходами має існувати пропорційне співвідношення (п.57 рішення від 28.05.85 у справі «Ашингдейн проти Сполученого Королівства», п.96 рішення від 13.02.2001 у справі «Кромбахпроти Франції»), https://zib.com.ua/ua/print/137712-u_vs_proanalizuvali_ponyattya_zastosuvannya_zapobizhного_zah.html so i]астина третя статті 292 КАС України встановлює компетенцію Великої Палати Верховного Суду переглядати адміністративні справи в апеляційному порядку за правилами глави 1 «Апеляційне провадження» розділу III «Перегляд судових рішень» КАС України з урахуванням підходів, відображених у рішеннях Європейського суду з прав людини у справах «Plakhteyev and Plakhteyevav. Ukraine», «Верітас проти України», «Воловік проти України», «Волосюк проти України», «Гурепка проти України», «Перетяка та Шереметьєв проти України», «ТОВ «Базальт-Імпекс» проти України», «Трегубенко проти України», «Устименко проти України» та ін. На підставі частини третьої статті 278 КАС України судом апеляційної інстанції у справах, розглянутих відповідно до частини третьої статті 273 КАС України Верховним Судом, є Велика Палата Верховного Суду.

⁵⁹⁵ У цьому сенсі як правозастосовні орієнтири постають рішення Європейського суду з прав людини у справах «Олександр Шевченко проти України» (§ 27), «Пономарьов проти України» (§§ 41, 47), «Устименко проти України» (§ 52); ухвала Європейського суду з прав людини у справі «Трух проти України» від 14.10.2003; пункт 23 постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про практику застосування адміністративними судами окремих положень кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ» від 06.03.2008 № 2; рішення Верховного Суду України від 13.09.2006 у справі № 6-26370кс04; постанова Верховного Суду України від 13.07.2016 у справі № 3-774гс16; постанови Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України від 05.12.2011 у справі № 21-369а11, від 15.10.2013 у

пропуск строку на апеляційне оскарження»⁵⁹⁷. Так, на думку Верховного Суду, якщо особа не допустила необ'єктивного зволікання з поданням апеляційної скарги, вжила невідкладні заходи щодо подання належним чином оформленої апеляційної скарги, водночас пропуск строку на апеляційне оскарження є незначним і перегляд судового рішення суду першої інстанції не порушує принципу *res judicata* (принцип остаточного рішення), то в такому разі строк на апеляційне оскарження може бути поновлений.

Форма та зміст самої апеляційної скарги закріплена у ст. 296 КАС України, де зазначено, що апеляційна скарга подається в письмовій формі та безпосередньо до суду апеляційної інстанції (ст. 297 КАС країни). Нагадаємо, що відповідно до положень ч. 1 ст. 186 КАС України (у редакції до 15.12.2017) апеляційна скарга має була подаватися до адміністративного суду апеляційної інстанції через суд першої інстанції, який ухвалив оскаржуване судові рішення. Із цих підстав цікавою є адміністративна справа, розгляд якої завершився постановою ВС⁵⁹⁸. Верховний суд, посилаючись на принцип пропорційності і ст. 297 КАС України, зазначив, що апеляційну скаргу можна подати як через місцевий суд, так і безпосередньо до апеляційного суду⁵⁹⁹. ВС зазначив, що апеляційний суд виявив «надмірний формалізм та непропорційність» у відношенні між застосованими засобами та поставленою метою, наслідком чого стало порушення права скаргника на апеляційний перегляд судового рішення.

Форму та зміст апеляційної скарги закріплено у ст. 296 КАС України, відповідно до якої в апеляційній скарзі зазначається: найменування суду

справі № 21-240a13. Науково-практичний коментар кодексу адміністративного судочинства України / за заг. ред. Р.С. Мельника. Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2019.884 с.

⁵⁹⁶ Постанова ВС від 20.11.2019 у справі № 209/1396/19(2-а/209/50/19. <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/85774675>

^{5,4} <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/85774675>

⁵⁹⁸ Суть спору у відповідній справі полягала в тому, що позивач, не погодившись із додатковим судовим рішенням суду першої інстанції, подав апеляційну скаргу безпосередньо до суду апеляційної інстанції. Однак апеляційний суд повернув позивачеві апеляційну скаргу без розгляду, мотивуючи своє рішення тим, що позивач порушив порядок подання апеляційної скарги, встановлений ч. 1 ст. 186 КАС України (у редакції Закону, що діяв до 15 грудня 2017 року), та вимоги підпункту 15.5 п. 15 ч. 1 розд. VII Перехідних положень КАС України (у редакції Закону, що діяв після 15 грудня 2017 року), де зазначено, що апеляційні та касаційні скарги подаються учасниками справи до або через відповідні суди, У даній справі Верховний суд задовольнив касаційну скаргу позивача, який просив скасувати ухвалу та направити справу до апеляційного суду для вирішення питання про відкриття апеляційного провадження у справі.

Як зазначив Верховний суд, застосування принципу пропорційності при здійсненні судочинства вимагає такого тлумачення підпункту 15.5 п.15 ч. 1 розд. VI] Перехідних положень КАС України (у редакції Закону, що діяв на момент прийняття рішення судом апеляційної інстанції), яке б гарантувало особі право на безпосереднє звернення з апеляційною скаргою до апеляційного суду відповідно до ст. 297 КАС України. <http://tuipravo.info/publikatsii/novyny/item/2574-vs-vyslovyvsia-shchodo-poriadku-podannia-apeliatsiinoi-skarhy.htm>

⁵⁹⁹ Постанова Верховного Суду від 22.11.2019 у справі № 2040/8090/18. <http://reyestr.court.gov.ua/Review/85836102>

апеляційної інстанції, до якого подається скарга; найменування суду першої інстанції, який ухвалив рішення, номер справи та дата ухвалення рішення; повне найменування (для юридичних осіб) або ім'я (прізвище, ім'я та по батькові) (для фізичних осіб) особи, яка подає апеляційну скаргу, її місцезнаходження (для юридичних осіб) або місце проживання чи перебування (для фізичних осіб), поштовий індекс, ідентифікаційний код юридичної особи в Єдиному державному реєстрі підприємств і організацій України, реєстраційний номер облікової картки платника податків (для фізичних осіб) за його наявності або номер і серія паспорта для фізичних осіб – громадян України, номери засобів зв'язку та електронної пошти, офіційна електронна адреса, за наявності; повне найменування (для юридичних осіб) або ім'я (прізвище, ім'я та по батькові) (для фізичних осіб) інших учасників справи, їх місцезнаходження (для юридичних осіб) або місце проживання чи перебування (для фізичних осіб); вимоги скаржника до суду апеляційної інстанції; вказівка на інформацію, на підставі якої скаржник обґрунтовує свої вимоги до апеляційного суду, зокрема з питань факту та права – обґрунтування вимог особи, яка подала апеляційну скаргу із зазначенням того, у чому полягає неправильність чи неповнота дослідження доказів і встановлення обставин у справі та (або) застосування норм права; у разі потреби – клопотання особи, яка подає апеляційну скаргу, про витребування нових доказів, про виклик свідків тощо; дата отримання копії судового рішення суду першої інстанції, що оскаржується; перелік матеріалів, що додаються.

Окреслені положення ст. 296 КАС України дають змогу адміністративному суду апеляційної інстанції чітко ідентифікувати скаржника та кваліфікувати вимоги такої особи в аспекті питань права. Орієнтирами постають принципи верховенства права, юридичної визначеності згідно зі ст. 3, ч. 1 ст. 8 Конституції України; підпунктом 4.1 мотивувальної частини рішення Конституційного Суду України від 02.11.2004 № 15-рп/2004; рішеннями Європейського суду з прав людини у справах «Мушта проти України», «Пономарьов проти України» (§§ 47, 52). Слід також зазначити, що суд зобов'язаний брати до уваги доповнення або зміни апеляційної скарги у разі надання доказів надіслання їх копій іншим учасникам справи. Як приклади можна навести постанови Верховного Суду від 07.02.2018 № к/9901/5183/17 у справі № 808/2147/16 та № к/9901/10561/18 у справі № 816/4693/15⁶⁰⁰.

Відкриття апеляційного провадження здійснюється відповідно до правил та порядку, що закріплені у КАС України (ст.ст. 298-305). Апеляційна скарга реєструється в день її надходження до суду апеляційної інстанції та не пізніше наступного дня передається судді-доповідану. Якщо апеляційна скарга подана після закінчення строків, установлених статтею 295 КАС України, і особа, яка її подала, не порушує питання про поновлення цього строку, або

⁶⁰⁰ Науково-практичний коментар кодексу адміністративного судочинства України / за заг. ред. Р.С. Мельника. Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2019. 884 с. С. 64.

якщо підстави, вказані нею у заяві, визнані неповажними – суд залишає таку скаргу без руху. Особі надається десять днів від дня вручення ухвали, щоб звернутися до суду апеляційної інстанції із заявою про поновлення строку. Апеляційна скарга не ухвалюється до розгляду й повертається судом апеляційної інстанції, якщо таку скаргу подає особа, яка не має адміністративної процесуальної дієздатності, або скарга не підписана належним чином; якщо було подано заяву про відкликання скарги до постановлення ухвали про відкриття апеляційного провадження; якщо скаргу подано не до суду апеляційної інстанції. Про повернення апеляційної скарги постановляється ухвала, яка може бути оскаржена в касаційному порядку, зважаючи на рішення Європейського суду з прав людини у справах «Lizanets V. Ukraine», «Vorobyeva v. Ukraine», «Zheltyakov v. Ukraine», «Андрієвська проти України», «Мельник проти України» (§§ 22-31), «Мушта проти України», «Науменко проти України», «Перетяка та Шереметьєв проти України» (§§ 33-42) та ін.⁶⁰¹

Суд може відмовити у відкритті апеляційного провадження з таких підстав: судові рішення, на яке подається апеляційна скарга, не підлягає апеляційному оскарженню; є ухвала про закриття провадження у зв'язку з відмовою від раніше поданої апеляційної скарги цієї самої особи на це саме судові рішення; є постанова про залишення апеляційної скарги цієї самої особи без задоволення або ухвала про відмову у відкритті апеляційного провадження за апеляційною скаргою цієї особи на це саме судові рішення; скаргником у строк, визначений судом, не подано заяву про поновленій строку на апеляційне оскарження або наведені підстави для поновлення строку на апеляційне оскарження визнані судом неповажними (ст. 299 КАС України). Ухвала судді-доповідача про відмову у відкритті апеляційного провадження може бути оскаржена в касаційному порядку [ч. 3 ст. 328 КАС України), а також зважаючи на рішення Європейського суду з прав людини у справах «Bulanov and Kupchik v. Ukraine», «Lizanets v. Ukraine», «Zheltyakov v. Ukraine», «Трегубенко проти України», «Устименко проти України», «Христов проти України» (§ 35) та ін.⁶⁰²

За відсутності підстав для залишення апеляційної скарги без руху, повернення апеляційної скарги чи відмови у відкритті апеляційного провадження суд апеляційної інстанції постановляє ухвалу про відкриття апеляційного провадження у справі (ч. 1 ст. 300 КАС України). Упродовж строку встанов-

⁵⁸ Додатково можна звернутися до рішень Європейського суду з прав людини у справах «Nataliya Mikhaulyenko v. Ukraine», «Stanev v. Bulgaria» та ін. Науково-практичний коментар кодексу адміністративного судочинства України / за заг. ред. Р. Мельника. Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2019.884 с.

⁵⁹ Підставами для відмови судом апеляційної інстанції у відкритті апеляційного провадження у справі є такі, зокрема, із урахуванням практики Європейського суду з прав людини, наведеної в рішенні у справі «Plakhteyev and Plakhteyevav. икраїне». Науково-практичний коментар кодексу адміністративного судочинства України / за заг. ред. Р.С. Мельника. Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2019. 884 с.

леного судом апеляційної інстанції в ухвалі про відкриття апеляційного провадження, учасники справи мають право подати до суду апеляційної інстанції відзив на апеляційну скаргу в письмовій формі, де зазначають свої заперечення щодо змісту і вимог апеляційної скарги. Якщо апеляційна скарга подана з пропуском строку, суд у випадку поновлення строку на апеляційне оскарження зупиняє дію оскаржуваного рішення в ухвалі про відкриття апеляційного провадження. Важливо зазначити, що в адміністративного суду є «свобода розсуду» (дискреційні повноваження) на поновлення процесуальних строків, адже за таких обставин лише суд вирішує, яка причина є поважною та які докази можна враховувати, за умови обґрунтування позиції відповідними доводами, а не лише через вказівку «визнати поважними причини пропуску процесуальних строків»⁶⁰³. Відтак необґрунтоване поновлення процесуальних строків на оскарження «остаточного судового рішення» є порушенням принципів «res judicata», юридичної визначеності⁶⁰⁴. Апеляційний адміністративний суд має повноваження щодо закриття апеляційного провадження, перелік підстав стосовно цього питання міститься у ст. 305 КАС України. У разі закриття апеляційного провадження на підставі ч. 1 ст. 305 КАС України суд апеляційної інстанції постановляє ухвалу, яка може бути оскаржена в касаційному порядку.

Апеляційний розгляд розпочинається з того, що суддя-доповідач у порядку підготовки справи до апеляційного розгляду вирішує всі необхідні питання (п.п. 1-8 ч. 1 ст. 306 КАС України), проводить підготовчі дії та призначає справу до розгляду в суді апеляційної інстанції. Слід зазначити, що суд апеляційної інстанції переглядає справу за наявними у ній доказами та перевіряє законність і обґрунтованість рішення суду першої інстанції лише в межах доводів та вимог апеляційної скарги, тобто він не може розглядати позовні вимоги та підстави позову, що не були заявлені в суді першої інстанції (ст. 308 КАС України).

Законодавцем встановлено строки розгляду апеляційної скарги, відповідно до яких апеляційна скарга на рішення суду першої інстанції має бути розглянута упродовж шістдесяти днів від дня постановлення ухвали про відкриття апеляційного провадження, а апеляційна скарга на ухвалу суду першої інстанції – упродовж тридцяти днів від дня постановлення ухвали про відкриття апеляційного провадження. У виняткових випадках передбачено продовження строку розгляду справи, але не більш як на п'ятнадцять днів (ст. 309 КАС України). Розгляд апеляційної скарги може здійснюватися в судовому засіданні (ст. 310 КАС України) і в порядку письмового провадження за наявними у справі матеріалами (ст. 311 КАС України). За наслідками розгляду апеляційної скарги на судове рішення суду першої інстанції суд апеляційної інстанції має право: залишити апеляційну скаргу без задоволення, а

⁶⁰³ Ухвала Верховного Суду України від 26.01.2006 у справі № 6-7307

⁶⁰⁴ Постанова Верховного Суду України від 13.07.2016 у справі № 3-77.

судове рішення – без змін (ст. 316 КАС України); скасувати судове рішення повністю або частково й ухвалити нове судове рішення у відповідній частині або змінити судове рішення (ст. 317 КАС України); скасувати судове рішення повністю або частково й у відповідній частині закрити провадження у справі повністю чи частково або залишити позовну заяву без розгляду повністю або частково (ст. 319 КАС України); визнати нечинним судове рішення суду першої інстанції повністю або частково у визначених цим Кодексом випадках і закрити провадження у справі у відповідній частині; скасувати судове рішення й направити справу для розгляду до іншого суду першої інстанції за встановленою підсудністю (ст. 318 КАС України); у визначених КАС України випадках скасувати свою постанову (повністю або частково) й ухвалити одне з рішень, зазначених у пунктах 1-5 ч. 1 ст. 315 КАС України.

За наслідками розгляду апеляційної скарги суд апеляційної інстанції ухвалює судові рішення у формі постанов згідно з вимогами КАС України та з урахуванням таких основоположних принципів адміністративного процесу: відкритості – у частині забезпечення доступу до інформації, зокрема з урахуванням позиції Європейського суду з прав людини, викладеної в рішенні у справі «Ріпан проти Австрії»; гласності судового процесу – на підставі частини першої статті 14 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права та пункту 1 статті 6 конвенції про захист прав людини й основоположних свобод, пункту 6 частини другої статті 129 Конституції України, ст. 10 КАС України, практики Європейського суду з прав людини (§63 рішення у справі «Podbielski and PPU Polpure v. Poland», рішення у справі «Мельхоус проти Чеської Республіки», § 27 рішення у справі «Ріпан проти Австрії»), Судові рішення суду апеляційної інстанції можуть бути оскаржені в касаційному порядку у випадках, передбачених КАС України. Що ж до набрання законної сили судовими рішеннями суду апеляційної інстанції, то постанова суду апеляційної інстанції набирає з дати її ухвалення, а ухвала – з моменту її проголошення. Після закінчення апеляційного провадження матеріали справи – крім тих, що зберігаються виключно в електронній формі, – повертаються до суду першої інстанції, який її розглядав, у п'ятиденний строк з дня вручення постанови (ухвали) учасникам справи (ст. 326 КАС України).

Інститут повернення адміністративної справи дає змогу також у належний спосіб реалізувати право на звернення до суду при виконанні судового рішення в частині отримання виконавчого листа, що деталізується в пункті 1 статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод; статті 55 Конституції України; частині першій статті 7 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»; ст. 5 КАС України; рішеннях Європейського суду з прав людини у справах «Kreuz v. Poland», «Le Compte, Van Leuven And De Meyere V Belgium» [§ 51]⁶⁰⁵. До того ж на час знаходження адміністративної

⁶⁰⁵ Науково-практичний коментар кодексу адміністративного судочинства України / за заг. ред. Р.С. Мельника. Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2019. 884 с.

справи в суді апеляційної інстанції особа має право одержати доступ до суду з метою вирішення питань, що стосуються виконання судового рішення (статті 370, 372 КАС України).

11.3. Касаційний перегляд судових рішень

У пункті 1 частини другої статті 326 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» встановлено, що Верховний Суд здійснює правосуддя як суд касаційної інстанції. При цьому це найвищий суд у системі судоустрою України, який забезпечує сталість та єдність судової практики у порядку та спосіб, визначені процесуальним законом (частина перша статті 326 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»). Відповідно до ст. 327 КАС України судом касаційної інстанції в адміністративних справах є Верховний Суд. У межах здійснення адміністративного судочинства в касаційному провадженні у складі Верховного Суду діють касаційний адміністративний суд та Велика Палата Верховного Суду (пункти 1,2 частини другої статті 327 Закону).

України «Про судоустрій і статус суддів»), У касаційному адміністративному суді Верховного Суду було створено судові палати: із розгляду справ щодо податків, зборів та інших обов'язкових платежів, із розгляду справ щодо захисту соціальних прав, із розгляду справ щодо виборчого процесу та референдуму, а також захисту політичних прав громадян.

Положення статті 328 КАС України містять роз'яснення щодо права на касаційне оскарження, відповідно до яких учасники справи, а також особи, які не брали участь у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та (або) обов'язки, мають право оскаржити в касаційному порядку рішення суду першої інстанції після апеляційного перегляду справи, а також постанову суду апеляційної інстанції повністю або частково у випадках, визначених КАС України. У касаційному порядку можуть бути оскаржені ухвали суду першої інстанції про забезпечення позову, заміну заходу забезпечення позову, ухвали, зазначені в пунктах 3, 4, 12, 13, 17, 20 частини першої статті 294 КАС України, після їх перегляду в апеляційному порядку. У касаційному порядку можуть бути оскаржені ухвали суду апеляційної інстанції про відмову у відкритті або закритті апеляційного провадження, про повернення апеляційної скарги, про зупинення провадження, щодо забезпечення позову та заміни заходу забезпечення позову, про відмову ухвалити додаткове рішення, про роз'яснення рішення чи відмову в роз'ясненні рішення, про внесення або відмову у внесенні виправлень у рішення, про повернення заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами, про відмову у відкритті провадження за нововиявленими або виключними обставинами, про відмову в задоволенні заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами.

ми, про заміну сторони у справі, про накладення штрафу в порядку процесуального примусу, окремі ухвали.

Підставами касаційного оскарження судових рішень є неправильне застосування судом норм матеріального права чи порушення норм процесуального права у виключних випадках. Законодавець надає вичерпний перелік таких випадків: якщо суд апеляційної інстанції в оскаржуваному судовому рішенні застосував норму права без урахування висновку щодо застосування норми права в подібних правовідносинах, викладеного в постанові Верховного Суду, крім випадку наявності постанови Верховного Суду про відступлення від такого висновку; якщо скажник умотивовано обґрунтував потребу відступлення від висновку щодо застосування норми права в подібних правовідносинах, викладеного в постанові Верховного Суду та застосованого судом апеляційної інстанції в оскаржуваному судовому рішенні; якщо відсутній висновок Верховного Суду щодо питання застосування норми права в подібних правовідносинах; якщо судові рішення оскаржується з підстав, передбачених ч.ч. 2, 3 ст. 353 КАС України.

Відповідно до ч. 5 ст. 328 КАС України рішення, ухвали суду першої інстанції та постанови, ухвали суду апеляційної інстанції у справах, рішення в яких підлягають перегляду в апеляційному порядку Верховним Судом, не підлягають касаційному оскарженню. Судові рішення у справах незначної складності та інших справах, розглянутих за правилами спрощеного позовного провадження (за певними виключеннями), також не підлягають касаційному оскарженню.

Касаційна скарга на судові рішення подається упродовж тридцяти днів від дня його проголошення безпосередньо до суду касаційної інстанції, проте законодавцем закріплено право на поновлення такого строку в разі його пропуску з поважних причин (ст. 329, ст. 331 КАС України).

На стадії відкриття касаційного провадження суд із відповідних підстав (ст. 332 КАС України) може залишити без руху або повернути касаційну скаргу. Якщо касаційну скаргу подано на судові рішення, що не підлягає касаційному оскарженню, касаційна скарга є необґрунтованою, або скажником у строк, визначений судом, не подано заяву про поновлення строку на касаційне оскарження (повний перелік підстав ст. 333 КАС України), то в такому випадку суд відмовляє у відкритті касаційного провадження.

За відсутності підстав для залишення касаційної скарги без руху, повернення касаційної скарги чи відмови у відкритті касаційного провадження суд касаційної інстанції постановляє ухвалу про відкриття касаційного провадження у справі (ч. 1 ст. 334 КАС України). Суд касаційної інстанції при відкритті касаційного провадження може спиратися на принципи «*res judicata*», юридичної визначеності з огляду на практику Європейського суду з прав людини (рішення у справі «Мушта проти України»; рішення у справі «Пономарьов проти України»). В ухвалі про відкриття касаційного провадження зазначається строк для подання учасниками справи відзиву на касаційну ска-

ргу та вирішується питання про витребування матеріалів справи, необхідних для розгляду. Відсутність такого відзиву не перешкоджає перегляду рішень судів першої та апеляційної інстанцій Особа, яка подала касаційну скаргу, наділена правом щодо доповнення чи зміни касаційної скарги в межах строку на касаційне оскарження. Суд касаційної інстанції може закрити касаційне провадження на підставі ч. 1 ст. 339 КАС України й постановити ухвалу про закриття. Закриття касаційного апеляційного провадження оформлюється ухвалою, яка має відповідати положенням статті 248 Кодексу адміністративного судочинства України.

При касаційному розгляді першим етапом є підготовка справи до касаційного розгляду, під час якої суддя-доповідач, наділений відповідними процесуальними повноваженнями, з'ясовує склад осіб, які беруть участь у справі; вирішує письмово заявлені клопотання осіб, які беруть участь у справі; вирішує питання про можливість попереднього розгляду справи або письмового провадження за наявними у справі матеріалами в суді касаційної інстанції; вирішує питання про зупинення виконання судових рішень, які оскаржуються; та інші питання, необхідні для касаційного розгляду справи⁶⁰⁶. Усі рішення, ухвалені суддею-доповідачем під час підготовки справи до касаційного розгляду, постановляються в формі ухвали з додержанням загальних правил ст. 248 КАС України.

Під час касаційного розгляду суд переглядає судові рішення в межах доводів і вимог касаційної скарги, які стали підставою для відкриття касаційного провадження, та не має права встановлювати або вважати доведеними обставини, що не були встановлені в рішенні або постанові суду чи відхилені ним, вирішувати питання про достовірність того чи іншого доказу, збирати чи ухвалювати до розгляду нові докази [ст. 341 КАС України]. Отже, суд касаційної інстанції не може ухвалювати та розглядати вимоги, що не були предметом розгляду в суді першої інстанції; змінювати предметі підставу позову в суді касаційної інстанції. Така правова позиція наведена у практиці Європейського суду з прав людини, зокрема в рішеннях у справах «Bulanov and Kupchik v. Ukraine», «Lizanets v. Ukraine», «Vorobyeva v. Ukraine», «Zheltyakov v. Ukraine» та ін.

КАС України передбачено строк розгляду касаційної скарги, відповідно до якого касаційна скарга на рішення та постанови має бути розглянута упродовж шістдесяти днів, а на ухвали – упродовж тридцяти днів від дня пос-

⁶⁰⁶ Відповідними правозастосовними орієнтирами можуть виступати рішення Європейського суду з прав людини у справах «Fyodorov and Fyodorova v. Ukraine», «Siyusar v. Ukraine» та ін.; постанови Верховного Суду від 23.01.2018 № к/9901/2890/18к/9901/2891/18495/6612/16-а, № к/9901/2890/18 к/9901/2891/18 495/6612/16-а тощо. Науково-практичний коментар кодексу адміністративного судочинства України / за заг. ред. Р.С. Мельника. Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2019. 884 с.

тановлення ухвали про відкриття касаційного провадження у справі (ст. 342 КАС України)⁶⁰⁷.

У деяких випадках, перелік яких закріплено у ч. 1 ст. 345 КАС України, суд касаційної інстанції може розглянути справу в порядку письмового провадження за наявними у справі матеріалами. Проте якщо під час письмового провадження за наявними у справі матеріалами суд касаційної інстанції дійде висновку про те, що справу потрібно розглядати в судовому засіданні, то він призначає її до касаційного розгляду в судовому засіданні.

Якщо суд, який розглядає справу в касаційному порядку у складі колегії суддів вважає за необхідне відступити від висновку щодо застосування норми права в подібних правовідносинах, викладеного в раніше ухваленому рішенні Верховного Суду, то в такому випадку суд передає справу на розгляд палати, об'єднаної палати або Великої Палати Верховного Суду (ст. 346 КАС України). Порядок такої передачі закріплений у ст. 347 КАС України.

Перелік можливих рішень суду касаційної інстанції за результатами розгляду касаційної скарги та щодо формулювання відповідних висновків у резолютивній частині судового рішення є вичерпним. За наслідками розгляду касаційної скарги суд має право: скасувати судові рішення судів першої та (або) апеляційної інстанцій повністю або частково й передати справу повністю або частково на новий розгляд, зокрема за встановленою підсудністю або для продовження розгляду; скасувати судові рішення судів першої та (або) апеляційної інстанцій повністю або частково і ухвалити нове рішення у відповідній частині або змінити рішення, не передаючи справи на новий розгляд; скасувати постанову суду апеляційної інстанції повністю або частково і залишити в силі рішення суду першої інстанції у відповідній частині; скасувати судові рішення судів першої та (або) апеляційної інстанцій повністю або частково і закрити провадження у справі чи залишити позов без розгляду у відповідній частині; у визначених КАС України випадках визнати нечинними судові рішення судів першої та (або) апеляційної інстанцій повністю або частково і закрити провадження у справі у відповідній частині; у визначених КАС випадках скасувати свою постанову (повністю або частково) і прийняти одне з рішень, визначених п. 1-6 ч. 1 ст. 349 КАС. Перелік підстав щодо рішення суду касаційної інстанції за наслідками розгляду касаційної скарги закріплено у ст.ст. 350-354 КАС України⁶⁰⁸.

⁶⁰⁷ Як на правозастосовний орієнтир, можна спиратися на рішення Європейського суду з прав людини у справах «Peretyaka and Sheremetyev v. Ukraine», «Волосюк проти України», «Желтяков проти України» (§ 44), «Науменко проти України», «Пономарьов проти України» (§§ 47, 52), «Треіу-бенко проти України», «Христов проти України» та ін. Науково-практичний коментар кодексу адміністративного судочинства України / за заг. ред. Р.С. Мельника. Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2019. 884 с.

⁶⁰⁸ Додатковими правозастосовними орієнтирами, зокрема, для потенційних скаргників до суду касаційної інстанції, є рішення Європейського суду з прав людини у справах «Lizanets v. Ukraine», «Zhelyakov v. Ukraine», «Агрокомплекс» проти України», «Білуха проти України» (§

За результатами розгляду касаційної скарги суд ухвалює судові рішення у формі постанов, а процедурні питання, які пов'язані з рухом справи, вирішуються судом касаційної інстанції через постановлений ухвал. Складовими елементами постанови суду касаційної інстанції є вступна, описова, мотивувальна та резолютивна частини. Судові рішення касаційної інстанції є остаточними й оскарженню не підлягають. Набрання судовими рішеннями суду касаційної інстанції законної сили залежить від виду самого рішення. Так, постанова суду касаційної інстанції набирає законної сили з дати її ухвалення, а ухвала – із моменту її проголошення. У випадку якщо ухвала постановлена судом поза межами судового засідання або в судовому засіданні в разі неявки всіх учасників справи, розгляду справи в письмовому провадженні, набирає законної сили з моменту її підписання суддею (ст.ст. 355, 356, 359 КАС України)⁶⁰⁹.

Звідси можна сформулювати такі визначальні засади касаційного провадження: касація є послідовною стадією судового розгляду після апеляції у випадках, установлених законом; касація можлива виключно у випадках відповідно до закону (частина перша статті 328 КАСУ); з ухвал можна оскаржувати ті, що прямо передбачені в законі (частина 2 статті 328 кодексу адміністративного судочинства України); підставами для касаційного оскарження є виключно питання права (частина четверта коментованої статті), тобто неправильне застосування судом норм матеріального права чи порушення норм процесуального права; касаційний перегляд проводиться в межах доводів і вимог касаційної скарги, із правом суду касаційної інстанції вийти за ці межі; за загальним правилом, передбачена можливість спрощеного провадження щодо розгляду адміністративних справ; можливість формулювання правового висновку, який містить тлумачення щодо застосування норм права.

11.4. Особливості письмового провадження

Правила щодо апеляційного розгляду справи в порядку письмового провадження за наявними у справі матеріалами закріплені у ст. 311 КАС України, відповідно до яких суд апеляційної інстанції може розглянути справу без повідомлення учасників справи (у порядку письмового провадження) за наявними у справі матеріалами, якщо справу може бути вирішено на підставі наявних у ній доказів, у разі: відсутності клопотань від усіх учасників справи

54), «Верітас проти України» (§ 28), «Олександр Волков проти України», «Совтрансавто-Холдині» проти України», «Сокурєнко і Стригун проти України» (§§ 24-29), «ТОВ «Базальт-імпекс» проти України». Науко-во-практичний коментар кодексу адміністративного судочинства України / за заг. ред. Р.С. Мельника. Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2019.884 с.

⁶⁰⁹ Правова позиція з цього питання міститься у рішеннях Європейського суду з прав людини у справах «Мушта проти України», «Пономарьов проти України». Науково-практичний коментар кодексу адміністративного судочинства України / на заг. ред. Р. Мельника. Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2019.884 с.

про розгляд справи за їх участю; неприбуття жодного з учасників справи в судове засідання, хоча вони були належним чином повідомлені про дату, час і місце судового засідання; подання апеляційної скарги на рішення суду першої інстанції, які ухвалені в порядку спрощеного позовного провадження без повідомлення сторін (у порядку письмового провадження).

У разі, коли під час письмового провадження за наявними у справі матеріалами суд апеляційної інстанції дійде висновку про те, що справу потрібно розглядати в судовому засіданні, він призначає її до апеляційного розгляду в судовому засіданні. Велика Палата Верховного Суду як суд апеляційної інстанції наділена повноваженнями розгляду справи без повідомлення учасників справи (у порядку письмового провадження), якщо характер спірних правовідносин і предмет доказування у справі не вимагають участі сторін.

Касаційний розгляд справи в порядку письмового провадження за наявними у справі матеріалами здійснюється відповідно до ст. 345 КАС України. Так, суд касаційної інстанції може розглянути справу в порядку письмового провадження за наявними у справі матеріалами в разі: відсутності клопотань від усіх учасників справи про розгляд справи за їх участю; неприбуття жодного з учасників справи в судове засідання, хоча вони були належним чином повідомлені про дату, час і місце судового засідання; перегляду ухвал судів першої та апеляційної інстанцій; перегляду рішень суду першої інстанції та постанов апеляційної інстанції у справах, розглянутих за правилами спрощеного позовного провадження. Проте якщо під час письмового провадження за наявними у справі матеріалами суд касаційної інстанції дійде висновку про те, що справу потрібно розглядати в судовому засіданні, то він призначає її до касаційного розгляду в судовому засіданні. У випадку, коли справа була розглянута в порядку письмового провадження за наявними у справі матеріалами, копія постанови або ухвали суду касаційної інстанції надсилається учасникам справи в порядку, визначеному КАСУ

11.5. Перегляд судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами

Судове рішення, яким закінчено розгляд справи і яке набрало законної сили, може бути переглянуто за нововиявленими або виключними обставинами. Такий перегляд має ознаки факультативної стадії адміністративного процесу. Доцільність перегляду судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами зумовлена такими фундаментальними принципами, як справедливість судового розгляду, верховенство права та юридична визначеність. Відповідно до ч. 1 ст. 361 КАС України підставами для перегляду судового рішення за нововиявленими обставинами можуть бути істотні для справи обставини, що не були встановлені судом та не були і не могли бути відомі особі, яка звертається із заявою, на час розгляду справи; установлення вироком суду або ухвалою про закриття кримінального провадження та зві-

льнення особи від кримінальної відповідальності, що набрали законної сили, завідомо неправдивих показань свідка, завідомо неправильного висновку експерта, завідомо неправильного перекладу, фальшивості письмових, речових чи електронних доказів, що потягли за собою ухвалення незаконного рішення у цій справі; скасування судового рішення, яке стало підставою для ухвалення судового рішення, яке підлягає перегляду.

Перегляд судових рішень за нововиявленими обставинами в разі ухвалення нових законів, інших нормативно-правових актів, якими скасовані закони та інші нормативно-правові акти, що діяли на час розгляду справи, не допускається, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність фізичної особи. Слід зазначити, що не може вважатися підставою для перегляду рішення суду за нововиявленими обставинами: переоцінка доказів, оцінених судом у процесі розгляду справи або докази, які не оцінювалися судом, стосовно обставин, що були встановлені судом.

Відповідно до ч.5 ст.361 КАС України підставами для перегляду судових рішень у зв'язку з виключними обставинами є встановлена Конституційним Судом України неконституційність (конституційність) закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого (не застосованого) судом при вирішенні справи, якщо рішення суду ще не виконане; установлення вироком суду, що набрав законної сили, вини судді у вчиненні злочину, унаслідок якого було ухвалено судове рішення; установлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні цієї справи судом.

Важливо, що при перегляді судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами суд не може виходити за межі тих вимог, які були предметом розгляду при ухваленні судового рішення, яке переглядається, розглядати інші вимоги або інші підстави позову. Правозастосовними орієнтирами зазначеної процесуальної діяльності є рішення Європейського суду з прав людини у справах «Lizanets V. Ukraine», «Антоненков та інші проти України», «Желтяков проти України», «Федорченко та Лозенко проти України», постанови Верховного Суду від 06.02.2018 № к/9901/7963/18 816/4947/14, від 06.02.2018 у справі № 815/5061/14.

Статтею 363 КАС України закріплено загальний тридцятиденний строк для подання заяви про перегляд судового рішення [з моменту настання відповідної події, проте у випадку, коли підставою для перегляду є те, що істотні для справи обставини не були встановлені судом та особа, яка звертається із заявою не мала про такі обставини жодної інформації, – установлюється строк три роки для подання такої заяви. У випадку, коли підставами для перегляду є встановлення вироком суду або ухвалою про закриття кримінального провадження та звільнення особи від кримінальної відповідальності, що набрали законної сили, завідомо неправдивих показань та доказів, що потягли за собою ухвалення незаконного рішення у цій справі або скасування судового рішення, яке стало підставою для ухвалення судового рішення, що

підлягає перегляду, законодавцем розширено строк подання заяви про перегляд до десяти років. Для перегляду судових рішень у зв'язку з виключними обставинами законодавцем встановлено також десятирічний строк подання відповідної заяви.

Заява про перегляд судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами розглядається в судовому засіданні упродовж тридцяти днів від дня відкриття провадження за нововиявленими або виключними обставинами. За результатами перегляду рішення, ухвали за нововиявленими або виключними обставинами суд може: відмовити в задоволенні заяви та залишити відповідне судове рішення в силі; задовольнити заяву, скасувати відповідне судове рішення та ухвалити нове рішення чи змінити рішення; скасувати судове рішення й закрити провадження у справі або залишити позов без розгляду.

Верховний Суд за результатами перегляду судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами може скасувати судове рішення повністю або частково й передати справу на новий розгляд до суду першої чи апеляційної інстанції (ст. 368 КАС України). Відповідно до ст.369 КАС України за наслідками провадження за нововиявленими або виключними обставинами якщо переглядалося рішення суду – суд ухвалює рішення; якщо переглядалася постанова – ухвалює постанову, а якщо переглядалася ухвала – постановляє ухвалу. Судове рішення за наслідками провадження за нововиявленими або виключними обставинами може бути оскаржено. У результаті набрання законної сили новим судовим рішенням в адміністративній справі втрачають законну силу судові рішення інших адміністративних судів у цій справі.

11.6. Перегляд судових рішень на підставі рішень ЄСПЛ

Відповідно до Листа Верховного Суду від 11.09.2020р. щодо Перегляду судових рішень Великою Палатою Верховного Суду на підставі рішень ЄСПЛ здійснення такого перегляду належить до виключних повноважень Великої Палати Верховного Суду. Заяву про перегляд судового рішення подає особа, на користь якої постановлено рішення ЄСПЛ, не пізніше 30-ти днів з дня, коли така особа дізналася або могла дізнатися про набуття цим рішенням статусу остаточного. Заява про перегляд судового рішення може бути подана не пізніше 10 років від дня набрання рішенням національного суду законної сили; такий строк не може підлягати поновленню⁶¹⁰.

Процесуальним законодавством встановлюється форма і зміст заяви про перегляд судових рішень, разом із заявою мають подаватися документи, що підтверджують надіслання іншим учасникам справи копії заяви та доданих

⁶¹⁰ Лист Верховного Суду від 11.09.2020 щодо Перегляду судових рішень Великою Палатою Верховного Суду на підставі рішень ЄСПЛ http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/VSS00495.html

до неї документів; докази, що підтверджують наявність виключних обставин; документ, який підтверджує повноваження представника особи, що подає заяву, – якщо заява підписана таким представником; клопотання особи про витребування копії рішення міжнародної судової установи, юрисдикція якої визнана Україною, в органу, відповідального за координацію виконання рішень міжнародної судової установи (Урядового уповноваженого у справах ЄСПЛ}, якщо її немає в розпорядженні особи, яка подала заяву; у разі пропуску строку на подання заяви – клопотання про його поновлення. Слід зазначити, що за подання і розгляд заяви судовий збір не сплачується. У разі якщо заява не відповідає встановленим вимогам, така заява залишається без руху з наданням строку для усунення її недоліків.

При здійсненні перегляду судових рішень на підставі рішень ЄСПЛ заява розглядається судом у судовому засіданні упродовж 30-ти днів від дня відкриття провадження. Верховний Суд має повноваження в результаті перегляду судового рішення: відмовити в задоволенні заяви та залишити відповідне судове рішення в силі; задовольнити заяву, скасувати відповідне судове рішення та ухвалити нове рішення чи змінити рішення; скасувати судове рішення й закрити провадження у справі або залишити позов без розгляду; скасувати судове рішення повністю або частково й передати справу на новий розгляд до суду першої чи апеляційної інстанції. За наслідками розгляду заяви Верховний Суд ухвалює постанову⁶¹¹.

Ураховуючи практику перегляду судових рішень на підставі рішень ЄСПЛ, можна виокремити такі підстави для відмови в задоволенні заяв: відсутність у рішеннях ЄСПЛ вказівки на потребу вжиття заходів індивідуального характеру відносно заявників; формулювання заявниками вимог до осіб, які не були учасниками господарської справи (держава Україна, Уповноважений у справах ЄСПЛ, Міністерство юстиції України); пред'явлення фактично нових позовних вимог (про стягнення інфляційних втрат, 3% річних за тривале невиконання судових рішень); відсутність у зверненні до ЄСПЛ (формулярі заяви) вказівки на рішення національних судів, про перегляд яких просить заявник; відсутність зв'язку між справою заявника та справою, порушення Конвенції, при розгляді якої констатовано ЄСПЛ; констата-

⁶¹¹ Відповідно до статистичних даних Листа Верховного Суду від 11.09.2020 щодо перегляду судових рішень Великою Палатою Верховного Суду на підставі рішень ЄСПЛ, до Верховного Суду надійшло загалом 130 заяв про перегляд рішень національних судів усіх юрисдикцій на підставі рішень ЄСПЛ, серед них розглянуто 121 заяв, із них по суті – 71, зокрема в адміністративних справах: перебувало на розгляді 38, розглянуто по суті – 30, повернуто – 5; в господарських справах перебувало на розгляді 12, розглянуто по суті – 5, повернуто – 1, відмовлено у відкритті провадження – 6; у кримінальних справах перебувало на розгляді 32, розглянуто по суті – 10, повернуто – 10, відмовлено у відкритті провадження – 10; у цивільних справах перебувало на розгляді 48, розглянуто по суті – 26, повернуто – 16, відмовлено у відкритті провадження – 2. Як бачимо, перебувало на розгляді 38 адміністративних справ, і цю кількість випереджає лише категорія цивільних справ.

ція ЄСПЛ лише надто тривалих строків розгляду справи національними судами.

Сьогодні при Міністерстві юстиції України створено Комісію щодо виконання рішень ЄСПЛ⁶¹², до якої залучено широке коло фахівців. Провідними завданнями Комісії є: розроблення механізмів усунення системних і структурних проблем, констатованих у рішеннях Європейського суду у справах проти України, та запобігання виникненню таких проблем у майбутньому; підготовка та подання Кабінетові Міністрів України пропозицій щодо виконання рішень Європейського суду у справах проти України, а також відповідних рішень Комітету міністрів Ради Європи про вжиття заходів на їх виконання; спрямування дій центральних органів виконавчої влади і забезпечення їх взаємодії з метою повного та ефективного виконання рішень Європейського суду у справах проти України, а також з метою ухвалення Комітетом міністрів Ради Європи остаточної резолюції про виконання кожного конкретного рішення Європейського суду у справі проти України; удосконалення нормативно-правової бази з метою виконання рішень Європейського суду⁶¹³.

⁶¹² Про утворення Комісії з питань виконання рішень Європейського суду з прав людини. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/258-2020-%D0%BF#Text>

⁶¹³ https://www.rada.gov.ua/news/news_kom/198837.html

ГЛАВА 17

Адміністративний процес в умовах воєнного стану⁶¹⁴

Розділ 1

ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

1.1. Забезпечення безперервного функціонування адміністративних судів в умовах воєнного стану

За приписами частини першої статті 55, частини першої статті 124 Конституції України права і свободи людини і громадянина захищаються судом. Судочинство здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції.

Із метою реалізації конституційних прав кожної особи на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, захисту виборчих прав, права на доступ до публічної служби тощо в Україні в системі судів загальної юрисдикції утворено адміністративні суди.

Значення запровадження адміністративної юрисдикції в нашій країні складно переоцінити, адже вона є вагомим інститутом захисту громадянами своїх прав, свобод та (або) законних інтересів від протиправної поведінки суб'єктів владних повноважень. Завдяки адміністративному судочинству нівелюється наявна нерівність у правовому становищі громадянина й органу публічної влади чи його посадової особи, оскільки органи державної влади мають більше можливостей і впливу на реалізацію своїх повноважень в публічно-правових відносинах ніж пересічна людина, зокрема і в суді.

Для цього адміністративним законодавством створені спеціальні механізми (інститути) націлені на урівноваження можливостей захисту особою своїх прав перед судом у адміністративно-правових спорах із суб'єктом владних повноважень:

перш за все, це так звана «презумпція винуватості», яка зобов'язує суб'єкта владних повноважень не тільки довести перед судом правомірність свого рішення, дії чи бездіяльності, якщо він заперечує адміністративний позов (ч. 2 ст. 77 КАС України), але і спростувати твердження позивача про порушення його прав;

⁶¹⁴ Автор: **Олександр Ситников**, академік АПН, кандидат юридичних наук, суддя ВАС у відставці, адвокат, викладач Національної школи суддів України.

по-друге, це принцип офіційності з'ясування всіх обставин по справі, який полягає в активній позиції суду щодо витребування доказів по справі та з'ясування всіх необхідних для вирішення спору обставин (ч. 4 ст. 9, ч. 4 ст. 71 КАС України).

Крім того, якщо ви неправильно визначили позовні вимоги в частині обрання способу захисту, адміністративний суд може вийти за межі позовних вимог, якщо це потрібно для ефективного захисту ваших прав і самостійно обрати спосіб захисту порушених прав (ч. 2 ст. 9, п.10 ч.2 ст. 245 КАС України).

Саме наявність адміністративної юрисдикції в країні слугує важливою гарантією справедливого, неупередженого, об'єктивного вирішення адміністративно-правового спору та свідчить про демократичну направленість держави в цілому.

Під час становлення адміністративної юстиції в Україні пропонувалось декілька моделей побудови системи адміністративних судів, зокрема і використання досвіду провідних європейських країн, однак український законодавець при побудові адміністративної юстиції вирішив піти шляхом найменшого спротиву – використати досвід створення та функціонування господарських судів з особливостями властивими для розгляду адміністративних справ:

– триланкова система, яка передбачає існування на першій ланці окружних судів, які розташовані у всіх обласних центрах областей, у столиці АР Крим та містах Києві і Севастополі і охоплюють юрисдикцію розгляду адміністративних справ, що виникають в межах свого регіону. Загальна їх кількість – 27. До місцевих судів як адміністративних судів також входять місцеві загальні суди, якими є районні, районні у містах, міські та міськрайонні суди. Загальна кількість яких складає 663, яким підсудна певна категорія адміністративних справ;

– мережа апеляційних судів побудована за принципом екстериторіальності тобто міжрегіональної юрисдикції апеляційного суду, яка розповсюджується на території декількох областей. Загальна кількість апеляційних адміністративних судів складає – 8;

– касаційна інстанція представлена структурним підрозділом Верховного суду – Касаційним адміністративним судом.

Система адміністративних судів виглядає таким чином:



Успішне майже двадцятирічне існування адміністративної юстиції в Україні підтвердило високу ефективність та дієвість адміністративних судів через судову практику та статистику.

Мирне існування (робота) судової системи було зруйновано (повномасштабною) російською агресією. Президент України негайно відреагував на немотивоване вторгнення Росії та видав Указ №64/2022 від 24 лютого 2022 р. про введення в Україні воєнного стану із 05 години 30 хвилин 24 лютого 2022 р. строком на 30 діб.

В умовах правового режиму воєнного стану, відповідно до вимог ст.12-2 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» суди, органи та установи системи правосуддя діють виключно на підставі, в межах повноважень та у спосіб, визначені Конституцією України та законами України. Цим положенням законодавства встановлюється принцип безперервності здійснення державою правосуддя в країні, навіть в умовах повномасштабної війни.

Відповідно до вимог ст. 26 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» правосуддя на території, на якій введено воєнний стан, здійснюється лише судами. На цій території діють суди, створені відповідно до Конституції України.

Таким чином, формально при введенні воєнного стану навіть на всій території України судова система не змінюється, змінюються лише умови роботи та функціонування судів, які можуть бути передбачені як законодавчими актами, так і підзаконними нормативно правовими актами.

Україна вже має досвід уведення воєнного стану. Указом Президента України №393/2018 «Про введення воєнного стану в Україні» був введений воєнний стан в Україні із 14 години 00 хвилин 26 листопада 2018 року строком на 30 діб до 14 години 00 хвилин 26 грудня 2018 року. Проте Верховною Радою був затверджений Указ із застереженнями: воєнний стан був введений лише в Вінницькій, Луганській, Миколаївській, Одеській, Сумській, Харківській, Чернігівській, а також Донецькій, Запорізькій, Херсонській областях та внутрішніх водах України Азово-Керченської акваторії і на короткий строк 1 місяць. Суттєво вказаний воєнний стан на роботу системи адміністративних судів не вплинув.

Більш цінним для розуміння механізму функціонування адміністративних судів під час особливих умов є досвід організації та здійснення правосуддя під час дії АТО та ООС:

Антитерористична операція (АТО) була запроваджена Указом Президента України № 405/2014 від 14 квітня 2014 року «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 року "Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України"» та тривала **від 14 квітня 2014 року до 30 квітня 2018 р.**

Після АТО на сході України була введена **операція Об'єднаних сил (ООС)**. Операція Об'єднаних сил, фактично, є переформатуванням Антитерористичної операції (АТО) з введенням воєнного або надзвичайного стану, переданням управління від СБУ, яка формально керувала АТО, до Об'єднаного оперативного

штабу ЗСУ. Започаткована операція об'єднаних сил з **14:00 30 квітня 2018 р. та тривала до 24 лютого 2022 року.**

Під час проведення АТО та ООС правовий режим діяльності адміністративних судів регулювався такими нормативно-правовими актами:

– Законом України «Про здійснення правосуддя та кримінального провадження у зв'язку з проведенням антитерористичної операції» № 1632-VII від 12 серпня 2014 року;

– Законом України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях».

Отриманий досвід роботи органів правосуддя під час ведення бойових дій на території України з 2014 року має велике значення для аналізу та побудування роботи судів в надзвичайних умовах і був використаний під час повномасштабної війни, яка розпочалась 24.02.2022 року.

Рада суддів України оперативно відреагувала на виклики воєнного стану і вже 24.02.2022 РСУ ухвалила рішення «Щодо вжиття невідкладних заходів для забезпечення сталого функціонування судової влади в Україні в умовах припинення повноважень ВРП та воєнного стану у зв'язку зі збройною агресією з боку рф».

Згідно з цим рішенням РСУ ухвалила:

– звернути увагу усіх судів України, що навіть в умовах воєнного або надзвичайного стану робота судів не може бути припинена;

– у разі загрози здоров'ю, життю та безпеці відвідувачів та працівників суду здійснення судочинства певним судом може бути припинено до усунення обставин, які зумовили небезпеку;

– розробити рекомендації судам щодо порядку здійснення евакуаційних заходів та передання справ;

– для вирішення невідкладних питань створити оперативний штаб у складі членів Ради суддів, голови ВС, керівника ДСА, голови Служби судової охорони.

2 березня 2022р РСУ опублікувала рекомендації щодо роботи судів в умовах воєнного стану, з них основні такі:

– особливості роботи суду визначаються виходячи з поточної ситуації у відповідному регіоні;

– при визначенні умов роботи суду у воєнний час потрібно керуватися реальними поточними обставинами, що склалася в регіоні;

Станом на 13 березня 2022 року на офіційних сайтах окружних та апеляційних адміністративних судів розміщена така інформація:

– зупинена або призупинено діяльність: Луганського 24 лютого 2022, о 8 год 10 хв.⁶¹⁵ – Херсонського суду 9 березня 2022⁶¹⁶;

– зняли з розгляду або припинили розгляд адміністративних справ у таких судах: Харківському окружному адміністративному суді 28 лютого 2022 р.⁶¹⁷; До-

⁶¹⁵ <https://adm.lg.court.gov.ua/sud1270/pres-centr/news/1259766/>

⁶¹⁶ <https://adm.ks.court.gov.ua/sud2170/pres-centr/news/1261980/>

нецькому окружному адміністративному суді 12 березня 2022р.⁶¹⁸, Житомирському окружному адміністративному суді 28 лютого 2022р.⁶¹⁹; Запорізькому окружному адміністративному суді 24 лютого 2022р.⁶²⁰, 14:52); Першому апеляційному адміністративному суді⁶²¹;

Перейшли на дистанційну роботу: Київський окружний адміністративний суд 28 лютого 2022р.⁶²², Окружний адміністративний суд м. Києва⁶²³.

Про умови роботи в період воєнного стану повідомили Другий апеляційний адміністративний суд⁶²⁴ та Миколаївський ОАС⁶²⁵.

Чернігівський, Сумський окружні адміністративні суди, Шостий апеляційний адміністративний суд не повідомляли про стан і можливість здійснення правосуддя в умовах воєнного стану, хоча практично не здійснювали правосуддя в цей час.

Задля оперативного реагування Верховна Рада України на початку березня внесла відповідні зміни до частини сьомої статті 147 Закону України «Про судоустрій і статус суддів». Ця стаття в редакції, чинній станом на сьогодні, передбачає, що в разі неможливості здійснення правосуддя судом з об'єктивних причин під час воєнного або надзвичайного стану, у зв'язку зі стихійним лихом, військовими діями, заходами щодо боротьби з тероризмом або іншими надзвичайними обставинами може бути змінено територіальну підсудність судових справ, що розглядаються в такому суді, за рішенням Вищої ради правосуддя, що ухвалюється за поданням Голови Верховного Суду, через її передання до суду, який найбільш територіально наближений до суду, що не може здійснювати правосуддя, або іншого визначеного суду. У разі неможливості здійснення Вищою радою правосуддя такого повноваження воно здійснюється за розпорядженням Голови Верховного Суду. Відповідне рішення є також підставою для передання всіх справ, що перебували на розгляді суду, територіальна підсудність якого змінюється.

Відповідними розпорядженнями Голови Верховного Суду «Про зміну територіальної підсудності судових справ в умовах воєнного стану», враховуючи неможливість судами здійснювати правосуддя під час воєнного стану, територіальну підсудність судових справ, що розглядалися в цих судах, було змінено. Так, 18.03.2022 року розпорядженням № 11/0/9-22 було змінено територіальну підсудність судових справ Херсонського окружного адміністративного суду⁶²⁶.

⁶¹⁷ <https://adm.hr.court.gov.ua/sud2070/pres-centr/news/1260239/>

⁶¹⁸ <https://adm.dn.court.gov.ua/sud0570/pres-centr/news/1260023/>

⁶¹⁹ <https://adm.zt.court.gov.ua/sud0670/>

⁶²⁰ <https://adm.zp.court.gov.ua/sud0870/pres-centr/news2/1260032/>

⁶²¹ <https://1aa.court.gov.ua/sud4850/pres-centr/news/1260185/>

⁶²² <https://adm.ko.court.gov.ua/sud1070/pres-centr/news/1260350/>

⁶²³ <https://adm.ki.court.gov.ua/sud2670>

⁶²⁴ <https://2aa.court.gov.ua/sud4851/pres-centr/news/1261497/>

⁶²⁵ Наказ № 13-о від 02.03.2022р.: <https://adm.mk.court.gov.ua/sud1470/pres-centr/news/1261602/>

⁶²⁶ https://supreme.court.gov.ua/supreme/gromadyanam/terutor_pidsudnist/

Тобто ми бачимо, що судова система загалом і адміністративні суди зокрема досить оперативно відреагували на непрості виклики та здійснили всі заходи для організації безперервного здійснення правосуддя.

1.2. Доступ до адміністративного судочинства в умовах правового режиму воєнного стану

В українському законодавстві принцип доступності правосуддя закріплено як на конституційному рівні (ст. 55, 124 Конституції України), так і на законодавчому (ст. 5 КАС України, ст. 7, 8 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»).

Рішенням від 14 грудня 2011 року №19-рп/2011 Конституційний Суд України роз'яснив, що положення ч. 2 ст. 55 Конституції України потрібно розуміти так, що конституційне право на оскарження в суді будь-яких рішень, дій чи бездіяльності всіх органів державної влади, місцевого самоврядування, посадових і службових осіб гарантовано кожному; реалізація цього права забезпечується у відповідному виді судочинства і в порядку, визначеному процесуальним законом.

Згідно з ч. 1 і 2 ст. 5 КАС України кожна особа має право в порядку, встановленому цим Кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси, і просити про їх захист.

Вказана у статті 5 КАС гарантія доступу до адміністративного суду повинна мати відповідний механізм реалізації на практиці і має багатогранні аспекти:

- фізичний доступ до судів;
- фінансова доступність судових процедур;
- розумність строків звернення до суду та судового розгляду справи.

Авторитет судової влади та якість відправлення правосуддя залежить не тільки від злагодженої роботи всіх судів із розгляду адміністративних справ, а також і від фінансового, матеріально-технічного та організаційного забезпечення, яке в переважній частині залежить від інших гілок влади – законодавчої та виконавчої.

У свою чергу перед судовою владою стоять завдання щодо реалізації права громадян на доступ до правосуддя через забезпечення всіх осіб належним фізичним доступом до приміщень суду (зручне розташування будівель суду та можливість дістатись до них громадським транспортом, наявність судової охорони, безперешкодний доступ до сервісних служб суду, наприклад канцелярія суду), доступу до судової інформації (інформаційні дошки, табло, кіоски, телефонні та електронні засоби зв'язку, наявність сайту,) участі в судовому процесі людей з особливими потребами (інвалідів, громадян з обмеженими можливостями для пересування, людей похилого віку та інших категорій громадян): зручний підхід (під'їзд) до приміщення суду, можливість особисто бути присутнім на судовому засіданні фізично, так і у віддаленому режимі.

Ще під час створення адміністративної юстиції та підготовки КАСУ виникла проблема, як забезпечити фізичну доступність адміністративних судів для пересі-

чних громадян, максимальну наближеність їх до місця проживання та одночасно мінімізувати можливості незаконного впливу з боку органів влади на суддів адміністративних судів при вирішенні справи.

Так, деякі автори Кодексу застерігали законодавців, що «система адміністративних судів, втілена у проекті, складна і віддалена від населення. Місцеві адміністративні суди на рівні областей не були б доступними для переважної більшості потенційних позивачів»⁶²⁷.

Для забезпечення доступу до адміністративної юстиції навіть пропонувалось побудувати екстериторіальну систему судів: тобто можливість звернення позивача до суду, який міститься найближче (або зручніше) для позивача.

Компромiсним варіантом стала пропозиція щодо створення системи місцевих судів, які будуть складатись із двох видів судів: місцеві загальні суди як адміністративні та окружні адміністративні суди. На практиці такий варіант виявився найбільш оптимальним та сприятливим, оскільки не потребував створювати всю систему адміністративних судів першої інстанції, а лише її частину: окружні адміністративні суди.

Другим важливим аспектом фізичного доступу до суду та авторитету судової влади загалом є саме стан будівель і приміщень судів: інколи суди розміщені в не пристосованих для здійснення правосуддя приміщеннях, не вистачає залів для ведення судових засідань, відсутні окремі приміщення для свідків, переговорних кімнат (для зустрічі адвоката із підзахисним, переговорів між сторонами, ознайомлення із матеріалами справ), відсутність приміщень для утримання осіб, які перебувають під арештом. В більшості судів відсутні належні побутові приміщення для відвідувачів суду та учасників судових справ: туалети загального користування, зали для очікування, лавки, стільці.

За інформацією ДСА станом на 01.01.2021 р., із загальної кількості судів тільки 148 судів або 22% (у 2019 – 20%) розміщуються в приміщеннях, які максимально наближені до характеристик належного приміщення за основними параметрами відповідно до рекомендацій ДБН В.2.2-26:2010 «Будинки і споруди. Суди». Рівень забезпечення окремим кабінетом для судді в середньому становить 88%. Потрібна (оптимальна) кількість залів судових засідань: рівень забезпечення апеляційних та місцевих судів становить 83% від нормативної потреби (у 2019 році – 76%).

Приміщення 526 судів (або 78%) потребують поліпшення умов розміщення, здебільшого у зв'язку з недостатньою площею приміщень судових установ.

Однак названі проблеми виглядають незначними порівняно з проблемами, які виникли після вторгнення росії та ведення бойових дій на території України.

Державна судова адміністрація України повідомляє, що станом на 1 серпня 2022 року не здійснюють правосуддя 98 (14%) апеляційних та місцевих судів.

⁶²⁷ Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / Автори-упорядники І. Коліушко, Р. Куйбіда. Київ: Факт, 2003. 536 с.

Пошкодженими або повністю зруйнованими є 75 (9%) від загальної кількості приміщень судів, а їх 777.

За час збройної агресії росії проти України 66 приміщень судових установ зазнали ушкоджень – вибиті вікна, пошкоджені фасади будівель, відсутнє електропостачання, теплопостачання, пошкоджені стелі, внутрішні двері, зазнали руйнувань внутрішні перегородки між кабінетами, пошкоджені зали судових засідань, відсутнє теплопостачання, водовідведення, електропостачання тощо.

9 приміщень судів повністю зруйновані:

- 1) Бородянського районного суду Київської області;
- 2) Ізюмського міськрайонного суду Харківської області;
- 3) Харківського апеляційного суду, будівля якого є пам'яткою архітектури місцевого значення;
- 4) Господарського суду Миколаївської області;
- 5) Краснолиманського міського суду Донецької області;
- 6) Донецького апеляційного суду (приміщення в м. Маріуполі);
- 7) Волноваського районного суду Донецької області;
- 8) Луганського апеляційного суду;
- 9) Лисичанського міського суду Луганської області.

Крім того частина судів – 72 (11 %) перебувають на тимчасово непідконтрольних українській владі територіях.

Тому завданням держави та її органів є якнайшвидше відновлення роботи всієї судової системи України задля забезпечення доступу до правосуддя та дотримання Верховенства права в Україні.

Наступним важливим чинником доступу до правосуддя є фінансова доступність судових процедур: сплата судового збору, отримання правової допомоги, несення інших витрат, пов'язаних із розглядом адміністративної справи. Реалізація громадянами свого права доступу до правосуддя в цій частині цілком залежить від волі держави.

ЄСПЛ у своїх рішеннях, здійснюючи тлумачення положень Конвенції, вказує, що право на доступ до правосуддя не має абсолютного характеру та може бути обмежене: держави мають право установлювати обмеження щодо потенційних учасників судових розглядів, але ці обмеження мають відповідати законній меті, бути співмірними й не настільки значними, щоб спотворити власне сутність права (*Ashingdane v. the United Kingdom*).

Виняток з цього правила не становить й Україна, яка також встановлює так звані «фільтри» доступу для правосуддя, які здебільшого мають формальний характер (наприклад, досудовий порядок вирішення спору, сплата судового збору, строки звернення тощо). Водночас ці обмеження мають бути передбачуваними й не мають перешкоджати реалізації цього права (доступу до суду) (наприклад, рішення у справі «Мельник проти України» (*Melnyk v. Ukraine*) від 28 березня 2006 р., заява № 23 436/03). Тому доступ до суду має бути не формальним, а реальним і сплата судових витрат не повинна перешкоджати доступу до суду,

ускладнювати цей доступ таким чином і такою мірою, щоб завдати шкоди самій суті цього права, та має передбачати законну мету⁶²⁸.

Неспроможність особи отримати доступ до правосуддя через відсутність коштів на сплату судового збору або надання правової допомоги часто призводить до того, що особа відмовляється від судового захисту.

Євросуд неодноразово наголошував, що сума зборів, призначена у світлі конкретних обставин справи, включаючи спроможність заявника їх сплатити та стадію розгляду, є важливим чинником при визначенні того, чи скористалася особа своїм правом на доступ до суду та чи отримала право на розгляд судом (див. п.63 і далі рішення від 13.07.95 у справі «*Tolstoy-Miloslavsky v. the United Kingdom*»).

Судові витрати з розгляду адміністративних справ складаються із судового збору та витрат, пов'язаних із розглядом справи.

Судовий збір – збір, що справляється на всій території України за подання заяв, скарг до суду, за видачу судами документів, а також у разі ухвалення окремих судових рішень, передбачених цим Законом. Розмір судового збору, порядок його сплати, повернення і звільнення від сплати встановлюються законом України «Про судовий збір» № 3674-VI.

До витрат, пов'язаних із розглядом справи, належать витрати:

- 1) на професійну правничу допомогу;
- 2) сторін та їхніх представників, що пов'язані із прибуттям до суду;
- 3) пов'язані із залученням свідків, спеціалістів, перекладачів, експертів та проведенням експертиз;
- 4) пов'язані з витребуванням доказів, проведенням огляду доказів за їх місцезнаходженням, забезпеченням доказів;
- 5) пов'язані із вчиненням інших процесуальних дій або підготовкою до розгляду справи. (стаття 132 КАСУ).

Під час воєнного стану, на щастя для осіб, які хочуть скористатися судовим захистом, ставки судового збору не змінилися. Одночасно слід констатувати, що законодавець і не передбачив будь-яких послаблень або звільнення від сплати судового збору під час дії воєнного стану. Навпаки, у Верховній Раді України зареєстрований законопроект №8047 «Про внесення змін до статті 4 Закону України "Про судовий збір" щодо зміни граничної межі ставки судового збору за подання до суду окремих процесуальних документів», яким пропонується збільшення ставок судового збору майже по всім категоріям платників судового збору. Наприклад, за подання до суду позовної заяви майнового характеру, яка подана юридичною особою. Фізичним особам передбачається збільшити вартість доступу до правосуддя з 5 до 20 прожиткових мінімумів для працездатних осіб. Для фізичних осіб-підприємців народні обранці вважають за доцільне збільшити граничну ставку судового збору принаймні до 40 прожиткових мінімумів. Також пропонується суттєве збільшення платні за подання скарг на рішення судів.

⁶²⁸ Рішення ЄСПЛ від 19.06.2001 у справі «*Kreuz v. Poland*».

Вирішення питання доступу до правосуддя через неспроможність сплатити судовий збір та нести судові витрати тепер цілком лягає на плечі судів. Потрібно відзначити, що суд має законодавчо передбачені механізми зменшення розміру належних до оплати судових витрат чи звільнити від їх оплати повністю або частково, чи відстрочити або розстрочити сплату судових витрат на визначений строк через враховуючи майновий стан сторони⁶²⁹

Не менш значущим чинником доступу до правосуддя є строки звернення до суду та розгляду справи.

Строк звернення до адміністративного суду – це проміжок часу після виникнення спору в публічно-правових відносинах, упродовж якого особа має право звернутися до адміністративного суду із заявою за вирішенням цього спору і захистом своїх прав, свобод чи інтересів⁶³⁰.

Строк на звернення до суду слід визнати матеріально-правовим, оскільки він безпосередньо пов'язаний із реалізацією прав і свобод уповноваженої особи. Такий висновок можна зробити виходячи насамперед з того, що він суттєво відрізняється від інших строків, які містяться у процесуальному законодавстві, за суттю, правовим характером, нормативним закріпленням, наслідками пропуску, порядком поновлення тощо. Строк звернення до суду не перестає бути матеріально-правовим строком, незважаючи на те, що він міститься у процесуальному законодавстві.

Таким чином, можна зробити висновок, що строк звернення до суду не є процесуальним строком, і за своїм змістом, правовою природою та внутрішньою суттю вказані строки – це різні правові інститути, оскільки процесуальний строк – це проміжок часу, упродовж якого суд, сторони та інші учасники процесу мають виконати певні процесуальні дії. Процесуальні строки встановлюються законом або судом.

Строки розгляду адміністративних справ слід віднести до процесуальних, і, як і інші процесуальні строки, вони визначаються КАСУ та розподіляються на загальні строки розгляду справи: шістьдесят днів від дня відкриття провадження у справі (ст.193 КАСУ), скорочені: не більше тридцяти днів з дня відкриття провадження у справі незначної складності (ст. 263 КАСУ) та спеціальні (ст.ст. 273-277, 280, 283-1, 284 – 289 КАСУ).

Після введення на території України воєнного стану законодавець на відміну від пандемії COVID-19 не вніс змін до процесуальних законів та не роз'яснив судам, як застосовувати процесуальні строки у судових справах.

Однак ще на початку повномасштабного вторгнення Верховний Суд у своїх повідомленнях на сайті Судової влади України зауважував, що запровадження воєнного стану на території України є поважною причиною для поновлення процесуальних строків.

⁶²⁹ Закон України «Про судовий збір».

⁶³⁰ Постанова Великої Палати Верховного Суду по справі №9901/58/20 від 17 лютого 2021 р.

Розділ 2

ФУНКЦІОНУВАННЯ ОСНОВНИХ ІНСТИТУТІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

До основних інститутів адміністративного судочинства, але не виключно як галузі права, належать інститути адміністративного суду, складу суду при здійсненні адміністративного судочинства, адміністративного позову, складу учасників адміністративного судочинства та їх процесуальних прав, доказів і доказування, засобів попереднього судового захисту, усного й письмового провадження, мови адміністративного судочинства та правової допомоги в адміністративних справах, інститут судового рішення⁶³¹.

У цьому розділі та наступних ми послідовно надамо характеристику окремих правових інститутів адміністративного судочинства в умовах воєнного стану, від яких дійсно залежить передусім можливість кожної особи звернутися до суду та отримати якісне вирішення публічно-правового спору з дотриманням всіх прав.

2.1. Завдання адміністративного судочинства

Відповідно до вимог ст.2 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» суд, здійснюючи правосуддя на засадах верховенства права, забезпечує кожному право на справедливий суд та повагу до інших прав і свобод, гарантованих Конституцією і законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) визначено завдання адміністративного судочинства, яке полягає у справедливому, неупередженому та своєчасному вирішенні судом спорів у сфері публічно-правових відносин із метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Крім того відповідно до ст. 6 КАСУ суд при вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Виходячи з аналізу вищевказаних норм права слід зробити висновок, що завдання адміністративного судочинства повністю співпадає із завданням правосуддя загалом, що дає можливість наголосити на трьох основних завданнях:

- здійснення правосуддя на засадах верховенства права;
- забезпечення права на справедливий суд через справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин;

⁶³¹ Адміністративне судочинство в Україні. Підручник За загальною редакцією О. М. Пасенюка, Київ Юрінком 2009 С.168.

– повага до прав і свобод, гарантованих Конституцією і законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, яка забезпечується через ефективний захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень в судовому порядку.

Більш детально принцип Верховенства права буде розкрито в наступному підрозділі, однак слід відзначити, що принцип ВП із точки зору завдань адміністративного судочинства полягає в його дуальному характері:

– для приватної особи а тому, що її право на захист своїх прав, свобод і законних інтересів від протиправних рішень, дій, бездіяльності органів публічної влади – непорушне, тобто ні міркуванні доцільності, ні авторитет влади, ні рівень певного органу влади не можуть бути підставами обмеження можливостей особи відстоювати справедливість і свободу, які, на її думку, були порушені внаслідок протиправної поведінки суб'єкта-носія владних повноважень;

– для адміністративного суду – у його обов'язку забезпечити належне реагування на звернення приватної особи, тобто забезпечити ефективний захист її порушених прав, свобод і законних інтересів через здійснення своєчасного та об'єктивного, неупередженого та справедливого вирішення спору.

Додатково слід зазначити, що існує ще один аспект застосування принципу верховенства права в адміністративному судочинстві. Як правильно зазначає В. Ковалів, основний зміст і завдання адміністративного судочинства – забезпечити дотримання принципу верховенства права у відносинах між публічними органами державної влади та місцевого самоврядування з людиною і громадянином, при цьому враховувати міжнародні зобов'язання України та практику Європейського суду з прав людини⁶³².

Погоджуючись із вказаним твердженням потрібно звернути увагу, що вказане завдання адміністративного суду науковцем розкрито з точки зору здійснення судового контролю за публічним управлінням, що у свою чергу також є завданням правосуддя загалом, яке витікає з Конституції та законів України.

Залежно від виду правового регулювання суспільних правовідносин судова влада розподіляється на окремі ланки судів за спеціалізацією, які наділені «специфічними завданнями кожного виду судочинства», а саме: завдання контролю за конституційністю актів вищих органів влади виконує конституційне судочинство; завданням кримінального судочинства є встановлення винуватості чи невинуватості особи у вчиненні злочину, захист прав, свобод та інтересів суспільства, держави від злочинних посягань; вирішення приватноправових спорів сторін здійснюється через цивільне та господарське судочинство⁶³³.

⁶³² Ковалів М. Основні завдання адміністративного судочинства України. 2022. <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2017/may/2290/vnulpurn20148107.pdf>

⁶³³ Литвин Н., Литвин О. Адміністративний процес в Україні: колективна монографія; за ред В. Галуцька, О. Правоторової. Київ, 2022. 786 с.

Але надважливе завдання судового контролю покладено Конституцією України саме на адміністративне судочинство. Відповідно до вимог статті 125 Конституції з метою захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин діють адміністративні суди.

Адміністративне судочинство виконує подвійне завдання: з одного боку – забезпечення охорони прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, тобто приватного інтересу в публічних правовідносинах, з другого – недопущення свавілля з боку органів державної влади та місцевого самоврядування, тобто захист публічного інтересу.

Призначення адміністративної юстиції полягає у здійсненні тільки правового контролю, а не контролю за доцільністю управлінської діяльності.

Таким чином, значення судового контролю за діяльністю публічної адміністрації як основного завдання адміністративного судочинства полягає в тому, що звернення особи до суду з позовною заявою є не лише вимогою приватної особи про захист належних їй прав, свобод і законних інтересів у сфері публічно-правових відносин, але й тією підставою, що ініціює контрольню-наглядову діяльність адміністративного суду, в ході якої він перевіряє законність дій суб'єкта носія публічної влади та вживає відповідні заходи за її результатами.

Наступне завдання адміністративного суду полягає у справедливому, неупередженому та своєчасному вирішенні судом спорів у сфері публічно-правових відносин. Право на розгляд справи означає право особи не тільки звернутися до суду, але і право на те, що його справа буде розглянута та вирішена «незалежним» і «безстороннім» судом. При цьому особі має бути забезпечена можливість реалізувати вказані права без будь-яких перепон чи ускладнень. Здатність особи безперешкодно отримати судовий захист є змістом поняття доступу до правосуддя.

ЄСПЛ неодноразово наголошувала на тому, що «для того, щоб право на доступ до суду було ефективним, особа повинна мати чітку фактичну можливість оскаржити діяння, що становить втручання у її права» («Беллет проти Франції», рішення від 4 грудня 1995 року).

Питання ефективності правового захисту аналізувалося в рішеннях українських судів. Зокрема, у постанові від 16 вересня 2015 року у справі №21-1465a15 Верховний Суд України дійшов висновку, що рішення суду в разі задоволення позову має бути таким, що б гарантувало дотримання і захист прав, свобод, інтересів позивача від порушень із боку відповідача, забезпечувало його виконання та унеможливило потребу подальших звернень до суду. Спосіб відновлення порушеного права має бути ефективним та таким, який виключає подальші протиправні рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, а у випадку невиконання, або неналежного виконання рішення не виникала би потреба повторного звернення до суду, а здійснювалося примусове виконання рішення.

Однак із початком широкомасштабної збройної агресії з боку російської федерації перед судовою системою, зокрема й адміністративними судами, постали нові завдання.

Забезпечення безперервності функціонування адміністративних судів стало першочерговим завданням судової системи країни під час дії воєнного стану. Вона включає в себе забезпечення безпеки життя суддів та робітників суду, збереження кадрового складу судів, збереження та евакуація судових справ або знищення окремих категорій справ, визначення місць, до яких мають бути переміщені справи та документи, визначення підсудності справ судів, які припинили або зупинили свою діяльність.

2.2. Правові засади діяльності адміністративних судів в умовах воєнного стану

Адміністративний суд, як і будь-який інший суд в системі загальних судів України, організований та функціонує на відповідних правових засадах.

Правові засади діяльності адміністративного суду слід розуміти як сукупність юридично значущих елементів (нормативно-правових актів), що формують цей інститут та роблять можливою його практичну реалізацію. Поняття «правові засади» набагато ширше за поняття «джерела права».

Саме існування в судовій системі назви «адміністративна» вже визначає адміністративні елементи і в організації адміністративної юстиції взагалі (назва судів, система побудови судів, кадровий склад, фінансове забезпечення), і в порядку її функціонування (процесуальні аспекти діяльності), а також характер справ, що вирішується адміністративними судами (публічно-правові спори). Таким чином, можна визначити три групи нормативно-правових актів які регулюють діяльність адміністративних судів: організаційно-розпорядчі, матеріально-правові та процесуально-правові.

Якщо проаналізувати всі джерела нормативно-правового забезпечення діяльності адміністративних судів, то можна виокремити три великі групи нормативно-правових актів за їх ієрархічною побудовою:

– конституційні норми (норми найвищої юридичної сили)

Ключовим нормативно-правовим актом в цій групі джерел права є Конституція України, яка становить собою основний закон держави, що з точки зору юридичної сили є верхівкою національної системи права і законодавства, і її основою щодо змісту: саме Конституція визначає найбільш важливі (принципові, визначальні) аспекти устрою суспільно-державного життя в нашій країні. Усі інші нормативно-правові акти ухвалюються на основі Конституції з метою забезпечення належного виконання і практичної реалізації проголошених у ній ідей, принципів, пріоритетів.

До конституційних норм можна також віднести ті норми, які мають особливе значення для державного будівництва України: Декларація про державний суверенітет України, Акт проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 року, Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України від 8 червня 1995 р.

Наприклад, по вказаним нормативно-правовим актам можна простежити генезу розвитку судової влади України в бік демократизації та створення правової держави. 16 липня 1990 р. Верховною Радою УРСР проголошено Декларацію про державний суверенітет України, розділом III якої було вперше на законодавчому рівні проголошено, що влада в Україні здійснюється за принципом розподілу на законодавчу, виконавчу та судову.

Конституційним договором між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до ухвалення нової Конституції України, ухваленого 8 червня 1995 року статтею 39 передбачалося, що правосуддя в Україні здійснюється у формі судочинства в цивільних, господарських, адміністративних і кримінальних справах, а також у формі ухвалення рішень з питань відповідності чинному законодавству правових актів посадових осіб, місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

А вже Конституцією України (статтею 129) закріплена організаційно правова норма існування адміністративних судів: Із метою захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин діють адміністративні суди;

– норми ратифікованих Україною міжнародних правових актів

Міжнародний договір України – укладений у письмовій формі з іноземною державою або іншим суб'єктом міжнародного права акт, який регулюється міжнародним правом незалежно від того, міститься договір в одному чи декількох пов'язаних між собою документах, і незалежно від його конкретного найменування (договір, угода, конвенція, пакт, протокол тощо). Так, у статті 8 Загальної декларації прав людини закріплено, щ кожна людина має право на ефективне поновлення в правах компетентними національними судами в разі порушення її основних прав, наданих їй конституцією або законом.

Особливе місце в розрізі нашого дослідження займає Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 1950 р., значення якої для правосуддя ми вже неодноразово згадували в попередніх підрозділах.

Значення міжнародних договорів як джерела нормативно-правових засад звернення до адміністративного суду важко переоцінити, адже вони:

– уособлюють у собі панівні в демократичній міжнародній спільноті ідеї, переконання щодо того, яким чином має бути організований та функціонувати захист прав, свобод і законних інтересів громадян, зокрема у судовій формі;

– зобов'язують державу забезпечувати належне втілення на національному рівні проголошених у міжнародних договорах принципів та норм, які втілюється в основному принципі права міжнародних договорів «*Pacta sunt servanda*» (договори мають виконуватися);

– є орієнтиром для розвитку відповідного національного законодавства, адже за своєю юридичною силою норми міжнародних договорів поступаються лише конституційним нормам. Відповідно приєднавшись до певного договору, Україна таким чином визнає його частиною національного законодавства і зобов'язується привести останнє відповідно до положень першого;

– інші норми законодавства України

Термін «законодавство України» в юридичній науці має декілька значень. Одна частина науковців визначає цей термін у «вузькому» значенні, коли під цим терміном розуміють систему законів України, що формується Верховною Радою України як єдиним органом законодавчої влади.

У найширшому значенні під терміном «законодавство» розуміють систему законів і постанов Верховної Ради України, указів Президента України, постанов, декретів і розпоряджень Кабінету Міністрів України, а також нормативних актів міністерств і відомств, місцевих рад і місцевих державних адміністрацій⁶³⁴.

У цій категорії нормативно-правових актів розміщується такий інститут адміністративного права, як джерела права, за якими функціонує система адміністративних судів, які також можна поділити на два види: джерела права, за якими здійснюється правосуддя (процесуально-правові норми), і ті, що застосовуються судом при розгляді судових справ (матеріально-правові норми).

Так, стаття 3 КАСУ встановлює, що порядок здійснення адміністративного судочинства встановлюється Конституцією України, цим Кодексом та міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Ст. 7 КАС України визначено, що до джерел права, які застосовуються судом, віднесено: Конституцію, закони України та інші правові акти, ухвалені відповідним органом на підставі, у межах повноважень та у спосіб, визначені Конституцією та законами України, а також міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Найбільш актуальні питання правового забезпечення здійснення адміністративного судочинства виявилися під час озброєної агресії РФ на території України.

Аналіз правових засад діяльності адміністративних судів під час воєнного стану слід розпочати з Указу Президента України № 64/2022 від 24.02.2022 р. «Про введення воєнного стану в Україні», який був затверджений Верховною Радою України і в той же день – Законом України № 102-ІХ. Указані нормативно-правові акти, так би мовити, «запустили» механізм діяльності

⁶³⁴ Шемшученко Ю. Законодавство // Юридична енциклопедія: [в 6-ти т.] / ред. кол. Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) [та ін.] Київ: Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана, 1998. Т. 2 : Д Й. 744 с.

всіх інших нормативно-правових актів, які регулюють питання воєнного стану. Це зокрема:

- Конституція України;
- Закон України «Про оборону України»;
- Закон України «Про правовий режим воєнного стану»;
- Закон України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» № 3543-ХІІ від 21 жовтня 1993 року;
- Закон України «Про основи національного спротиву» № 1702-ІХ від 16 липня 2021 року;
- постанова Кабінету Міністрів України від 08 липня 2020 року № 573 «Питання запровадження та здійснення деяких заходів правового режиму воєнного стану».

Правову основу діяльності судів під час воєнного стану складає передусім Конституція України, адже введення воєнного стану передбачає обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина, передбачені статтями 30 – 34, 38, 39, 41 – 44, 53 Конституції України.

Статтею 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» вводяться тимчасові обмеження прав і законних інтересів юридичних осіб у межах та обсязі, що необхідні для забезпечення можливості запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, які передбачені цим законом.

3 березня 2022 р. Верховною Радою України було ухвалено Закон України № 2112-ІХ «Про внесення змін до Закону України "Про судоустрій і статус суддів" щодо зміни підсудності судів».

27 липня 2022 року було ухвалено Закон України «Про внесення змін до Закону України "Про судоустрій і статус суддів" щодо додаткових способів інформування про судові справи та проведення зборів суддів в умовах воєнного чи надзвичайного стану» № 2461-ІХ .

Важливим нормативно-правовим актом, який регулює здійснення правосуддя та кримінального провадження в умовах бойових дій (у зв'язку з проведенням антитерористичної операції), є Закон України № 1632-VII від 12 серпня 2014 року.

Не менш значущими правовими засадами здійснення правосуддя під час воєнного стану є організаційно-правові акти, до яких потрібно віднести рішення Ради суддів України (№ 9 від 24.02.2022р., №11 від 25.03.2022р. й інші) та розпорядження Голови Верховного Суду щодо зміни територіальної підсудності судових справ в умовах воєнного стану.

2.3. Дотримання принципів адміністративного судочинства в умовах воєнного стану

Принципи адміністративного судочинства – це засади, основоположні ідеї, у яких відображено якісні особливості, певні специфічні властивості, що

закріплені в нормах права, які відображають структуру адміністративного судочинства, стан і перспективи його розвитку, спрямовані на захист прав, свобод і інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів під час здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень⁶³⁵.

Для розуміння механізму функціонування адміністративного судочинства важливим інструментом є класифікація принципів адміністративного судочинства. В. Потапенко пропонує здійснити класифікацію принципів адміністративного процесу за такими критеріями:

- 1) за сферою поширення – загальноправові, галузеві, міжгалузеві;
- 2) за способом нормативного закріплення – принципи, закріплені в Конституції України або в законодавчих нормативно-правових актах, і принципи, які реалізуються в судовій практиці та виводяться з положень законодавства про адміністративне судочинство;
- 3) за об'єктом впливу – принципи, які визначають процесуально-правову діяльність адміністративного суду, і принципи, які визначають процесуальну діяльність осіб, що беруть участь у справі (сторін, третіх осіб, представників сторін і третіх осіб);
- 4) за предметом правового регулювання:
 - а) принципи організації правосуддя (судоустрою і судочинства), а також функціональні (принципи процесуальної діяльності – судочинства);
 - б) принципи, які визначають зміст процесуальної діяльності (офіційне з'ясування всіх обставин справи, диспозитивність, змагальність тощо);
 - в) принципи, що визначають процесуальну форму виконання процесуальних дій (гласність, відкритість)⁶³⁶.

Запровадження **принципу верховенства права** в адміністративному судочинстві пов'язано передусім з утвердженням пріоритету Конституції України в системі законів і нормативно-правових актів. В Основному Законі України закріплено, що в нашій державі визнається і діє принцип верховенства права.

Досить вдале та розгорнуте тлумачення визначено в Рішенні Конституційного Суду України у справі № 15-рп/2004 від 2.11.2004 р., в якому зазначається, що відповідно до частини першої статті 8 Конституції України в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Верховенство права – це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави

⁶³⁵ Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики: настільна книга судді / за заг. ред. О. М. Пасенюка. Київ : Істина, 2007. 608 с.

⁶³⁶ Потапенко С. Система принципів адміністративного процесу України та проблеми їх класифікації. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2010. № 1. С. 166–174.

його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути наповнені передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним із проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Усі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення в Конституції України.

У чинному Кодексі адміністративного судочинства України також закріплено принцип верховенства права, який згідно зі статтею 6 цього Закону полягає в тому, що людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями й визначають зміст і спрямованість діяльності держави. При цьому в Кодексі закріплено, що Суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини.

Отже, враховуючи вищевикладені нормативно-правові акти, можемо дійти висновку про те, що верховенство права є одним із найбільш складних, універсальних та об'ємних принципів права. Проблемність формулювання його чіткого поняття також зумовлена тим, що цей принцип прямим чином пов'язаний із феноменом права, який має багатоаспектний характер і низку наукових підходів до його тлумачення, які суттєво різняться. Однак пояснити сутнісний зміст верховенства права можна такими моментами:

а) верховенство права є найвищою соціальною цінністю, що уособлює уявлення цивілізації, суспільства про соціальну справедливість, свободу та рівність;

б) верховенство права є однією з ключових підвалин організації та функціонування взаємовідносин між суспільством, людиною, громадянином з одного боку, та державою – з іншого.

Причому змістовна складова й реалізація означеного принципу для громадянина або особи та органу владних повноважень, зокрема суду, різняться за своєю спрямованістю, а саме:

– для людини та громадянина верховенство права полягає в тому, що їх права та свободи, закріплені в Конституції, є непорушними і посягання на них дозволяє особі їх захищати у встановленій формі та порядку, зокрема через звернення до суду. Тобто для людини та громадянина верховенство права є потрібною гарантією їх нормального існування в державі та суспільстві;

– для суб'єктів владних повноважень верховенство права – це основна вимога щодо пріоритетів, ідейного спрямування їх діяльності;

– для адміністративного суду – у його обов'язку забезпечити належне регування на звернення приватної особи, тобто забезпечити ефективний захист її порушених прав, свобод і законних інтересів через здійснення своєча-

сного та об'єктивного, неупередженого та справедливого вирішення спору⁶³⁷.

Принцип верховенства права в адміністративному судочинстві є одночасно механізмом реалізації громадянином свого права на звернення до суду, а з іншого боку – невід'ємною частиною судового процесу, оскільки застосовується як учасниками судового процесу, так і судом на різних стадіях судового процесу в різних аспектах процесуальних дій. Наприклад, ухвалюючи позовну заяву до розгляду, суд вирішує важливі питання доступу до правосуддя, які є складовими частинами принципу верховенства права. Під час розгляду справи суд застосовує цей принцип як при виконанні процесуальних дій, так і при застосування норм матеріального права. Навіть при написанні судового рішення суд відповідно до вимог ст. 242 КАСУ зобов'язаний застосовувати принцип верховенства права.

Дотримання принципу верховенства права в умовах воєнного стану – надскладне завдання як для держави загалом, так і для всіх державних органів. Особлива роль в цьому процесі дотримання верховенства права в умовах озброєною агресії лежить саме на органах судової влади. Саме вони мають продемонструвати суспільству приклад неухильного дотримання цього принципу як самим судом, а через механізм судового контролю – і діями органів державної влади.

Принцип верховенства права набуває логічного продовження й розвитку в **принципі законності**, що передбачає дотримання норм права, закріплених у приписах законів та інших джерел (форм) права відповідно до принципу верховенства права, реалізація якого убезпечує людину від свавілля владних інституцій та їхніх посадових осіб (виражається через внутрішню, сутнісну, ознаку, що полягає в неухильній відповідності приписів гуманістичній сутності права). У контексті правозастосовної діяльності принцип законності – це належне додержання юридичної підстави справи: а) засновувати рішення справи на конкретній нормі права чи сукупності норм, які прямо стосуються справи; б) діяти в межах своєї компетенції; не виходити за межі повноважень, передбачених законом; в) не ухилятися від застосування норми, коли виникають обставини, передбачені нею; не припиняти дії норми з будь-якого приводу (застарілість, невідповідність місцевим умовам тощо) або під впливом особи (органу), що не уповноважена на те законом; г) діяти відповідно до встановленої процедури й дотримуватися форми правозастосовного акта, що передбачена законом (акт повинен мати належні реквізити)⁶³⁸.

Принцип законності дій суб'єкта владних повноважень в адміністративному судочинстві закріплений у п. 1 ч. 2 ст. 2 КАС України, відповідно до якого в справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів вла-

⁶³⁷ Ситников О. Принцип верховенства права як ключова засада звернення до адміністративного суду. *Юридичний бюлетень*. 2018. № 8. С. 134–138.

⁶³⁸ Скакун О. Ф. Теорія права і держави : підручник. 2-ге вид. Київ: Алерта, 2010. 520с.

дних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи ухвалені (вчинені) вони на підставі, у межах повноважень та в спосіб, що визначені Конституцією та законами України.

В адміністративному судочинстві виявляється особлива роль принципу законності:

– по-перше, встановлює єдиний, обов’язковий для всіх осіб режим (порядок) звернення до адміністративного суду, тобто законодавчо регламентує строки звернення до суду, форму та зміст позовної заяви та інших заяв по суті справи, порядок подання позову та інших процесуальних документів до суду, форму участі кожної особи у розгляді вказаних звернень в суді, права та обов’язки учасників процесу під час судового розгляду адміністративної справи;

– по-друге, цей принцип зобов’язує суди, розглядаючи звернення та ухвалюючи рішення за результатами розгляду справи, керуватися виключно нормами Конституції України, а також відповідного чинного матеріального та процесуального законодавства;

– по-третє, законність слугує критерієм, на підставі якого суд здійснює оцінку дій (бездіяльності), рішень органу публічної влади з точки зору їх правомірності стосовно заявника, його прав і законних інтересів, тобто здійсню судовий контроль за органами публічної влади.

Наступний принцип за класифікацією є як загальноправовим, так і спеціальним. ЄСПЛ у справі *Golder v. UK* (1975) зазначив: «Навряд чи можна досягнути верховенство права за відсутності можливості мати **доступ до суду**» (параграф 34). Таким чином, ЄСПЛ визначив важливість принципу доступу до суду в системі захисту прав людини від втручання в їх здійснення з боку будь-якої особи або державного органу та поставив його на одному рівні з принципом верховенства права.

В українському законодавстві принцип доступності правосуддя закріплено як на конституційному рівні (ст. 55, 124 Конституції України), так і на законодавчому (ст. 5 КАС України, ст. 7, 8 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»).

Здатність будь-якої особи в разі порушення прав безперешкодно отримати судовий захист у вигляді доступу до незалежного й безстороннього суду через вирішення спорів за встановленою законом процедурою на засадах верховенства права є складовою системи фундаментальних цінностей будь-якого демократичного суспільства. Позбавлення такого права не можливе за будь-яких умов.

Рівність учасників судового процесу перед законом і судом закріплено у статті 8 КАСУ. Не може бути привілеїв чи обмежень прав учасників судового процесу за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

Як зазначає Конституційний Суд у своєму рішенні від 25 квітня 2012 року № 11-рп/2012, засада рівності всіх учасників судового процесу перед законом і судом забезпечує гарантії доступності правосуддя та реалізації права на судовий захист, закріпленого в частині першій статті 55 Конституції України. Ця засада є похідною від загального принципу рівності громадян перед законом, визначеного частиною першою статті 24 Основного Закону України, і стосується зокрема сфери судочинства. Рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом передбачає єдиний правовий режим, який забезпечує реалізацію їхніх процесуальних прав.

Однак застосування принципу рівності учасників перед законом і судом в адміністративному судочинстві має деякі особливості. На відміну від суб'єкта владних повноважень, який наділений законодавством значним обсягом повноважень і має певні механізми їх реалізації, особа інколи не володіє такими можливостями впливу на його діяльність, і тому законодавець забезпечив необхідні заходи для врівноваження можливостей особи захистити себе в суді.

Перш за все це покладення обов'язку суб'єкта владних повноважень щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності, якщо він як відповідач заперечує адміністративний позов (ч. 2 ст. 71 КАС України). По друге, ці особливості полягають в активній ролі суду у розгляді справ (наприклад, збирання та витребовування доказів у справі за власною ініціативою, призначення експертизи та інші процесуальні дії), що зумовлено публічно-правовим характером справ адміністративної юрисдикції, що у свою чергу забезпечує баланс рівності учасників процесу перед законом і судом.

Однак ці особливості застосування принципу рівності сторін жодним чином не зменшують значення іншого принципу адміністративного судочинства – **змагальності сторін**.

Під цим принципом згідно зі змістом п. 4 ч. 3 ст. 129 Конституції слід розуміти процесуальні можливості осіб, які беруть участь у справі, вчиняти діяння, спрямовані на доведення обґрунтованості та переконливості своєї правової позиції щодо предмета спору. Власне поведінка осіб, які беруть участь у справі, зумовлена їхнім ставленням до предмета адміністративної справи і визначається процесуальним становищем, що за своєю метою, як правило, має протилежний характер, а це своєю чергою об'єктивно визначає наявність змагальності між ними як конкурувальними суб'єктами спірних правовідносин. Тобто правова природа адміністративного судочинства, яка передбачає наявність такої категорії, як «спір», зумовлює виникнення змагальності на підставі, в межах та у спосіб, передбачені Конституцією й КАС України.

Поряд із принципом змагальності невідривно існує принцип **диспозитивності**. На думку О. Пасенюка, він полягає в можливості осіб, які беруть участь у справі, розпоряджатися своїми матеріальними та процесуальними правами як для захисту власних прав, так і прав, свобод та інтересів інших фізичних та юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від пору-

шень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів під час здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень⁶³⁹.

Згідно з цим принципом, звернення до адміністративного суду – це право, а не обов'язок особи. Вона на власний розсуд вирішує, звертатися їй до суду за захистом своїх прав, свобод і законних інтересів у публічно-правових відносинах чи скористатися іншими формами обстоювання та відновлення правової справедливості.

Позивач поряд із правом звернення до суду наділений також свободою розпоряджатися в подальшому цим використаним правом (на звернення до суду) через зміни своєї правової позиції в суді:

- змінити предмет та підстави позову;
- якщо постає питання про відшкодування збитків, змінити і ціну позову;
- відмовитись від позовних вимог як у повному обсязі, так і частково.

Саме в цьому і полягає принцип диспозитивності – можливості кожної особи, яка звернулася до адміністративного суду із позовом змінити правову позицію або взагалі на будь-якій стадії відмовитися від своєї позовної заяви.

Але і така свобода у розпорядженні своїх прав не є абсолютною. Так, частиною 6 статті 47 КАСУ передбачено, що суд не ухвалює відмови позивача від позову, якщо ці дії суперечать закону або порушують чий-небудь права, свободи чи інтереси. У такому разі суд має розглянути справу по суті та винести рішення згідно зі встановленими обставинами у справі.

В адміністративному судочинстві, на відміну від цивільного та господарського, діє принцип **офіційності**, який полягає в активній позиції суду щодо з'ясування всіх обставин у справі (ч. 2, 4 ст. 9, ч. 3 ст. 77, ч. 3, 4 ст. 80 КАС України). Обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на суб'єкта владних повноважень, якщо він як відповідач заперечує адміністративний позов (ч. 2 ст. 77 КАС України), а в цивільному судочинстві кожна сторона зобов'язана довести ті обставини, на які вона посилається як на підставу своїх вимог і заперечень (ч. 3 ст. 12, ч. 1 ст. 81 Цивільного процесуального кодексу України). Крім того, «суб'єкт владних повноважень має подати суду всі наявні в нього документи та матеріали, які можуть бути використані як докази в справі. У разі невиконання цього обов'язку суд витребує зазначені документи та матеріали», а якщо такі приписи відповідач без поважних причин не виконує, то «суд вирішує справу на основі наявних доказів» (ч. 4, 6 ст. 71 КАС України). Цивільно-процесуальне законодавство не встановлює для суду таких повноважень.

Адміністративні справи з приводу оскарження правових актів індивідуальної дії, а також дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які

⁶³⁹ Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики: настільна книга судді / за заг. ред. О. М. Пасенюка. Київ : Істина, 2007. 608 с

стосуються інтересів конкретної особи, відповідно до ч. 2 ст. 19 КАС України вирішуються адміністративними судами за вибором позивача, крім випадків, установлених цим Кодексом. Проте в цивільному судочинстві згідно зі ст. 109 ЦПК України суд розглядає позови за місцем проживання чи місцеперебуванням відповідача, крім випадків, зазначених у ст. 110 ЦПК.

Законом встановлено, що розгляд справ в адміністративних судах проводиться відкрито, крім випадків, визначених цим Кодексом. Будь-яка особа має право бути присутньою у відкритому судовому засіданні. Від особи, яка бажає бути присутньою в судовому засіданні, забороняється вимагати будь-які документи, крім документа, що посвідчує особу. Особи, які бажають бути присутніми в судовому засіданні, допускаються до зали судового засідання до початку судового засідання та під час перерви. Особи, присутні в залі судового засідання, представники засобів масової інформації можуть проводити в залі судового засідання фотозйомку, відео- та аудіозапис з використанням портативних відео- та аудіотехнічних засобів без отримання окремого дозволу суду, але з урахуванням обмежень, встановлених цим Кодексом. Трансляція судового засідання здійснюється з дозволу суду. Якщо всі учасники справи беруть участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції, здійснюється транслявання перебігу судового засідання в мережі Інтернет в обов'язковому порядку.

Розгляд справи в закритому судовому засіданні проводиться у випадках, коли відкритий судовий розгляд може мати наслідком розголошення таємної чи іншої інформації, що охороняється законом, потрібності захисту особистого та сімейного життя людини, а також в інших випадках, визначених законом. Про розгляд справи в закритому судовому засіданні суд постановляє ухвалу. Суд ухвалою може оголосити судові засідання закритим повністю або оголосити закритою його частину [68].

Важливість принципу **гласності й відкритості розгляду** адміністративних справ полягає, на нашу думку, у тому, що він дозволяє заявнику привернути увагу широкого загалу до проблем зловживання владою, свавілля з боку суб'єктів владних повноважень, а також некомпетентного виконання ними своїх завдань, функцій і відповідних владних повноважень.

Відповідно до ст. 45 КАС України учасники судового процесу та їхні представники мають добросовісно користуватися процесуальними правами.

Зловживання процесуальними правами не дозволяється. З урахуванням конкретних обставин справи суд може визнати зловживанням процесуальними правами дії, що суперечать завданню адміністративного судочинства, зокрема: подання скарги на судові рішення, яке не підлягає оскарженню, не є чинним або дія якого закінчилася (вичерпана), подання клопотання (заяви) для вирішення питання, яке вже вирішено судом, за відсутності інших підстав або нових обставин, заявлення завідомо безпідставного відводу або вчинення інших аналогічних дій, які спрямовані на безпідставне затягування чи перешкоджання розгляду справи чи виконання судового рішення; подан-

ня декількох позовів до одного й того самого відповідача (відповідачів) із тим самим предметом та з тих самих підстав, або подання декількох позовів з аналогічним предметом і з аналогічних підстав, або вчинення інших дій, метою яких є маніпуляція автоматизованим розподілом справ між суддями; подання завідомо безпідставного позову, позову за відсутності предмета спору або в спорі, який має очевидно штучний характер; необґрунтоване або штучне об'єднання позовних вимог з метою зміни підсудності справи, або завідомо безпідставне залучення особи як відповідача (співвідповідача) з тією самою метою; узгодження умов примирення, спрямованих на шкоду правам третіх осіб, умисне неповідомлення про осіб, які мають бути залучені до участі в справі.

Отже, цей принцип вимагає від заявників утриматися від дій, спрямованих на перешкоджання нормальній роботі суду, введення його в оману щодо реальних обставин справи, затягування процесу, отримання незаконних переваг під час розгляду справи. В іншому разі суд має право залишити заяву без розгляду або повернути її особі. Щодо суду, то він із виконання цього принципу зобов'язаний вживати заходів для запобігання зловживанню процесуальними правами. За умов зловживання учасником судового процесу його процесуальними правами суд застосовує до нього заходи, визначені цим КАС України.

Чинним КАС України передбачено, що учасники справи, а також особи, які не брали участі в справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та (або) обов'язки, мають право на апеляційний перегляд справи та у визначених законом випадках – на касаційне оскарження судового рішення. Не допускається касаційне оскарження судового рішення першої інстанції без його перегляду в апеляційному порядку. Цей принцип суттєво посилює гарантії на справедливе, неупереджене та об'єктивне вирішення публічно-правового спору. Завдяки цьому принципу особа у своєму прагненні домогтися справедливості не обмежена рішенням лише однієї судової інстанції;

Судові рішення, що набрали законної сили, є обов'язковими до виконання всіма органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими та службовими особами, фізичними і юридичними особами та їхніми об'єднаннями на всій території України. Невиконання судового рішення зумовлює відповідальність, установлену законом. Обов'язковість судового рішення не позбавляє осіб, які не брали участі у справі, можливості звернутися до суду, якщо ухваленим судовим рішенням вирішено питання про їхні права, свободи, інтереси та (або) обов'язки.

Однак принцип обов'язковості судового рішення застосовується в адміністративному судочинстві із іншого прикладного значення, яке полягає в тому, що обставини, встановлені рішенням суду в господарській, цивільній або адміністративній справі, що набрало законної сили, не доказуються під час розгляду іншої справи, у якій беруть участь ті самі особи або особа, стосовно

якої встановлено ці обставини, якщо інше не встановлено законом (ч.4 ст.78 КАСУ).

Отже, можна констатувати, що саме принципи формують правову основу, базис інституту звернення до адміністративного суду. У контексті структури вони є своєрідним стрижнем, ядром, навколо якого формуються й функціонують матеріальні та процесуальні норми права. У ціннісно-регулятивному аспекті принципи – це ключові орієнтири, з огляду на які мають реалізовувати свою поведінку приватні особи та суб'єкти владних повноважень, зокрема адміністративні суди.

2.4 Суб'єкти адміністративного судочинства. Учасники судового процесу. Адміністративна правоздатність і дієздатність

Суб'єктом адміністративного судочинства визначається особа, яка породжує адміністративні процесуальні правовідносини з приводу відправлення правосуддя адміністративними судами і у межах яких вона виступає як потенційний чи реальний її учасник. Категорія «учасник адміністративного судочинства» є складовою категорії «суб'єкти адміністративного судочинства» і охоплюється нею⁶⁴⁰. До суб'єктів адміністративного судочинства відносять суд, особу, яка звертається на захист своїх прав, законних інтересів, відповідача, органи та осіб, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб (прокурор, Уповноважений із прав людини, органи місцевого самоврядування, органи державної влади, фізичні та юридичні особи). Наділення зазначених суб'єктів процесуальними правами та обов'язками означає, що законодавець установив конкретне місце кожного суб'єкта в адміністративному процесі, завдяки чому сам процес набуває упорядкованого, послідовного характеру.

Категорія «суб'єкт адміністративного судочинства» набагато ширша за своїм значенням і сутністю за категорію «учасник адміністративного судочинства», оскільки охоплює не лише учасників, а й адміністративний суд як суб'єкта, що має адміністративну процесуальну правосуб'єктність⁶⁴¹.

Відповідно до положень КАС України учасниками судового процесу є:

– учасники справи: сторони (позивач, відповідач), треті особи, органи й особи, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб, представники учасників справи;

– інші учасники судового процесу: помічник судді, секретар судового засідання, судовий розпорядник, свідок, експерт, експерт з питань права, перекладач, спеціаліст.

Позивачами в адміністративній справі можуть бути:

⁶⁴⁰ Бачун О. Правовий статус суб'єктів адміністративного судочинства: автореф. дис... канд. юрид. наук. Київ, 2009. 18 с.

⁶⁴¹ Копетюк М. Адміністративний суд як суб'єкт адміністративного судочинства. *Історико-правовий журнал*. 2018. № 2 (12)

- громадяни України;
- іноземці чи особи без громадянства;
- підприємства, установи, організації (юридичні особи);
- суб'єкти владних повноважень;

Відповідачами в адміністративній справі можуть бути:

- суб'єкти владних повноважень;
- громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, громадські об'єднання, юридичні особи, які не є суб'єктами владних повноважень, лише за адміністративним позовом суб'єкта владних повноважень: про тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності громадського об'єднання; про примусовий розпуск (ліквідацію) громадського об'єднання; про затримання іноземця або особи без громадянства чи примусове видворення за межі території України; про встановлення обмежень щодо реалізації права на свободу мирних зібрань (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо); в інших випадках, коли право звернення до суду надано суб'єкту владних повноважень законом.

Юридично статус позивача та відповідача особи набувають із моменту винесення судом ухвали про відкриття провадження у справі, у якій зазначається, ким і до кого пред'явлено адміністративний позов (ч. 9 ст.171 КАС України).

У разі заміни неналежної сторони первинний позивач або відповідач втрачає статус «сторони», а отже, втрачає адміністративну правосуб'єктність.

У статті 55 КАС України передбачено, що сторона, третя особа в адміністративній справі, а також особа, якій законом надано право звертатися до суду в інтересах іншої особи, може брати участь у судовому процесі особисто (самопредставництво) та (або) через представника. При цьому особиста участь у справі особи не позбавляє її права мати в справі й представника.

Юридична особа незалежно від порядку її створення, суб'єкт владних повноважень, який не є юридичною особою, беруть участь у справі через свого керівника, члена виконавчого органу, іншу особу, уповноважену діяти від її (його) імені відповідно до закону, статуту, положення, трудового договору (контракту) (самопредставництво юридичної особи, суб'єкта владних повноважень), або через представника.

У Кодексі наявні окремі норми, які визначають, хто такі законні представники, їх права та обов'язки (ст. 56), передбачено норми щодо осіб, які можуть бути представником (ст. 57), та норми щодо осіб, які не можуть бути представниками (ст. 58).

У разі пред'явлення позову особою, якій законом надано право звертатися до суду в інтересах іншої особи, у заяві мають бути зазначені підстави такого звернення. Відповідно до ст. 53 КАС України до таких осіб належать: Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, державні органи, прокурор, органи місцевого самоврядування, Національне агентство з питань запобігання корупції за зверненням викривача, фізичні та юридичні особи.

У новій редакції КАС України в нормах статей 160, 161 безпосередньо немає припису щодо обов'язкового додавання до позовної заяви довіреності чи іншого документа, що підтверджує повноваження представника, замість цього висунуто вимогу щодо зазначення підстав звернення до суду в інтересах іншої особи.

У той же час у разі подання представником до суду заяви, скарги, клопотання він додає довіреність або інший документ, що посвідчує його повноваження, якщо у справі немає підтвердження такого повноваження на момент подання відповідної заяви, скарги, клопотання. Тому такий документ потрібно надавати разом із позовною заявою.

Водночас повноваження представників сторін та інших учасників справи мають бути підтверджені такими документами:

- довіреністю фізичної або юридичної особи;
- свідоцтвом про народження дитини або рішенням про призначення опікуном, піклувальником чи охоронцем спадкового майна.

Довіреність фізичної особи має бути посвідчена нотаріально або у визначених законом випадках – іншою особою. Клопотання щодо посвідчення довіреності фізичної особи на ведення справи може бути задоволене судом, а сама довіреність або засвідчена підписом судді копія з неї приєднується до справи.

Довіреність фізичної особи, за зверненням якої ухвалено рішення про надання їй безоплатної вторинної правничої допомоги, може бути посвідчена посадовою особою органу (установи), що ухвалив таке рішення.

Довіреність від імені юридичної особи видається за підписом (електронним / цифровим) посадової особи, уповноваженої на це законом чи установчими документами.

Повноваження адвоката як представника підтверджуються довіреністю або ордером, виданим відповідно до Закону України «Про адвокатуру і адвокатську діяльність».

У разі подання представником заяви по суті справи в електронній формі він може додати до неї довіреність або ордер в електронній формі, підписані електронним цифровим підписом відповідно до Положення про Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему.

Довіреності та інші документи, які підтверджують повноваження представника й були посвідчені в інших державах, мають бути легалізовані в установленому законодавством порядку, якщо інше не встановлено міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Сторона, третя особа в адміністративній справі, а також особа, якій законом надано право звертатися до суду в інтересах іншої особи, може брати участь у судовому процесі особисто (самопредставництво) та (або) через представника. Особиста участь у справі особи не позбавляє її права мати в цій справі представника.

Юридична особа, суб'єкт владних повноважень, який не є юридичною особою, бере участь у справі через свого керівника або члена виконавчого органу, уповноваженого діяти від її (його) імені відповідно до закону, статуту, положення (самопредставництво юридичної особи) або через представника. Держава, територіальна громада бере участь у справі через відповідний орган державної влади, орган місцевого самоврядування відповідно до його компетенції, від імені якого діє його керівник або представник.

Права, свободи та інтереси малолітніх і неповнолітніх осіб, які не досягають віку, з якого настає адміністративна процесуальна дієздатність, а також недієздатних фізичних осіб захищають у суді їхні законні представники – батьки, усиновлювачі, опікуни чи інші особи, визначені законом.

Права, свободи та інтереси неповнолітніх осіб, які досягають віку, з якого настає адміністративна процесуальна дієздатність, непрацездатних фізичних осіб і фізичних осіб, цивільна дієздатність яких обмежена, можуть захищати в суді їхні законні представники – батьки, усиновлювачі, піклувальники чи інші особи, визначені законом. Суд може залучити до участі у таких справах відповідно неповнолітніх осіб, непрацездатних фізичних осіб і фізичних осіб, цивільна дієздатність яких обмежена (ч.ч. 1, 2 ст. 56).

Представником у суді може бути адвокат або законний представник. У справах незначної складності та в інших випадках представником може бути фізична особа, яка має адміністративну процесуальну дієздатність.

Органи або інші особи, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах малолітніх чи неповнолітніх осіб або осіб, які визнані судом недієздатними чи дієздатність яких обмежена, представляють у суді їхні посадові особи, крім випадків, коли такі органи та особи є стороною чи третьою особою у справі. Одна й та сама особа може бути одночасно представником або декількох позивачів, або декількох відповідачів, або декількох третіх учасників справи на одній стороні за умови відсутності конфлікту інтересів між ними.

Для того, щоб особа могла реалізувати своє право на звернення, вона має володіти адміністративною процесуальною правосуб'єктністю (або правосуб'єктністю), що становить собою здатність особи бути учасником відповідних процесуальних правовідносин, здійснювати в них самостійно або через представника свої процесуальні права та обов'язки.

Згідно з чинним КАС України здатність мати процесуальні права та обов'язки в адміністративному судочинстві (адміністративна процесуальна правосуб'єктність) визнається за громадянами України, іноземцями, особами без громадянства, органами державної влади, іншими державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами, підприємствами, установами, організаціями (юридичними особами).

Адміністративна процесуальна правосуб'єктність юридичної особи виникає з моменту її державної реєстрації. Що ж до правосуб'єктності фізичних

осіб, то згідно з КАС України здатність особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, зокрема доручати ведення справи представникові (адміністративна процесуальна дієздатність), належить фізичним особам, які досягли повноліття і не визнані судом недієздатними, а також фізичним особам до досягнення цього віку у спорах із приводу публічно-правових відносин, у яких вони відповідно до законодавства можуть самостійно брати участь. Здатність особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, зокрема доручати ведення справи представникові (адміністративна процесуальна дієздатність), належить органам державної влади, іншим державним органам, органам влади Автономної Республіки Крим, органам місцевого самоврядування, їх посадовим і службовим особам, підприємствам, установам, організаціям (юридичним особам).

Наявність або відсутність в особи потрібного обсягу адміністративної процесуальної правосуб'єктності є важливим критерієм розмежування таких близьких категорій як «право на судовий захист» і «право на звернення до суду» зокрема адміністративного. Право на судовий захист є безумовним, тобто будь-яка особа, права, свободи або законні інтереси якої порушені, може скористатися судовою формою їх захисту. Однак для того, щоб суд міг захистити зазначену особу, вона має звернутися до нього у встановленому законом порядку, для чого має володіти необхідним обсягом дієздатності. Тобто звернення – це юридично значуща дія, яку має вчинити дієздатна особа для того, щоб ініціювати роботу судової форми захисту її прав, свобод і законних інтересів. Звідси право на судовий захист може реалізувати кожна правоздатна особа, права, свободи чи законні інтереси якої порушені, у свою чергу реалізувати право на звернення до суду може тільки дієздатна особа. У разі відсутності в особи потрібного обсягу правоздатності в її інтересах до суду звертається представник цієї особи.

2.5. Адміністративна юрисдикція. Визначення компетентного суду. Склад суду. Відводи⁶⁴²

Конституційне положення щодо поширення судової форми захисту прав і свобод громадян на всі правовідносини у державі (стаття 124 Конституції України) зумовило запровадження державою **принципу розподілу** системи судоустрою за територіальністю та спеціалізацією судів (стаття 125 Конституції України⁶⁴³).

Принцип розподілу судових юрисдикцій за спеціалізацією судів важливий не тільки для подальшого розвитку правової науки загалом, але і з практичної точки зору, оскільки дозволяє учасникам суспільних правовідносин у

⁶⁴² Автор – Ситников Олександр Федотович, кандидат юридичних наук, академік Академії АПН, суддя ВАСУ у відставці, адвокат, керівник центру правових досліджень і просвітництва «Доступне правосуддя» ГО «Всеукраїнської асоціації суддів у відставці».

⁶⁴³ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

разі виникнення конфлікту інтересів (правового спору), який підлягає вирішенню в судовому порядку, визначити компетентний суд і порядок його вирішення.

Інститут судової юрисдикції є фундаментальним з точки зору забезпечення доступності правосуддя та має подвійний характер застосування: з одного боку, він слугує розмежуванню судових справ між різними видами судочинства – цивільного, господарського, кримінального, адміністративно-деліктного та адміністративного, з іншого – визначає внутрішній розподіл компетенції різних ланок судової системи (так звана підсудність, тобто територіальна та інстанційна юрисдикція судів: перша інстанція, апеляційна та касаційна).

Для успішного захисту прав, свобод та інтересів приватної особи (фізична або юридична) в судах загальної юрисдикції передусім потрібно з'ясувати компетенцію кожної судової юрисдикції, що складає перший критерій визначення предметної юрисдикції.

Загальні правила визначення предметної юрисдикції будь-якої судової справи встановлено процесуальними законами, якими регламентована предметна та суб'єктна юрисдикція адміністративних, господарських та цивільних судів, – це ст.ст. 4, 5, 19, 50 Кодексу адміністративного судочинства України⁶⁴⁴, ст.ст. 4, 20 Господарського процесуального кодексу України⁶⁴⁵ (4), ст.ст. 4, 19 Цивільного процесуального кодексу України⁶⁴⁶

Для найбільш складних правовідносин, що виникають у суспільстві, законодавець передбачив можливість визначення предметної юрисдикції в конкретних спорах у спеціальному законодавстві.

На сьогодні й досі залишаються дискусійними питання визначення критеріїв, за якими мають розподілятися судові справи для розгляду їх певними компетентними судами.

Під основними критеріями розмежування судових юрисдикцій М. Смокович визнає:

- 1) суб'єктний склад сторін спору;
- 2) предмет спірних правовідносин;
- 3) характер спірних правовідносин⁶⁴⁷.

Саме на цих критеріях потрібно зосередити увагу всім учасникам суспільних правовідносин при вирішенні питання вибору компетентного суду для вирішення юридичного спору.

У свою чергу В. Бевзенко більш детально визначає критерії вже адміністративної юрисдикції:

- 1) публічно-правові (адміністративно-правові) відносини;

⁶⁴⁴ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>

⁶⁴⁵ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-12#Text>

⁶⁴⁶ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15#Text>.

⁶⁴⁷ Смокович М. І. Визначення юрисдикції адміністративних судів та розмежування судових юрисдикцій: монографія. К.: Юрінком Інтер, 2012. С. 42.

2) рішення, дії, бездіяльність суб'єктів владних повноважень або виконання носіями публічних повноважень обов'язків, передбачених законодавством;

3) присутність у спірних правовідносинах суб'єкта владних повноважень, суб'єкта делегованих повноважень або носія публічних повноважень;

4) здійснення суб'єктом адміністративного повноваження, спір про право чи обов'язок у сфері публічного адміністрування;

5) законодавство, яке закріплює повноваження суб'єктів у сфері публічного адміністрування (адміністративне законодавство чи адміністративна норма, якими врегульовано спірні правовідносини).

Ці критерії адміністративної юрисдикції – первісні відомості про спір, категорії матеріального (адміністративного) права, які належить оцінити учасникам адміністративної справи, їх представникам, адміністративному суду. Тому, готуючись до адміністративного процесу, ці суб'єкти мають бути ґрунтовно обізнані із принциповими положеннями адміністративного права й законодавства⁶⁴⁸.

Ухвалюючи Кодекс адміністративного судочинства України 2005 року, законодавець не надав визначення поняття публічно-правового спору. Проте його тлумачення безпосередньо витікало з поняття справи адміністративної юрисдикції, тобто це переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, у якому принаймні однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень (п. 1 ч. 1 ст. 3 КАС України в редакції 2005 р.)

Звісно, такий підхід до тлумачення публічно-правового спору не відображав повноти та юридичної суті цього явища, оскільки публічне право охоплює різні інститути й галузі права (наприклад, конституційне, адміністративне, кримінальне право) та регулює відокремлені сфери суспільних відносин, що відповідно пояснює характеристику цього поняття як родового.

Певною мірою суперечності в розумінні публічно-правового спору в адміністративному судочинстві розв'язали ухвалені Законом 2147-VIII зміни до КАС України, згідно з яким у ст. 4 цього Кодексу було закріплено, що публічно-правовий спір – спір, у якому:

– хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, зокрема на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку з виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій;

– хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта владних повноважень, і спір виник у зв'язку з наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг;

⁶⁴⁸ Бевзенко В. Критерії адміністративної юрисдикції «Судебно-юридическая газета». 2020. 29 травня URL: <https://bit.ly/3gHTYAK>

– хоча б одна сторона є суб'єктом виборчого процесу або процесу референдуму, і спір виник у зв'язку з порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи⁶⁴⁹.

Значення публічно-правового спору як засадничого аспекту звернення до адміністративного суду полягає в тому, що він виражає факт наявності, а також характер і сутність розбіжностей, що виникли між особою під час реалізації нею своїх прав, свобод чи законних інтересів і суб'єктом владних повноважень. Саме ці неврегульовані розбіжності, суперечності є предметом судового розгляду, за результатами якого адміністративний суд ухвалює рішення про те, чи наявне було порушення суб'єктивних прав, свобод та (або) законних інтересів особи.

Досить тривалий час ключовим критерієм визначення адміністративної юрисдикції судового спору, як і публічно-правового спору, був суб'єктний склад сторін спору.

Велика Палата Верховного Суду Справа у п 7.10. своєї постанови від 25 червня 2019 року у справі № 924/1473/15 зазначила, що публічно-правовий спір має особливий суб'єктний склад. Участь органу державної влади чи органу місцевого самоврядування або їхніх службових чи посадових осіб є **обов'язковою ознакою** для того, щоб класифікувати спір як публічно-правовий.

Однак і вказана ознака публічно-правового спору має свої особливості при застосуванні її в адміністративному судочинстві: Спір набуває ознак публічно-правового за умов не лише наявності серед суб'єктів спору публічного органу чи посадової особи, а й здійснення ним (ними) у цих відносинах **владних управлінських функцій** (постанова Великої Палати Верховного Суду від 27 червня 2018 року у справі № 804/629/16⁶⁵⁰),

Також потрібно додати важливу ознаку публічно-правового спору, яка викладена в постанові Великої Палати Верховного Суду від 13 березня 2019 року у справі № 1917/1188/2012 (№ 826/1291/17): До адміністративної юрисдикції належить справа, яка виникає зі спору в публічно-правових відносинах, що стосується цих відносин, коли один з його учасників є суб'єктом владних повноважень, здійснює владні управлінські функції в цьому процесі або за його результатами владно впливає на фізичну чи юридичну особу та порушує їх права, свободи чи інтереси в межах публічно-правових відносин⁶⁵¹.

Таким чином, із вказаної судової практики слід зробити висновок, що суб'єктний склад публічно-правового спору має свої властивості:

- наявність у спорі суб'єкта владних повноважень (визначення якого надано у ст. 4 КАСУ);
- здійснення ним у спірних правовідносинах владних управлінських функцій;

⁶⁴⁹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2147-19#Text>

⁶⁵⁰ ⁶⁵⁰ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/75133438>

⁶⁵¹ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80555798>

- впливає на фізичну чи юридичну особу та порушує їх права, свободи чи інтереси або покладає певні обов'язки в межах публічно-правових відносин.

Отже, з ухваленням змін до КАСУ Законом 2147-VIII змінився і підхід до визначення критеріїв розмежування предметної юрисдикції між судами: Велика Палата Верховного Суду у постанові від 13 лютого 2019 року у справі № 820/381/16 зазначила, що помилковим є застосування ст. 17 КАС та поширення юрисдикції адміністративних судів на усі спори, стороною яких є суб'єкт владних повноважень, оскільки при вирішенні питання про розмежування компетенції судів щодо розгляду адміністративних і господарських справ недостатньо застосування виключно формального критерію – визначення суб'єктного складу спірних правовідносин (участь у них суб'єкта владних повноважень), натомість визначальною ознакою для правильного вирішення спору є характер правовідносин, з яких виник спір⁶⁵².

Крім зазначених вище критеріїв, адміністративна юстиція має інші характерні риси, які вирізняють її з-поміж інших видів судових юрисдикцій, зокрема наявність так званих адміністративних елементів в її сутності, які виявляються в таких сферах діяльності:

- спеціальній організації адміністративної юстиції (самостійність, відокремленість адміністративних судів; кадрове забезпечення та спеціалізація судів);
- особливий характер функціонування (схожість з адміністративним процесом, схожість і відмінність від інших юрисдикцій);
- специфіка правовідносин (публічно-правові).

На розбіжностях адміністративної та цивільної юрисдикцій наголошував також Конституційний Суд України у своєму рішенні від 9 вересня 2010 року № 19-рп/2010 у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвідомчості справ, пов'язаних із соціальними виплатами»: конституційний принцип спеціалізації, відповідно до якого утворено систему адміністративних судів, зумовив упровадження притаманного йому порядку судочинства. Цей порядок порівняно з цивільним судочинством має відмінності в процесуальних правах і обов'язках як осіб, які беруть участь у справі, так і суду в зборі та дослідженні доказів, що має забезпечити процесуальні можливості захисту прав, свобод та інтересів позивача в спорі із суб'єктом владних повноважень⁶⁵³.

В адміністративному судочинстві, на відміну від цивільного, діє принцип офіційності, який полягає в активній позиції суду щодо з'ясування всіх обставин у справі (ч. 4, 5 ст. 11, ч. 2 ст. 69, ч. 5 ст. 71 КАС України). Обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на суб'єкта

⁶⁵² <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80224284>

⁶⁵³ Рішення Конституційного суду України від 9 верес. 2010 р. № 19-рп/2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v019p710-10/ed20120115>

владних повноважень, якщо він як відповідач заперечує адміністративний позов (ч. 2 ст. 71 КАС України), а в цивільному судочинстві кожна сторона зобов'язана довести ті обставини, на які вона посилається як на підставу своїх вимог і заперечень (ч. 1 ст. 11, ч. 1 ст. 60 ЦПК України). Крім того, «суб'єкт владних повноважень повинен подати суду всі наявні в нього документи та матеріали, які можуть бути використані як докази в справі. У разі невиконання цього обов'язку суд виставляє зазначені документи та матеріали», а якщо такі приписи відповідач без поважних причин не виконує, то «суд вирішує справу на основі наявних доказів» (ч. 4, 6 ст. 71 КАС України). Цивільно-процесуальне законодавство не встановлює для суду таких повноважень»⁶⁵⁴.

Адміністративні справи з приводу оскарження правових актів індивідуальної дії, а також дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які стосуються інтересів конкретної особи, відповідно до ч. 2 ст. 19 КАС України вирішуються адміністративними судами за вибором позивача, крім випадків, установлених цим Кодексом. Проте в цивільному судочинстві згідно зі ст. 109 ЦПК України суд розглядає позови за місцем проживання чи місцеперебування відповідача, крім випадків, зазначених у ст. 110 ЦПК.

Адміністративне судочинство передбачає вихід за межі позовних вимог, якщо це потрібно для захисту прав людини, а також об'єднання в одне провадження кількох заявлених позивачем вимог, які за іншими законами належить розглядати в порядку різного судочинства (ч. 2 ст. 11, ч. 2 ст. 21 КАС України), що не допускається в цивільному судочинстві (ч. 1 ст. 11, ст. 16 ЦПК України).

У ч. 3 ст. 87 КАС України, на відміну від ч. 3 ст. 79 ЦПК України, не передбачено судових витрат на інформаційно-технічне забезпечення розгляду справи, які сплачує позивач під час подання цивільного позову (ч. 5 ст. 119 ЦПК України).

В адміністративному судочинстві, на відміну від цивільного, фізична особа як позивач до суб'єкта владних повноважень має переваги щодо компенсації судових витрат, а на прохання позивача службовцем апарату адміністративного суду може бути надана допомога в оформленні позовної заяви (ч.ч. 1, 5 ст. 94, ч. 3 ст. 105 КАС України).

На суттєвих відмінностях адміністративної юрисдикції від інших юрисдикцій наголошував також Пленум Вищого адміністративного суду України у своїй постанові № 8 від 20 травня 2013 року «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів»:

«Вирішуючи питання про визначення юрисдикції адміністративних судів щодо вирішення адміністративних справ, суди мають враховувати, що КАС України встановлює такі правила відмежування адміністративної юрисдикції від інших видів юрисдикції:

– понятійно-функціональне, тобто визначення адміністративної справи, що наведене в п. 1 ч. 1 ст. 3 КАС України;

⁶⁵⁴ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15#Text>.

– визначення видів публічних правовідносин (управлінські правовідносини та правовідносини, пов'язані з публічним формуванням суб'єкта владних повноважень), зазначених у ч. 1 ст. 17 КАС України;

– установлення переліку публічно-правових спорів, що підпадають під юрисдикцію адміністративних судів (ч. 2 ст. 17 КАС України);

– установлення переліку публічно-правових справ, що не належать до предмета адміністративної юрисдикції (ч. 3 ст. 17 КАС України).

Суди мають урахувати, що юрисдикція адміністративних судів може бути встановлена законом, зокрема ст. 23 Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 року № 2939-VI, ст. 28, 30 Закону України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 року № 4572-VI, ч. 4 та 5 ст. 82 Закону України «Про виконавче провадження» від 21 квітня 1999 року № 606-XIV, постановою Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів» від 20 трав. 2013 р. № 8.

Продемонстровані критерії та відмінності адміністративної юстиції від інших видів судочинства становлять собою яскравий приклад переваг адміністративного судочинства у сфері захисту будь-якої особи від свавілля органів державної влади та місцевого самоврядування, гарантування прав та законних інтересів фізичних і юридичних осіб у сфері адміністративних правовідносин, здійснення ефективного судового контролю за діяльністю органів виконавчої влади, законністю в державному управлінні.

Однак визначення компетентного суду залежить не тільки від визначення виду судових юрисдикцій. Як ми зазначали вище, важливими критеріями є також внутрішній розподіл компетенції різних ланок судової системи між собою за предметними, територіальними та інстанційними ознаками, а також визначення легітимного складу суду й можливість сторін впливати на визначення неупередженого складу суду.

Правила предметної, інстанційної та територіальної юрисдикції та наслідки їх недотримання (порушення). Важливий аспект розподілу судової юрисдикції стосується внутрішнього поділу адміністративних справ за ознаками предметної (родової), інстанційної (функціональної) та територіальної (просторової) юрисдикції (або як раніше ухвалено називати – підсудністю). Як зазначає В. Бевзенко, у КАС України у редакції 2017 р. ототожнено такі процесуальні категорії, як «адміністративна юрисдикція» і «підсудність адміністративних справ». У цьому нескладно переконатися, якщо звернути увагу на те, що у главі 2 «Адміністративна юрисдикція», розділі 1 «Загальні положення» поміщено статті, якими передбачено «адміністративну юрисдикцію» (ст. 19), «інстанційну юрисдикцію» (статті 22–24), «територіальну юрисдикцію (підсудність)» (статті 25–28). Тобто поняттям «адміністративна юрисдикція» охоплюються й адміністративна юрисдикція, і підсудність адміністративних справ.

Визначення компетентного суду для розгляду адміністративної справи провадиться залежно від таких критеріїв: предмет публічно-правового спору

або його суб'єктний склад, територіальні межі юрисдикції певного суду, виконувати певною ланкою судової системи функції в розгляді справи⁶⁵⁵.

Сутність означеного аспекту розподілу адміністративних справ полягає в тому, що особа для того, щоб реалізувати своє право на захист прав, свобод і законних інтересів від протиправних рішень, дій, бездіяльності суб'єктів публічної влади, має звернутися до компетентного адміністративного суду, уповноваженого законом на вирішення адміністративних спорів. Розподіл юрисдикцій (підсудності) адміністративних справ є важливою гарантією компетентного та своєчасного вирішення судом спірної ситуації між особою та суб'єктом публічної влади, що є запорукою ефективного й дієвого захисту порушених прав і відновлення правової справедливості.

Вище ми зазначили, що визначальним критерієм розподілу предметної юрисдикції між різними судочинствами є предмет спору (приватно- або публічно-правовий). У разі визначення предметної юрисдикції (підсудності) адміністративних справ застосовується така категорія, як предмет позову. Тобто адміністративні справи мають свій внутрішній поділ за критерієм предметної юрисдикції, що означає віднесення розгляду певних категорій справ до різних адміністративних судів як судів першої інстанції.

Визначення процесуальним законодавством предметної юрисдикції адміністративних справ місцевим загальним судам як адміністративним передбачає, що до їхньої компетенції як до суду першої інстанції віднесено розгляд таких категорій адміністративних справ:

1) адміністративні справи щодо рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності;

2) адміністративні справи, пов'язані з виборчим процесом чи процесом референдуму, щодо:

– оскарження рішень, дій чи бездіяльності дільничних виборчих комісій, дільничних комісій з референдуму, членів цих комісій;

– уточнення списку виборців;

– оскарження дій чи бездіяльності засобів масової інформації, підприємств, установ, організацій, їх посадових та службових осіб, творчих працівників засобів масової інформації та інформаційних агентств, що порушують законодавство про вибори та референдум;

– оскарження дій чи бездіяльності кандидата в депутати сільської, селищної ради, кандидатів на посаду сільського, селищного голови, їх довірених осіб;

3) адміністративні справи, пов'язані з перебуванням іноземців та осіб без громадянства на території України, щодо:

⁶⁵⁵ Осадчий А. Підсудність адміністративних справ. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. <http://www.apdp.in.ua/v60/49.pdf>

– примусового повернення в країну походження або третю країну іноземців та осіб без громадянства;

– примусового видворення іноземців та осіб без громадянства за межі України;

– затримання іноземців або осіб без громадянства з метою їх ідентифікації та (або) забезпечення примусового видворення за межі території України;

– продовження строку затримання іноземців або осіб без громадянства з метою їх ідентифікації та (або) забезпечення примусового видворення за межі території України;

– затримання іноземців або осіб без громадянства до вирішення питання про визнання їх біженцями або особами, які потребують додаткового захисту в Україні;

– затримання іноземців або осіб без громадянства з метою забезпечення їх передачі відповідно до міжнародних договорів України про реадмісію;

4) адміністративні справи щодо рішень, дій чи бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби щодо виконання ними рішень судів;

5) щодо оскарження рішень Національної комісії з реабілітації у правовідносинах, що виникли на підставі Закону України «Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років».

Окружним адміністративним судам підсудні всі інші адміністративні справи. Однак предметна підсудність певної категорії справ за ознаками предмета позову може бути визначена й іншими нормами – як КАСУ, так і нормами матеріального права.

Наступним критерієм внутрішнього розмежування юрисдикції адміністративних справ є інстанційна юрисдикція, яка визначається сукупністю правил, спрямованих на розмежування компетенції адміністративних судів у розгляді адміністративних справ залежно від розташування суду в ієрархії судових установ (першій, апеляційній, касаційній).

За правилами інстанційної юрисдикції, визначеними процесуальним законодавством, адміністративні справи вирішуються адміністративними судами як судами першої інстанції:

1. Місцеві адміністративні суди (місцеві загальні суди як адміністративні суди та окружні адміністративні суди) вирішують всі адміністративні справи як суди першої інстанції, крім випадків, визначених ч.ч. 2-4 ст. 22 КАС України.

2. Апеляційні адміністративні суди (ч. 2, 3 ст.22, ч.2 ст. 267, ч.3 ст.273, ч.7 ст.277 КАС України):

– справи щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності Центральної виборчої комісії (ч.2 ст. 267) (окрім визначених частиною четвертою статті 22 КАС), дій кандидатів на пост Президента України, їх довірених осіб (ч.7 ст.277);

– справи за позовами про примусове відчуження з мотивів суспільної потреби земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені (ч.3 ст. 273);

– спори за участю суб'єктів владних повноважень з приводу проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства та спори, що виникають у зв'язку з проведенням та/або визначенням результатів конкурсу з визначення приватного партнера та концесійного конкурсу.

3. Верховний Суд (ч.4 ст.22 КАСУ):

– справи щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму,

– справи за позовом про дострокове припинення повноважень народного депутата України,

– справи щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

Принцип інстанційності насамперед передбачає таку організацію судової системи, яка забезпечує право на перегляд рішень судів нижчої інстанції судом вищої.

Апеляційні адміністративні суди переглядають судові рішення місцевих адміністративних судів (місцевих загальних судів як адміністративних судів та окружних адміністративних судів), які перебувають у межах їхньої територіальної юрисдикції, в апеляційному порядку як суди апеляційної інстанції.

У випадках, визначених КАС України, Верховний Суд переглядає в апеляційному порядку як суд апеляційної інстанції судові рішення апеляційного адміністративного суду. Велика Палата Верховного Суду переглядає в апеляційному порядку як суд апеляційної інстанції судові рішення у справах, розглянутих Верховним Судом як судом першої інстанції.

Третьою ланкою в судовій системі адміністративних судів є Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду. Таким чином, Верховний Суд переглядає судові рішення місцевих адміністративних судів після їх перегляду в апеляційній порядку та рішення апеляційних адміністративних судів у касаційному порядку як суд касаційної інстанції.

Ще одним із критеріїв розмежування компетенції адміністративних судів одного рівня щодо розгляду адміністративних справ по першій інстанції залежно від території, на яку поширюється їх діяльність, є територіальна юрисдикція (підсудність)

Територіальна юрисдикція (підсудність) відповідно до КАС України також поділяється на три види:

1. Основним пріоритетом при визначенні територіальної юрисдикції є принцип альтернативності вибору підсудності позивачем.

2. Адміністративні справи з приводу оскарження індивідуальних актів, а також дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які ухвалені

(вчинені, допущені) стосовно конкретної фізичної чи юридичної особи (їх об'єднань), вирішуються за вибором позивача адміністративним судом за зареєстрованим у встановленому законом порядку місцем проживання (перебування, розміщення) цієї особи-позивача або адміністративним судом за місцем перебування відповідача, крім випадків, визначених цим Кодексом (ч.1 ст.25 КАСУ).

3. У разі невизначеності цим Кодексом територіальної підсудності адміністративної справи така справа розглядається адміністративним судом за вибором позивача (ч.2 ст. 25 КАСУ).

Лише в разі відсутності в особи місця проживання (перебування) в Україні справу вирішує адміністративний суд за місцеперебуванням відповідача (абз.2 ч.1 ст.25 КАСУ).

Чітко визначена територіальна підсудність передбачена лише в разі пред'явлення позову до особи:

– до фізичної особи пред'являються в суд за зареєстрованим у встановленому законом порядку місцем її проживання або перебування;

– до юридичних осіб пред'являються в суд за їхнім місцеперебуванням згідно з Єдиним державним реєстром юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» (ст. 26 КАС України);

Передбачено також виключну територіальну підсудність: «Адміністративні справи щодо оскарження нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, міністерства чи іншого центрального органу виконавчої влади, Національного банку України чи іншого суб'єкта владних повноважень, повноваження якого поширюються на всю територію України, адміністративні справи щодо оскарження рішень Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель і рішень у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання, адміністративні справи за позовом Антимонопольного комітету України у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання, адміністративні справи, відповідачем у яких є дипломатичне представництво чи консульська установа України, їхня посадова чи службова особа, а також адміністративні справи про оскарження актів, дій чи бездіяльності органу, що здійснює дисциплінарне провадження щодо прокурорів, та про анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії, про заборону (примусовий розпуск, ліквідацію) політичної партії вирішуються окружним адміністративним судом, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ».

Виключна підсудність може також установлюватись іншими нормами КАСУ та спеціальним законодавством або нормами матеріального права.

До різновиду виключної підсудності можна також віднести визначення підсудності справ, у яких однією зі сторін є суд або суддя. За правилами статті 28 КАСУ, підсудність справи, у якій однією зі сторін є суд або суддя суду, до підсудності якого віднесена ця справа за загальними правилами, визначається ухвалою суду вищої інстанції, постановленою без повідомлення

сторін. Тобто в цьому разі підсудність визначається з урахуванням дискреційних повноважень суду вищої інстанції.

Однак підсудність справ, у яких однією зі сторін є Верховний Суд або суддя цього суду, визначається за загальними правилами підсудності.

При порушенні інстанційної або територіальної юрисдикції (підсудності), як правило, передбачений такий спосіб усунення вказаного порушення, як передання на розгляд справи відповідному суду:

1) до початку розгляду справи по суті задоволено клопотання відповідача, зареєстроване у встановленому законом порядку, місце проживання (перебування) якого раніше не було відоме, про передання справи за місцем його проживання (перебування);

2) при відкритті провадження у справі суд установить, що справа належить до територіальної юрисдикції (підсудності) іншого суду;

3) після відкриття провадження у справі суд установить, що справа належить до територіальної юрисдикції (підсудності) іншого суду;

4) після задоволення відводів (самовідводів) чи в інших випадках неможливо утворити новий склад суду для розгляду справи;

5) ліквідовано або з визначених законом підстав припинено роботу адміністративного суду, який розглядав справу;

6) однією зі сторін у справі є суд, в якому розглядається справа, або суддя цього суду;

7) справа підлягає розгляду як зразкова у порядку, визначеному статтею 290 КАСУ.

Склад суду. Конвенційні стандарти розгляду будь-якої справи «судом, установленим законом» (ст. 6 Європейської Конвенції з прав людини) передбачає організацію судової системи країни лише за умови визначення її законами країни існування. Другий аспект вказаного принципу полягає в юрисдикційній площині, тобто суд має діяти у спосіб та відповідно до повноважень, передбачених законом, і тільки у межах своєї компетенції. У контексті цього принципу інститут складу суду набуває великого значення для його розкриття.

Термін *склад суду* вживається в декількох значеннях. У широкому – це структура, внутрішня організація суду, особовий склад певного суду. У вузькому значення він використовується, коли потрібно визначити персональний склад суду для розгляду конкретної адміністративної справи (частина 1, 3 ст. 31 КАСУ).

Поняття «склад суду» також застосовується у випадку визначення кількісного складу суду: одноособовий або колегіальний склад суду (ст.ст. 4, 31 КАСУ).

За загальним правилом, передбаченим КАС України, усі адміністративні справи в суді першої інстанції, крім установлених КАСУ випадків, розглядаються й вирішуються суддею одноособово. Разом із тим ч. 2 ст. 33 КАС України передбачено виключні випадки, зокрема адміністративні справи, предметом оскарження в яких є рішення, дії чи бездіяльність Кабінету Міні-

стрів України, Національного банку України, окружної виборчої комісії (окружної комісії з референдуму), розглядаються й вирішуються в адміністративному суді першої інстанції колегією у складі трьох суддів.

Кодексом також передбачена альтернативна можливість визначення кількісного складу суду для розгляду будь-якої справи залежно від категорії та складності колегіально у складі трьох суддів, крім справ, які розглядаються в порядку спрощеного позовного провадження.

Перегляд судових рішень в адміністративних справах в апеляційному порядку здійснюється лише колегією у складі трьох суддів, у касаційному порядку перегляд здійснюється у складі трьох або більшої непарної кількості суддів. Аналогічними складами суду розглядаються й справи, які апеляційний адміністративний суд розглядає як суд першої інстанції, та справи, підсудні Верховному Суду як суду першої інстанції.

Водночас Кодексом передбачено випадки, коли перегляд судових рішень у касаційному порядку здійснюється судовою палатою Касаційного адміністративного суду (палатою), об'єднаною палатою Касаційного адміністративного суду (об'єднаною палатою) або Великою Палатою Верховного Суду (Великою Палатою). Положеннями статті 45 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» встановлено, що до складу Великої Палати ВС входять 21 суддя, що обираються зі суддів Касаційних судів ВС строком на 3 роки та голова ВС.

Незмінність складу суду до кінця розгляду справи має фундаментальне значення для справедливого розгляду справи в суді. Це означає, що справа, розгляд якої розпочато одним суддею чи колегією суддів, має бути розглянута цим самим суддею чи колегією суддів, за винятком випадків, які унеможливають участь судді у розгляді справи (ч.13 ст.31 КАСУ).

Незмінність складу суду також застосовується в разі перегляду рішень за нововиявленими обставинами. Однак незмінність складу суду в такому разі здійснюється тим самим складом суду, який ухвалив рішення, що переглядається, якщо справа розглядалася суддею одноособово або у складі колегії суддів. Якщо такий склад суду сформував неможливо, суддя або колегія суддів для розгляду заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами визначається в порядку, встановленому частиною першою цієї статті.

Перегляд судових рішень за виключними обставинами також здійснюється колегією у складі трьох або більшої непарної кількості суддів чи Великою Палатою Верховного Суду. Усі питання, що виникають під час колегіального розгляду адміністративної справи, вирішуються більшістю голосів суддів, а при ухваленні рішення з кожного питання жоден із суддів не має права утримуватися від голосування та підписання судового рішення. Голова судового засідання голосує останнім. Якщо суддя не згоден із судовим рішенням, ухваленим за наслідками розгляду адміністративної справи, він може письмово викласти окрему думку, яка потім приєднується до справи і є відкритою для ознайомлення.

Судочинство, яке здійснюється з порушенням процесуального порядку визначення складу суду, вважається відправленням правосуддя неповноважним складом суду і належить до безумовних підстав перегляду судових рішень.

Сумним прикладом порушення складу суду, визначеним законом, може бути висновок ЄСПЛ у справі «Олександр Волков проти України», де Європейський суд, оцінюючи доводи заявника щодо порушення принципу «суду, встановленого законом» (у контексті розгляду його справи судовою палатою ВАСУ, особистий склад якої був сформований Головою ВАСУ, який обіймав на той час адміністративну посаду без належних правових підстав), зазначив: «фраза «встановлений законом» поширюється не лише на правову основу самого існування «суду», але й на склад колегії у кожній справі (див. також: ухвалу щодо ухвалення від 4 травня 2000 р. у справі «Бускаріні проти Сан-Маріно» (Buscarini v. San Marino), заява № 31657/96, та «Посохов проти Росії» (Posokhov v. Russia), заява № 63486/00, п. 39, ECHR 2003-IV).

Отже, суворе дотримання процесуального порядку визначення складу суду є важливою умовою ефективного, справедливого та неупередженого розгляду таким складом адміністративної справи.

Відводи. Важливим аспектом конвенційного принципу «розгляду справи незалежним і безстороннім судом» є інститут відводів у судовому процесі.

Відвід – це правовий інститут, тобто сукупність норм, що забезпечують об'єктивність і неупередженість осіб, які беруть участь у судовому розгляді справи, та мають забезпечити виконання процесуальних вимог та іншого законодавства, що визначає, які особи і за яких обставин не можуть брати участь в адміністративному процесі⁶⁵⁶.

Відповідно до вимог п.2 частини 3 статті 317 КАСУ, якщо в ухваленні судового рішення брав участь суддя, якому було заявлено відвід, підстави його відводу, визнані судом апеляційної інстанції обґрунтованими, вважаються підставами для скасування судового рішення, якщо апеляційну скаргу обґрунтовано такою підставою.

Отже, відвід судді можна схарактеризувати як один із механізмів, що забезпечує законність та обґрунтованість рішень і спрямований на убезпечення розгляду справи від впливу на суд різних зовнішніх чинників.

Інститут відводу (самовідводу) застосовується до двох категорій суб'єктів судового процесу – судді та іншої групи учасників (секретар судового засідання, експерт, спеціаліст, перекладач).

Відводи судді або учасника судового процесу також розподіляються залежно від ініціатора такої заяви: самовідвід – за наявності підстав, зазначених у статтях 36-38 КАСУ, суддя, секретар судового засідання, експерт, спеціаліст, перекладач

⁶⁵⁶ Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галуцько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін. ; за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.

зобов'язані заявити самовідвід (ч.1 ст.39 КАСУ) та відвід за ініціативою учасника справи (ч.2 ст.39 КАСУ).

Підстави відводу судді також розподіляються на два види заборони участі судді в розгляді справи – неможливості брати участі в розгляді адміністративної справи (стаття 36 КАСУ) й умови недопустимості повторної участі судді в розгляді адміністративної справи (стаття 37 КАСУ).

У статті 36 КАС України визначено, що суддя не може брати участі в розгляді адміністративної справи й підлягає відводу (самовідводу):

1) якщо він брав участь у справі як свідок, експерт, спеціаліст, перекладач, представник, адвокат, секретар судового засідання або надавав правничу допомогу стороні чи іншим учасникам справи в певній справі;

2) якщо він прямо чи опосередковано заінтересований у результаті розгляду справи;

3) якщо він є членом сім'ї або близьким родичем (чоловік, дружина, батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок, падчерка, брат, сестра, дід, баба, внук, внучка, усиновлювач чи усиновлений, опікун чи піклувальник, член сім'ї або близький родич цих осіб) сторони або інших учасників судового процесу, або осіб, які надавали стороні або іншим учасникам справи правничу допомогу у цій справі, або іншого судді, який входить до складу суду, що розглядає чи розглядав справу;

4) за наявності інших обставин, які викликають сумнів у неупередженості або об'єктивності судді;

5) у разі порушення порядку визначення судді для розгляду справи, що встановлений статтею 31 КАСУ.

На практиці найбільш складними для застосування є підстави, визначені в п. 4 вказаної статті КАСУ: за наявності інших обставин, які викликають сумнів у неупередженості або об'єктивності судді.

Для задоволення відводу *за об'єктивним критерієм* мають бути не щонайменші сумніви одного з учасників справи, а достатні підстави вважати, що суддя не є безстороннім або що йому бракує неупередженості під час розгляду справи⁶⁵⁷.

Згідно із правовою позицією, висловленою Касаційним адміністративним судом у складі Верховного Суду в ухвалі по справі №826/11409/17, головна мета відводу – гарантування безсторонності суду, зокрема щоб запобігти упередженості судді (суддів) під час розгляду справи. Безумовно, сторони можуть побоюватися, що суддя є небезстороннім, але вирішальним є те, чи можна вважати такі побоювання об'єктивно обґрунтованими.

Верховний Суд звертає увагу на те, що стандарт безсторонності ґрунтується насамперед на тому, що судді мають розглядати справи на основі фактів і згідно із законом, без жодних обмежень, неналежного впливу, спонукання, тиску, погроз чи втручань, прямих чи непрямих, з будь-чийого боку або з будь-якої причини.

⁶⁵⁷ Ухвала Великої Палати Верховного Суду у справі № 908/137/18.

Також неупередженість стосується способу мислення або ставлення суду до питань і сторін у конкретній справі. Тож слово «неупереджений» передбачає виключення (усунення) розумних та обґрунтованих сумнівів щодо упередженості судді – як реальної, так і суб'єктивної.

Саме тому не може бути підставою для відводу судді заява, яка містить тільки припущення про існування відповідних обставин, не підтверджених належними і допустимими доказами.

Крім того суддя підлягає відводу (самовідводу) за наявності обставин, установлених статтею 37 КАС України щодо неприпустимості повторної участі судді в розгляді адміністративної справи: суддя, який брав участь у розгляді справи в суді будь-якої інстанції, не має права брати участь у судовому розгляді іншої інстанції. Крім того однією з підстав неприпустимості повторної участі судді в розгляді справи є скасування судом вищої інстанції попереднього рішення або ухвали про закриття провадження у справі, зокрема і в розгляді справи за нововиявленими обставинами. Також суддя, який брав участь у врегулюванні спору у справі за участю судді, не може брати участь у розгляді цієї справи по суті або перегляді будь-якого ухваленого в ній судового рішення, зокрема в розгляді цієї справи за нововиявленими обставинами. А суддя, який брав участь у вирішенні адміністративної справи в суді першої, апеляційної, касаційної інстанцій, не може брати участь у розгляді заяви про перегляд судового рішення за виключними обставинами в цій справі, крім перегляду рішення, в якому встановлено порушення Україною міжнародних зобов'язань.

За процесуальними нормами та за наявності обґрунтованих підстав, які унеможливають розгляд справи суддею, суд розглядає це питання за відповідною заявою учасника справи або за заявою самого судді (про самовідвід). Якщо суд доходить висновку про необґрунтованість заявленого відводу, і заява про такий відвід надійшла до суду за три робочі дні (або раніше) до такого засідання, вирішення питання про відвід здійснюється суддею, який не входить до складу суду, що розглядає справу, і визначається в порядку, встановленому частиною першою статті 31 КАСУ. Такому судді не може бути заявлено відвід.

Якщо заява про відвід судді надійшла до суду пізніше, ніж за три робочі дні до такого засідання, така заява не підлягає переданню на розгляд іншому судді, а питання про відвід судді вирішується судом, що розглядає справу.

За неможливості розглянути справу цим судом справа передається до суду відповідної інстанції, найбільш територіально наближеного до цього суду, та вирішується не пізніше десяти днів із дня надходження заяви про відвід. Суддя, якому передано на вирішення заяву про відвід, вирішує питання про відвід у порядку письмового провадження або за ініціативою суду – у судовому засіданні з повідомленням учасників справи.

Наслідками задоволення заяви про відвід або самовідвід судді, який розглядає справу одноособово, є те, що адміністративна справа розглядається в тому самому адміністративному суді іншим суддею, який визначається в порядку, встановле-

ному частиною першою статті 31 цього КАСУ. У разі задоволення відводу (самовідводу) одному із суддів або всьому складу суду, якщо справа розглядається колегією суддів, адміністративна справа розглядається в тому самому адміністративному суді з тим самим кількісним складом колегії суддів без участі відведеного судді або іншим складом суддів, який визначається в порядку, установленому частиною першою статті 31 КАСУ.

Якщо після задоволення відводів (самовідводів) неможливо утворити новий склад суду, за розпорядженням голови суду справа передається до іншого адміністративного суду в порядку, встановленому статтею 29 КАСУ.

Розділ 3

ФОРМИ, ДОКАЗИ І ПРОЦЕС ДОКАЗУВАННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

3.1 Форми здійснення судочинства адміністративному судами

Відповідно до процесуального законодавства адміністративне судочинство здійснюється в порядку позовного провадження. Як зазначає О. Кузьменко, під позовним провадженням у адміністративних судах слід розуміти регламентовану адміністративно-процесуальними нормами послідовну діяльність судів із розгляду й вирішення публічно-правових спорів, що виникають у сфері публічного управління між публічною адміністрацією (посадовими особами) та фізичними і юридичними особами, яка провадиться в ході розгляду індивідуальної конкретної справи.

Сучасні види форм судового провадження пройшли нелегкий шлях становлення в історії адміністративного судочинства України. Із самого початку роботи над створенням Адміністративного процесуального кодексу України з 1996 року та до остаточного ухвалення КАСУ точилися дуже гарячі наукові дискусії навколо форми звернення особи до суду за захистом своїх прав свобод та інтересів: скарга, заява чи позов. Але більшість науковців схилилися до позиції запровадження форми звернення до суду у вигляді адміністративного позову, оскільки тільки така форма звернення забезпечувала ефективну форму ініціювання адміністративно-судового захисту прав і свобод громадян та впливала на побудову багатьох інститутів адміністративного судочинства: форма звернення, способи захисту, вид провадження (усне або письмове) та інше.

Від моменту запровадження адміністративного судочинства існувало дві процесуальних форми провадження: це судовий розгляд справи за загальними правилами (з викликом осіб, які беруть участь у справі, і проведенням судового засідання в загальному порядку) та письмове провадження, за яким розгляд і вирішення адміністративної справи в суді першої, апеляційної чи касаційної інстанції здійснювалось без виклику осіб, які беруть участь у справі, та проведення судового засідання на основі наявних у суду матеріалів у випадках, встановлених (п.10 ч.1 ст. 3 КАС України, в редакції від 06.07.2005р.).

Динаміка розвитку адміністративної юстиції в Україні та проблеми розгляду адміністративних справ (велике навантаження адміністративних судів, зокрема за рахунок соціальних спорів) вимагали нових форм здійснення правосуддя задля ефективного захисту прав, свобод та інтересів людини та прав та інтересів юридичних осіб в окремих категоріях справ. Однією з новел адміністративного судочинства у 2010 р. стало введення в КАСУ інституту скороченого провадження. Зміст вказаних нововведень полягав у розгляді та вирішення чітко визначених процесуальним законом категорій адмініст-

ративних справ суддею одноособово, без виклику осіб, які беруть участь у справі, та без проведення судового засідання.

Новий етап розвитку адміністративного судочинства розпочався 2017р. разом з ухваленням нової редакції КАСУ (відповідно до вимог ст.12 якого адміністративне судочинство здійснюється за правилами, передбаченими цим Кодексом, у порядку позовного провадження (загального або спрощеного).

Через мету провадження законодавець визначив два види провадження.

1. Загальне позовне провадження призначене для розгляду справ, які через складність або інші обставини недоцільно розглядати у спрощеному позовному провадженні.

При цьому в КАС України визначено вичерпний перелік справ, які розглядаються за правилами загального позовного провадження у спорах:

– щодо оскарження нормативно-правових актів, за винятком випадків, визначених цим Кодексом;

– щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єкта владних повноважень, якщо позивачем також заявлено вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної такими рішеннями, діями чи бездіяльністю, у сумі, що перевищує п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб;

– про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної потреби;

– щодо оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення

– грошових коштів у сумі, що перевищує п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб;

– щодо оскарження рішень Національної комісії з реабілітації у правовідносинах, що виникли на підставі Закону України «Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917-1991 років»;

– щодо оскарження індивідуальних актів Національного банку України, Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, Міністерства фінансів України, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, рішень Кабінету Міністрів України.

2. Спрощене позовне провадження призначене для розгляду справ незначної складності та інших справ, для яких пріоритетним є швидке вирішення справи.

Законодавець також визначив категорії справ, які розглядаються в порядку спрощеного провадження:

– ухвалення громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, окрім справ, у яких позивачами є службові особи, які в розумінні Закону України «Про запобігання корупції» займають відповідальне та особливо відповідальне становище;

– оскарження бездіяльності суб'єкта владних повноважень або розпорядника інформації щодо розгляду звернення або запиту на інформацію;

– оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацевдатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, виплаті пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг;

– припинення за зверненням суб'єкта владних повноважень юридичних осіб чи підприємницької діяльності фізичних осіб-підприємців у випадках, визначених законом, чи скасування державної реєстрації припинення юридичних осіб або підприємницької діяльності фізичних осіб-підприємців;

– оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо в'їзду (виїзду) на тимчасово окуповану територію;

– оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення грошових коштів у сумі, що не перевищує ста розмірів прожиткового мінімуму для працевдатних осіб;

– стягнення грошових сум, що ґрунтуються на рішеннях суб'єкта владних повноважень, щодо яких завершився встановлений цим Кодексом строк оскарження;

– типові справи;

– оскарження нормативно-правових актів, які відтворюють зміст або ухвалені на виконання нормативно-правового акта, визнаного судом протиправним і нечинним повністю або в окремій його частині;

– інші справи, у яких суд дійде висновку про їхню незначну складність, за винятком справ, які не можуть бути розглянуті за правилами спрощеного позовного провадження;

– перебування іноземців або осіб без громадянства на території України.

Окрім категорій справ, законодавець визначив перелік критеріїв, які враховує суд під час вирішення питання про розгляд справи за правилами спрощеного або загального позовного провадження:

- 1) значення справи для сторін;
- 2) обраний позивачем спосіб захисту;
- 3) категорію та складність справи;
- 4) обсяг та характер доказів у справі, зокрема чи потрібно у справі призначити експертизу, викликати свідків тощо;
- 5) кількість сторін та інших учасників справи;
- 6) чи становить розгляд справи значний суспільний інтерес;
- 7) думку сторін щодо потреби розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження (ч.3 ст.257 КАСУ).

Розгляд справ за правилами спрощеного позовного провадження здійснюється судом за правилами, установленими КАСУ для розгляду справи за правилами загального позовного провадження, з особливостями, визначеними у цій главі 10 КАСУ без повідомлення сторін за наявними у справі мате-

ріалами, за відсутності клопотання будь-якої зі сторін про інше. За клопотанням однієї зі сторін або з власної ініціативи суду розгляд справи проводиться в судовому засіданні з повідомленням (викликом) сторін. При розгляді справи за правилами спрощеного позовного провадження суд досліджує докази і письмові пояснення, викладені у заявах по суті справи, а у випадку розгляду справи з повідомленням (викликом) учасників справи – також заслуховує їхні усні пояснення. Судові дебати не проводяться.

3.2 Докази і процес доказування

3.2.1. *Поняття доказів та їх класифікація*

Важливим компонентом у структурі основних інститутів адміністративного процесу є докази та процес доказування. Відповідно до частини першої статті 72 КАС України **доказами** в адміністративному судочинстві є будь-які дані, на підставі яких суд встановлює наявність або відсутність обставин (фактів), що обґрунтовують вимоги і заперечення учасників справи, та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи.

Таким чином, відповідно до законодавчого визначення дефініції цього поняття можна навести такі риси цієї категорії: 1) докази – будь-які дані, тобто не будь-які аргументи, а лише дані, тобто відомості, показники, необхідні для ознайомлення з ким-, чим-небудь, для характеристики когось, чогось або для певних висновків, рішень; 2) на їх підставі суд установлює наявність або відсутність обставин (фактів), тобто не факти, не обставини, а відомості про факти; 3) ці дані можуть як обґрунтовувати вимоги, так і заперечення учасників справи, та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи, тобто ці фактичні дані мають мати безпосередню приналежність загалом до справи, що розглядається; 4) наявність або відсутність цих даних є єдиною підставою для ухвалення юридично важливого рішення та правильного вирішення справи.

Обґрунтування послідовності визначення та процедури отримання доказів міститься в параграфі 1 «Основні положення про докази» глави 5 КАС України (ст.ст. 72-90 КАС України), де Законодавець визначає послідовність установлення доказів, особливості дотримання процесуального порядку при їх отриманні, дослідження й оцінювання змісту і процесуальної форми доказів.

Окрему увагу слід присвятити **класифікації доказів**, адже це допомагає правильно організувати процес їх збирання, дослідження та оцінювання. Завдяки класифікації доказів, які використовуються в адміністративному судочинстві, можна відповісти на низку практичних питань, зокрема:

- чи стосується доказ публічно-правового спору взагалі та якою мірою (тобто питання належності певного доказу до адміністративної справи);
- наскільки повно доказ підтверджує наявність чи відсутність певних обставин публічно-правового спору;

– джерело походження доказів, що використовуються в адміністративній справі; яким чином (у якій формі) доказ відтворений ззовні, тобто у вигляді чого він представлений;

– чи дотримано вимоги процесуального закону щодо форми та способу отримання доказу.

Традиційно науковці об'єднують усі докази у **три основні групи**, виділяючи відповідні критерії їх класифікації: джерело одержання відомостей; зв'язок із обставинами, що підлягають доказуванню (зв'язок із предметом доказування); спосіб їх утворення.

Залежно від джерела одержання відомостей про обставини публічно-правового спору докази можуть бути:

Особистісні походять від конкретної особи, наприклад від свідків, сторін, третіх осіб, інших учасників судового процесу. Відповідно до ст.65 КАСУ в ролі свідка в адміністративній справі судом може бути викликана будь-яка особа, якій відомі обставини, що належить з'ясувати у справі.

Особу, яку викликають як свідка, зобов'язана з'явитися до суду та дати правдиві показання про відомі їй обставини, або в режимі відеоконференції, за однією з умов:

1) за відсутності заперечень учасників справи;

2) із дозволу суду, якщо свідок не може з'явитися до суду через хворобу, похилий вік, інвалідність або з інших поважних причин, про що потенціальний свідок зобов'язаний завчасно повідомити про це суд.

Як процесуальна особа, свідок має право давати показання рідною мовою або мовою, якою він володіє, користуватися письмовими записами, тощо. У той же час свідок може законно відмовитись від надання показань лише у випадках, прямо передбачених Конституцією та законами України. Зокрема, згідно зі ст. 63 Конституції України кожному громадянину України гарантовано право відмовитись давати показання щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів, коло яких визначається законом.

Показаннями свідка є повідомлення суду про відомі йому обставини, які мають значення для справи згідно ч. 1 ст. 91 КУАП. Якщо свідок не може назвати джерела своєї обізнаності щодо певної обставини, або його показання ґрунтуються на повідомленнях інших осіб, і ці особи не можуть бути допитані через відсутність можливості з різних причин, показання свідка не можуть сприйматися як доказ, якщо показання не підтверджується іншими доказами, визнаними допустимими згідно з правилами КАСУ.

Якщо показання свідка ґрунтуються на повідомленнях інших осіб, то ці особи мають бути також допитані.

Процес «перетворення» показань свідка на докази у справі має складний характер і регламентований процесуальним законодавством. Аналіз процесуального законодавства дає можливість визначити умови, за яких показання свідка можуть бути визнані доказами:

– Показаннями свідка є повідомлення про відомі йому обставини, які мають значення для справи.

– Попередження свідка про кримінальну відповідальність за завідомо неправдиве показання чи відмову від давання показань на вимогу суду.

– Безпосередній допит свідка судом та фіксація їх у судових документах (журнал, протокол).

Одночасно процесуальним законодавством передбачено випадки, коли показання свідка не можуть бути належним доказом:

- Не може назвати джерела своєї обізнаності щодо певної обставини.

- Якщо показання свідка ґрунтуються на повідомленнях інших осіб (ці особи мають бути також допитані).

- Письмові пояснення будь-якої особи не є належним доказом (ухвала ВАСУ у справі № К/800/37663/15 від 15.09.2016р., постанова КАС ВС у справі № 560/751/17 від 27.06.2019 р.).

Зміни, які відбулися в КАСУ, виключили пояснення сторін, третіх осіб та їх представників із засобів доказування. Указані особи можуть бути допитані як свідки про відомі їм обставини, що мають значення для справи (ст.93 КАСУ), і тільки після цього відомості повідомлені ними суду можуть бути використані як докази.

Письмовими доказами є документи (крім електронних документів), які містять дані про обставини, що мають значення для правильного вирішення спору (ч.1 ст. 94 КАСУ України). У цьому випадку законодавець під поняттям «документ» мав на увазі узагальнене поняття письмового доказу. До письмових доказів можна віднести безліч письмових носіїв інформації: рішення, накази, розпорядження, акти, листи, телеграми, будь-які інші письмові записи, що містять в собі відомості про обставини, які мають значення для справи.

Поняття «документ» в адміністративному праві вживається переважно у значенні офіційно засвідченої інформації, зафіксованої на папері, магнітній, кіно-, фотоплівці, оптичному диску або іншому носіїві інформації, що одержаний чи створений установою (державним органом, органом місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях незалежно від форм власності) у процесі її діяльності та має відповідні реквізити, основними функціями якого є її збереження та передавання в часі й просторі.

Як приклади поняття «документ» можна взяти кілька його законодавчих визначень. Це матеріальний носій, що містить інформацію, основними функціями якого є її збереження та передавання у часі та просторі (ч.1 ст. 1 Закону України «Про інформацію»); це матеріальна форма одержання, зберігання, використання і поширення інформації, зафіксованої на папері, магнітній, кіно-, фотоплівці, оптичному диску або іншому носіїві (ст.1 Закону України «Про обов'язковий примірник документів»). При цьому варто згадати і про наказ Міністерства юстиції України «Про затвердження Правил організації діловодства та архівного зберігання документів у державних органах,

органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях», яким визначено єдині вимоги щодо створення управлінських документів і роботи зі службовими документами, їх формами та реквізитами.

Аналіз вказаних нормативно-правових актів та процесуального законодавства дає можливість зробити висновок, що поняття «письмовий доказ» і «документ» є двома самостійними поняттями, які не слід ототожнювати, адже на сьогодні є багато способів фіксації та здобуття інформації, і тому віднесення до письмових доказів тільки документів було б неправильним. Із цього приводу можна зазначити, що зміст поняття «письмовий доказ» значно ширше, і вміщує в себе зміст поняття «документ».

Речовими доказами є предмети матеріального світу, які за своїм існуванням, своїми якостями, властивостями, місцеперебуванням, іншими ознаками дають змогу встановити обставини, що мають значення для справи (ст. 96 КАСУ)

Юридична класифікація речей переважно ґрунтується на їх природних властивостях чи суспільному значенні й зумовлює поведінку суб'єктів права щодо речей конкретного виду.

На сьогодні існує така класифікація речей на види: рухомі та нерухомі; індивідуально визначені та родові; споживні та неспоживні; подільні та неподільні; головні та приналежності; продукція, плоди та доходи; тварини (на них поширюється правовий режим речі, крім випадків, установлених законом); гроші; валютні цінності та цінні папери.

Речовими доказами або річчю як доказом в адміністративному процесі є предмети матеріального світу, які за своїми якостями, властивостями, місцеперебуванням, зовнішнім виглядом, іншими ознаками служать для суду джерелом відомостей про обставини справи. Вони можуть досліджуватися як у залі судового засідання, так і в місці їх знаходження.

Особисте місце в класифікації доказів займають **електронні докази**. Електронними доказами є інформація в електронній (цифровій) формі, що містить дані про обставини, які мають значення для справи, зокрема електронні документи (текстові документи, графічні зображення, плани, фотографії, відео- та звукозаписи тощо), вебсайти (сторінки), текстові, мультимедійні та голосові повідомлення, метадані, бази даних та інші дані в електронній формі. Такі дані можуть зберігатися зокрема на портативних пристроях (картах пам'яті, мобільних телефонах тощо), серверах, системах резервного копіювання, в інших місцях збереження даних в електронній формі (зокрема в мережі Інтернет) (ч.1 ст.99 КАСУ).

На сьогодні КАСУ закріпив, що електронні докази, які подаються в оригіналі або в електронній копії, мають бути засвідчені електронним підписом, дорівняним до власноручного підпису згідно із Законом України «Про електронні довірчі послуги».

Учасник справи, який подає копію електронного доказу, мусить зазначити про наявність у нього або іншої особи оригіналу електронного доказу.

Якщо подано копію (паперову копію) електронного доказу, суд за клопотанням учасника справи або з власної ініціативи може витребувати у відповідної особи оригінал електронного доказу. Якщо оригінал електронного доказу не поданий, а учасник справи або суд ставить під сумнів відповідність копії (паперової копії) оригіналу, такий доказ не береться судом до уваги (ст. 99 КАСУ).

Змішані (допоміжні) докази, які поєднують у собі ознаки й різні види доказів, наприклад висновок експерта.

У розгляді справи суд іноді потребує допомоги різних фахівців. Тому ч.2 ст.101 КАСУ передбачає, що предметом висновку експерта може бути дослідження обставин, які входять до предмета доказування та встановлення яких потребує наявних у експерта спеціальних знань. Сам термін *висновок експерта* закріплено як «докладний опис проведених експертом досліджень, зроблені у результаті них висновки та обґрунтовані відповіді на питання, поставлені перед експертом, складений у порядку, визначеному законодавством» (ч. 1 ст. 101 КАСУ). До нормативно-правових актів з питань експертної діяльності перш за все належить Закон України «Про судову експертизу». Також із метою вдосконалення положень нормативно-правових актів з питань судово-експертної діяльності Міністерство юстиції України видало наказ «Про затвердження Змін до деяких нормативно-правових актів з питань судово-експертної діяльності».

Висновок експерта викладається в письмовій формі і приєднується до справи. Суд має право за заявою учасників справи або з власної ініціативи викликати експерта для надання усних пояснень щодо його висновку.

Висновок експерта для суду не має заздальгідь установленої сили й оцінюється судом разом з іншими доказами за правилами, встановленими статтею 90 КАСУ. Відхилення судом висновку експерта має бути мотивованим у судовому рішенні.

***Висновки експертів** – це письмові документи про об’єктивне, аргументоване, основане на законі вивчення, перевірку, аналітичне дослідження, кількісну чи якісну оцінку висококваліфікованим фахівцем чи установою певного питання, явища, предмета, документа, які вимагають спеціальних знань у відповідній сфері суспільної діяльності, що мають значення для адміністративної справи.*

Відповідно до положень параграфу 7 глави 5 КАСУ, як допоміжний документ, який має консультативний характер і не є доказом у справі, визначається інститут *висновку експерта у галузі права*, який можуть подати учасники справи. Зміст такого висновку може стосуватися лише двох питань: 1) застосування аналогії закону чи аналогії права; 2) змісту норм іноземного права згідно з їх офіційним або загальноприйнятим тлумаченням, практикою застосування, доктриною у відповідній іноземній державі (ст. 112 КАСУ).

Залежно від зв’язку доказів з обставинами, що підлягають доказуванню, вони поділяються на:

– **прямі докази** – докази, з яких можна зробити достовірний висновок про існування чи відсутність доказуваного факту, тобто прямі докази безпосередньо вказують на обставину, що підлягає доказуванню (*Argumentum ad rem* – доказ, оснований на сутності справи);

– **непрямі докази** – це докази, з яких можна зробити ймовірний висновок про існування чи відсутність доказуваного факту.

Практичне значення такого поділу полягає в тому, що якщо обставина доводиться лише непрямими доказами, їх у сукупності має бути достатньо, щоб зробити однозначний висновок про наявність чи відсутність обставин і відкинути всі інші припущення.

Залежно від способу утворення (процесу формування) докази поділяються на:

– **первинні докази**, які безпосередньо формуються під впливом подій (досліджуваних фактів), що встановлюються та перевіряються в судовому засіданні, тобто це першоджерела, що вбирають у себе фактичні обставини й фіксуються на відповідному носіїв інформації (наприклад оригінал документа);

– **похідні докази**, які відтворюють зміст іншого доказу, тобто несуть у собі інформацію, що зафіксована в них не внаслідок самих обставин, а завдяки перенесенню даних з іншого джерела (наприклад копія документа). Як правило, похідні докази можна використовувати для перевірки первинних доказів.

3.2.2. Предмет та процес доказування. Обов'язок доказування

В. Комаров найбільш вдало надав визначення судовому доказуванню як процесуальній діяльності суду й інших учасників процесу, спрямованій на встановлення істини з конкретної справи і вирішення спору між сторонами.

При цьому потрібно пам'ятати, що істина в процесі може бути тільки об'єктивною та незалежною, і в той же час її об'єктивність є результатом суб'єктивної діяльності відповідної особи.

Питаннями дослідження процесу доказування займається теорія доказів, яка є частиною наукового процесу, предметом якого є вивчення процесу доказування в різних галузях правозастосування, його методологічного та правового аспектів, пов'язаних із процесом доказування понять, правових властивостей доказів, їх приналежність, допустимість, предмет і межі доказування, теоретичне та практичне значення класифікації доказів тощо.

Узагалі в науці про доведення (пізнання) обставин, фактів використовуються досягнення різних наук, зокрема логіки, психології, психіатрії, важливу роль у розвитку теорії доказів також відіграє вивчення національної судової практики та застосування практики Європейського суду із прав людини

Теорія доказів розкриває зміст пізнавальної діяльності в судовому процесі з урахуванням установлених законом процесуальних правил, указує на

шляхи перевірки законного і правильного отримання доказів, умови формування достовірних висновків у справі.

Таким чином, слід визначити, що відповідно до ч.2 ст. 73 КАСУ предметом доказування є обставини, які підтверджують заявлені вимоги чи заперечення або мають інше значення для розгляду справи й підлягають установленню в ухваленні судового рішення.

Із цього приводу зазначаємо, що процес доказування – це логічний процес, за допомогою якого суд доходить висновку про наявність або відсутність певних фактів, явищ, дій, відносин, зв'язків тощо.

Сторони та інші учасники процесу мають право обґрунтовувати належність конкретного доказу для підтвердження відповідних вимог або заперечень. У той же час суд не бере до розгляду докази, які не стосуються предмета доказування.

За визначенням В. Шкарупи, головна функція будь-яких доказів, зокрема і юридичних, – пояснити та обґрунтувати рішення, які ухвалюються, через встановлення об'єктивної істини. Поряд із цим юридичні докази мають специфічні риси. Передусім вони спрямовані на встановлення обставин юридичної справи. Ними користуються уповноважені та зацікавлені особи. Вони встановлюють ті фактичні обставини, які покладають в основу відповідних процесуальних рішень у юридичних справах.

У ст. 73 КАСУ зазначено, що належними є докази, які містять інформацію щодо предмета доказування. *Предметом доказування* є обставини, які підтверджують заявлені вимоги чи заперечення або мають інше значення для розгляду справи і підлягають встановленню в ухваленні судового рішення. Сторони мають право обґрунтовувати належність конкретного доказу для підтвердження їхніх вимог або заперечень. Суд не бере до розгляду докази, які не стосуються предмета доказування.

М. Штефан вказує, що докази мають входити до складу підстав позову або підстав заперечень проти нього і характеризуватися значущістю фактів для визначення спірних правовідносин і зумовленістю цих фактів нормами матеріального права.

Аналіз наведених думок науковців та положень Кодексу адміністративного судочинства України приводить до того, що докази – це факти, фактичні дані й засоби доказування обставин у конкретній справі. Звідси випливає, що факт постає реальною конкретною подією, яка усвідомлюється як подія минулого, що мала свої наслідки, які у свою чергу постають перед нами як сукупність залишених нею слідів.

В. Горшеньов, вивчаючи проблему доказування, визначав останнє в традиційному аспекті як специфічну діяльність уповноважених суб'єктів щодо оперування доказами, які стосуються розгляду справи.

В. Кройтор судовим доказуванням уважає діяльність учасників процесу при визначенні ролі суду в наданні, збиранні, дослідженні й оцінюванні доказів з метою встановлення обставин справи. Іншими словами, у визначенні

поняття «судове доказування» вчений бере до уваги стадії судового доказування, підкреслюючи головну роль суду в цій процедурі.

В. Комаров розглядає доказування як основну частину процесуальної діяльності, спрямовану на одержання об'єктивних даних, необхідних для виконання завдань цивільного судочинства. Він цілком обґрунтовано закладає у своє трактування терміну «доказування» значення цієї діяльності і її мету. До структури судового доказування вчений включає збирання доказів, їх дослідження й оцінку доказів.

Предмет доказування складається з обставин, які мають значення для справи і які потрібно довести для її вирішення. Факти, що входять у предмет доказування, можна класифікувати на: основні матеріально-правові факти; допоміжні факти (факти, встановлення яких необхідне для винесення окремої ухвали); процесуальні факти, що мають значення для завершення справи; перевірені факти.

Установлення предмета доказування є завданням адміністративного суду, який під час розгляду справи визначає відомості, які потрібно встановити для вирішення публічного спору, з'ясовує їх достатність, усебічно їх досліджує та оцінює, у разі потреби забезпечує їх витребування за власною ініціативою. Крім того, межі предмета доказування визначаються також процесуальними діями сторін у процесі доказування. Остаточна форма доказів може бути обговорена лише після того, як суд увійде до нарадчої кімнати для складання судового рішення, коли буде зібрано всю сукупність фактичних даних, які мають значення для справи. Це свідчить про те, що «належність» як обов'язкова властивість доказів характеризує взаємозв'язок відомостей, що становлять його зміст, з обставинами, які підлягають доказуванню в адміністративній справі. Кожна особа, яка бере участь у справі, мусить довести ті обставини, які є предметом доказування. Ті факти та обставини, які не підлягають доказуванню, не можуть бути доказами.

Доказування в адміністративному процесі Е. Демський тлумачить як виявлення, збирання, закріплення, перевірку й оцінювання інформації про фактичні дані, на підставі яких суд, орган владних повноважень, уповноважена посадова особа встановлюють наявність або відсутність обставин, що мають значення для всебічного, повного та об'єктивного розгляду й вирішення адміністративної справи.

Згідно з ч. 1 ст. 77 Кодексу адміністративного судочинства України кожна сторона має довести ті обставини, на яких ґрунтуються її вимоги та заперечення, крім випадків, установлених статтею 78 цього Кодексу.

Частина 2 цієї статті визначає, що в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача. У таких справах суб'єкт владних повноважень не може посилатися на докази, які не були покладені в основу оскаржуваного рішення, за винятком випадків, коли він доведе, що ним було вжи-

то всіх можливих заходів для їх отримання до ухвалення оскаржуваного рішення, але вони не були отримані з незалежних від нього причин. У справах щодо застосування суб'єктом владних повноважень чи створення ним загрози застосування негативних заходів впливу до позивача (звільнення, примушування до звільнення, притягнення до дисциплінарної відповідальності, переведення, атестація, зміна умов праці, відмова в призначенні на вищу посаду, зменшення розміру заробітної плати тощо) у зв'язку з повідомленням ним або його близькими особами про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції» іншою особою обов'язок доказування, що ухвалені рішення, вчинені дії є правомірними і не були мотивовані діями позивача чи його близьких осіб щодо здійснення цього повідомлення, покладається на відповідача. Крім того, у ч. 3 цієї статті зазначено, що в адміністративних справах, визначених частиною першою статті 266¹ цього Кодексу, обов'язок доказування шкоди, заподіяної протиправними (незаконними) індивідуальними актами Національного банку України, Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, Міністерства фінансів України, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, рішеннями Кабінету Міністрів України, покладається на позивача.

В адміністративному процесі, як виняток із загального правила, у справах про оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень установлюється презумпція його вини. Оскільки такі справи є найбільшими серед інших справ, по суті загальне правило полягає в тому, що тягар доведення правомірності своїх рішень, дій чи бездіяльності покладається на відповідача – суб'єкта владних повноважень. Це не лише справи про оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень фізичними чи юридичними особами на підставі пункту 1 частини першої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України, а й усі адміністративні справи, в яких ухвалено рішення, яке оскаржується, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень.

Таким чином, *доказування в адміністративному судочинстві* – це чуттєво-розумова логічна діяльність щодо виявлення, витребування, збирання, закріплення, перевірки та оцінювання доказів, їх процесуальних джерел адміністративним судом та учасниками адміністративної справи, спрямована на встановлення фактів публічно-правового спору, права та обов'язки сторін спірних правовідносин, необхідних для правильного вирішення справи. Уся судова діяльність слугує пізнанню фактичної сторони справи, суть якої полягає в зіставленні та аналізі співвідношення між фактами, відомими суду, і тими, що підлягають установленню, тобто дослідженню об'єктивної істини у справі. Від доказової діяльності учасників адміністративного провадження значною мірою залежить ефективність виконання цього завдання.

Змістом предмета доказування в адміністративному процесі слід уважати сукупність обставин, що обґрунтовують вимоги, заявлені на предмет публіч-

но-правового спору позивачем, третьою особою з самостійними вимогами; обґрунтовують відповідь відповідача на позовну заяву на викладені позивачем обставини та правові підстави позову; обґрунтовують відповідь позивача на пояснення, міркування та доводи, наведені відповідачем у відзиві на позовну заяву; обґрунтовують заперечення відповідача на вимоги, висунуті позивачем у відзиві; мають інше значення для справи і підлягають встановленню при ухваленні судового рішення.

3.2.3. Подання, витребування та забезпечення доказів

Процес подання доказів у справі є важливою стадією підготовки справи до слухання. Цей процес врегульовано ст. 77, 79, 80-89, 114-115 КАС України і передбачає необхідні та можливі процесуальні дії:

- Подання доказів сторонами.
- Витребування доказів судом.
- Огляд доказів за їх місцезнаходженням.
- Судові доручення на збирання доказів.
- Забезпечення доказів.

Але процесу подання доказів до суду передують досить важливі і складні стадії побудування доказової бази у справі, як **виявлення доказів** або їх відшукування, збір і отримання – як від учасників судового процесу, так і від інших фізичних чи юридичних осіб.

Найпростішим способом виявлення доказів у справі є перевірка наявності доказів у потенційного учасника справи – особи, яка звертається до суду за захистом своїх прав, свобод або інтересів. За загальним правилом, що впливає з принципу змагальності, кожна сторона має подати докази на підтвердження обставин, на які вона посилається, або на спростування обставин, про які стверджує інша сторона. Такий самий обов'язок є і в третьої особи, яка заявляє самостійні вимоги на предмет спору, оскільки вона за процесуальним становищем дорівнює позивачу. Крім сторін, докази мають право подавати й інші особи, які беруть участь у справі.

Указаний процес збору доказів лежить поза сферою регулювання адміністративного процесуального законодавства. Сторона (переважно особа, яка має намір звернутися до суду за захистом своїх прав, свобод або інтересів, – потенційний позивач) на етапі підготовки позовних вимог до подання їх до суду самостійно визначає засоби виявлення та отримання певних документів, які в подальшому потенційно можуть отримати статус доказів у справі.

Такі засоби передбачено спеціальним законодавством: наприклад, статтею 24 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» передбачена можливість подання адвокатського запиту – письмового звернення адвоката до органу державної влади, органу місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності та підпорядкування, громадських об'єднань про надання

інформації, копій документів, необхідних адвокату для надання правової допомоги клієнту.

Крім того, як адвокат, який діє в інтересах свого клієнта, так і особа, яка має намір звернутися до суду, може скористатися запитом на отримання публічної інформації в рамках закону України «Про доступ до публічної інформації» або звернення, відповідно до законів України «Про звернення громадян» і «Про Національний архівний фонд та архівні установи» й інших законів України для отримання потрібної інформації та документів.

Отримані таким способом документи або інші предмети, які можуть бути використані як докази, подаються до суду в установленому процесуальним законом порядку.

Відповідно до принципу змагальності, закладеному в адміністративному судочинстві, кожна сторона має свободу в наданні ними суду своїх доказів і в доведенні перед судом їх переконливості. За загальним правилом, установленим ст. 79 КАСУ, передбачено обов'язок учасників справи подавати докази у справі безпосередньо до суду.

Для кожного з учасників судового процесу передбачено певний порядок подання доказів до суду. Так, позивач або особи, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб, мають подати докази разом із поданням позовної заяви. Таким чином, статтею 79 КАСУ передбачено строк подання доказів до суду, який пов'язується із настанням певної події – поданням позовної заяви до суду.

Відповідач або третя особа, яка не заявляє самостійних вимог щодо предмета спору, мають подати суду докази разом із поданням відзиву або письмових пояснень третьої особи.

Одночасно з метою дисциплінування учасників процесу дотримання встановлених законом або судом строків законодавець передбачив і наслідки неподання доказів: такі докази до розгляду судом не ухвалюються, крім випадку, коли особа, яка їх подає, обґрунтувала неможливість їхнього подання у вказаний строк із причин, що не залежали від неї (ч.8 ст.79 КАСУ).

Указані випадки подання доказів поза встановленим законом або судом строком можна назвати «виключний порядок подачі доказів», який надає можливість сторонам у справі в разі наявності поважних причин неподання доказів або отримання доказів після подання позову до суду подати такі докази вже після спливу строку на подання доказів. Слід зазначити, що в будь-якому разі вирішення питання про ухвалення таких доказів повністю лежить на розсуді судді (суду).

Також законодавцем уведено обов'язок учасників справи у разі, якщо доказ не може бути подано в установлений законом строк з об'єктивних причин, повідомити про це письмово суд та зазначити, який саме доказ та з яких причин не може бути надано у зазначений строк. Учасник справи також має надати докази, які підтверджують, що він здійснив усі залежні від нього дії, спрямовані на отримання відповідного доказу. Після оцінювання судом по-

важності причин неподання учасником справи доказів у встановлений законом строк суд може встановити додатковий строк для подання доказів.

Процесуальним законодавством передбачено позивачу можливість у ході судового розгляду справи змінити предмет або підставу позову. У такому разі, якщо зі зміною предмета або підстав позову чи з поданням зустрічного позову змінилися обставини, що підлягають доказуванню, суд залежно від таких обставин установлює строк для подання необхідних додаткових доказів.

При поданні позову до суду позивач зобов'язаний відповідно до вимог ст.161 КАСУ додати до позовної заяви всі наявні в нього докази, що підтверджують обставини, на яких ґрунтуються позовні вимоги (якщо подаються письмові чи електронні докази – позивач може додати до позовної заяви копії відповідних доказів). «Водночас, якщо так докази є додатком до позовної заяви, то позивач також зобов'язаний надати таку кількість їх копій, яка дорівнює кількості учасників справи»⁶⁵⁸. Такі вимоги процесуального законодавства передбачені для того, щоб суд у разі відкриття провадження у справі мав можливість разом із копіями ухвали про відкриття провадження у справі та позовної заяви надіслати вказані копії документів учасникам справи з метою створення умов для забезпечення їм рівних можливостей для підготовки до справи.

У всіх інших випадках докази, які подаються учасниками справи, заздалегідь надсилаються або надаються особою, яка їх подає, іншим учасникам справи. Суд не бере до уваги відповідні докази в разі відсутності підтвердження надсилання (надання) їх копій іншим учасникам справи. Такі підтвердження (докази) мають також бути вказані у відповідних процесуальних документах. Законодавцем визначено випадки, коли учасник справи може не надавати такі докази іншим учасникам: у разі, якщо вони є у відповідного учасника справи або обсяг доказів є надмірним, або вони подані до суду в електронній формі, або є публічно доступними.

Об'єктом оскарження в більшості адміністративних справ є рішення, дія або бездіяльність суб'єкта владних повноважень. При підготовці певного рішення суб'єкт владних повноважень створює або збирає цілу низку матеріалів і документів, які лягають в основу ухвалення рішення або виконання адміністративної дії. Тому основна частина доказів у справі акумулюється у відповідача – суб'єкта владних повноважень. Відтак позивач – фізична чи юридична особа, – перебуває в гіршому становищі щодо можливості збору й подання доказів порівняно із суб'єктом владних повноважень. До того ж необізнаний у бюрократичному механізмі громадянин погано орієнтується в тому, які докази можуть підтвердити обставини, на які він посилається. Тому законодавець передбачив обов'язок суб'єкту владних повноважень – відповідачу у справі – подати суду всі наявні у нього документи та матеріали, які

⁶⁵⁸ Постанова Касаційного адміністративного суду від 15 травня 2019 р. Справа №160/7450/18.

можуть бути використані як докази у справі, незалежно від того, на чию користь вони можуть бути використані – на користь відповідача чи навіть позивача.

У разі невиконання цього обов'язку суд за клопотання позивача або за власної ініціативи своєю ухвалою витребує документи, матеріали або речові докази, які необхідні для об'єктивного розгляду справи (ч. 2 ст. 77 КАС України).

В інших випадках у разі неможливості учасником справи самостійно надати докази статтею 80 КАСУ передбачена можливість звернення до суду із клопотанням про витребування доказів судом. Клопотання подається: позивачем – разом із поданням позовної заяви, відповідачем та третьою особою, яка не заявляє самостійних вимог на предмет спору, – разом із відзивом чи письмовими поясненнями третьої особи.

Це правило не розповсюджується на позивача – фізичну або юридичну особу, оскільки відповідно до ч.4 ст.77 КАС України суд не може витребувати докази в позивача в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, окрім доказів на підтвердження обставин, за яких, на думку позивача, відбулося порушення його прав, свобод чи інтересів.

Як зазначає у своєму рішенні КАС ВС від 17 липня 2018 року по справі № 554/1334/17, оспорювані позивачем дії або бездіяльність відповідача мають безпосередній вплив на суб'єктивні права та обов'язки особи через або позбавлення можливості повністю чи в частині реалізувати належне цій особі право, або через безпідставне покладення на цю особу будь-якого обов'язку. Ці обставини мають бути доведені позивачем суду певними доказами та оцінені судом відповідно до принципу змагальності.

Відповідно до вимог частини 8 статті 80 КАСУ будь-яка особа, у якої перебуває доказ, мусить видати його на вимогу суду. Якщо учасник справи без поважних причин не подає докази на пропозицію суду для підтвердження обставин, на які він посилається, процесуальним законодавством передбачено певні наслідки для такого учасника, зокрема й негативні.

По-перше, на особу, яка не має можливості подати доказ, який витребує суд, або не має можливості подати такий доказ у встановлені строки, покладається обов'язок повідомити про це суд із зазначенням причин упродовж п'яти днів від дня вручення ухвали.

Далі, якщо відповідна особа не повідомила суд про неможливість подати докази, витребувані судом, а також за неподання таких доказів без поважних причин, суд застосовує до неї заходи процесуального примусу, визначені КАСУ.

І наостанок, процесуальним законодавством передбачено досить суворі наслідки в разі неподання суб'єктом владних повноважень витребуваних судом доказів без поважних причин або без повідомлення причин, і залежно від того, яке ці докази мають значення, суд може визнати обставину, для

з'ясування якої витребувався доказ, або відмовити в її визнанні, або розглянути справу за наявними в ній доказами, а в разі неподання доказів позивачем – також залишити позовну заяву без розгляду.

Запровадження таких наслідків невиконання ухвали суду про надання доказів спрямовано на дисциплінування осіб, які беруть участь у справі. Суд не може ухвалювати свої рішення на основі припущень. Тому якщо особа стверджує про певну обставину, вона має довести це відповідними доказами. Якщо особа, яка бере участь у справі, без поважних причин не надасть докази на пропозицію суду, суд вирішує справу на основі наявних доказів і не зобов'язаний виявляти будь-яку ініціативу. Таким чином, «пасивна позиція» позивача при оскарженні рішень, дій, бездіяльності суб'єкта владних повноважень через ненадання позивачем доказів у справі на вимогу суду може призвести до таких негативних наслідків, як відмова в задоволенні позовних вимог.

Витребування доказів – це процесуальна дія, яка регламентована процесуальним законодавством, зокрема ст. 80 КАСУ, частина 2 якої містить процесуальні вимоги до клопотання про витребування доказів. Порядок вирішення вказаного клопотання відбувається на підставі загальних вимог розгляду процесуальних заяв у справі.

Процедура витребування доказів залежно від мети процесуальної дії має дуальний характер – як складова частина принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі та інституту забезпечення доказів. Тому часто в судовій практиці учасники процесу помилково ототожнюють витребування доказів із процесом забезпечення доказів. За своєю суттю це є дві різні процесуальні дії, які потрібно чітко розрізнити з метою здійснення ефективного захисту прав особи в адміністративному судочинстві.

У ході людської діяльності документальні й речові докази можуть бути втраченими, знищеними, пошкодженими тощо, що унеможливить їх отримання та дослідження в майбутньому. Свідки можуть поїхати в іншу область, за кордон, перебувати на лікуванні або навіть померти. Саме для уникнення ситуації з неможливістю отримання та дослідження доказів у майбутньому процесуальне законодавство передбачає існування інституту забезпечення доказів.

Право на забезпечення доказів відносять до групи заходів правовідновлення, що у свою чергу належать до заходів захисту процесуальних прав учасників адміністративного судочинства. Ці заходи безпосередньо направлені на виконання функції поновлення порушених суб'єктивних прав, правопорядку в судочинстві, забезпечують примусове виконання обов'язків.

Забезпечення доказів здійснюється виключно за заявою зацікавленої особи – учасника справи або особи, яка може набути статусу позивача, у той час як витребування доказів, як зазначалось вище, може здійснюватися, зокрема судом за власною ініціативою. Спільною рисою обох процесуальних

дій, як витребування доказів, так і їх забезпечення є те, що вказану процесуальну дію можна виконати як до, так і після подання позовної заяви.

Таким чином, забезпечення доказів – це процесуальна дія, яка здійснюється за ініціативою одного з учасників судового процесу або особи, яка може набути статусу позивача з метою процесуального фіксування за допомогою суду певних доказів для створення в майбутньому умов їх дослідження та оцінки при розгляді справи по суті. Одночасно забезпечення доказів – це один із способів вираження активної діяльності адміністративного суду в процесі збирання та дослідження доказів.

Отже, цей інститут має важливе значення не тільки для захисту процесуальних прав та інтересів учасників судового процесу, але і для повного та об'єктивного дослідження доказів у справі та недопущення неправильного вирішення справи через недостатність доказів унаслідок їх втрати.

Підставами для забезпечення письмових або інших доказів в адміністративному судочинстві можуть бути (перелік не є вичерпним):

- обмежений строк зберігання (зокрема в електронній формі), що закінчується найближчим часом;
- перебування в розпорядженні особи, яка збирається виїхати за кордон або до іншого віддаленого місце на тривалий термін;
- існування в єдиному екземплярі, і такий доказ не можна відтворити (в оригіналі), і є підстави вважати, що особа, яка має в своєму розпорядженні такий доказ, може його знищити, пошкодити тощо;
- побоювання отримання лише через значний проміжок час (наприклад, передання документів до архіву).

У разі задоволення адміністративним судом клопотання осіб про забезпечення доказів судом застосовуються визначені процесуальним законом способи забезпечення доказів (ст. 114 КАС України):

- допит свідків;
- призначення експертизи;
- витребування та огляд письмових або речових доказів, зокрема за місцем їх знаходження;
- заборона вчиняти певні дії щодо доказів та зобов'язання вчинити певні дії щодо доказів.

Виконання вказаних способів забезпечення доказів регламентовано параграфом 1 Глави 5 КАСУ.

3.2.4. Дослідження та оцінювання доказів⁶⁵⁹

Процес доказування в адміністративному судочинстві містить в собі таку важливу стадію, як **дослідження доказів**, «яка полягає в безпосередньому

⁶⁵⁹ Упорядник: **В'ячеслав Бойко**, кандидат юридичних наук, здобувач наукового ступеня доктор наук.

сприйнятті, вивченні судом інформації про факти, що містяться у передбачених законом джерелах доказів»⁶⁶⁰.

Як відомо, інформація (відомості, дані) про певне явище, факт становить зміст доказу. Саме в установленні змісту доказу полягає процес дослідження доказу, який розкривається в його перевірці за допомогою розгляду та аналізу доказу щодо належності, допустимості, достовірності та достатності, у зіставленні його з іншими доказами з метою з'ясування узгодженості їх один з одним.

Дослідження доказів має відбуватися в чітко регламентованому адміністративним процесуальним судочинством порядку – у протилежному випадку доказ, який не досліджений або досліджений з порушеннями норм адміністративного процесу, судом до уваги не має братись. Глава 6 «Розгляд справ по суті» містить параграф 3 «З'ясування обставин справи та дослідження доказів», який регламентує порядок з'ясування обставин справи та дослідження доказів на стадії розгляду адміністративної справи по суті. Частина 2 ст. 210 КАС України визначає, що з урахуванням змісту спірних правовідносин, обставин справи та зібраних у справі доказів суд під час розгляду справи по суті може змінити порядок з'ясування обставин справи та порядок дослідження доказів, про що зазначається у протоколі судового засідання. Суд під час розгляду справи має безпосередньо дослідити докази у справі: ознайомитися з письмовими та електронними доказами, висновками експертів, поясненнями учасників справи, викладеними в заявах по суті справи, показаннями свідків, оглянути речові докази (ч.1 ст.211 КАС України).

Отже, «дослідження доказів є стадією процесу доказування, яка полягає в безпосередньому сприйнятті, вивченні судом інформації про факти, що містяться у передбачених законом джерелах доказів. Дослідження доказів здійснюється під час судового розгляду справи. Ознайомлення із змістом доказів поза процесом не має ніякого значення»⁶⁶¹.

Завершується процес доказування в адміністративному судочинстві оцінюванням досліджених судом доказів.

Оцінювання доказів – це розумова і пізнавальна діяльність адміністративного суду, що полягає в дослідженні якісних і кількісних ознак зібраних доказів і здійснюється за його внутрішнім переконанням, яке ґрунтується на всебічному, повному та об'єктивному розгляді всіх обставин справи в їх сукупності на підставі принципів адміністративного судочинства. Під оцінюванням доказів належить розуміти висновок органу або посадової особи, яка розглядає справу, про достовірність чи недостовірність одержаних фактич-

⁶⁶⁰ Докази та доказування в адміністративному судочинстві : монографія / В. Колпаков, В. Гордєєв. Чернівці : Чернівецький нац. ун-т, 2009.

⁶⁶¹ Постанова КАС ВС від 18 квітня 2018 р. Справа №826/19844/16.

них даних щодо обставин цієї справи. На підставі оцінювання доказів вони ухвалюють відповідне рішення⁶⁶².

Основні положення цієї діяльності викладено у ст. 90 КАС України, де відзначається, що суд оцінює докази, які є у справі, за своїм внутрішнім переконанням, що ґрунтується на їх безпосередньому, всебічному, повному та об'єктивному дослідженні. При цьому жодні докази не мають для суду наперед установленної сили.

Об'єктом оцінювання є як докази, так і процесуальні джерела, що їх містять. Оцінювання доказів безпосередньо пов'язане з дотриманням законності їх збирання і перевірки, складання процесуальних документів, урахуванням якісних (допустимості, достовірності доказів) та кількісних (достатності доказів) ознак. В оцінюванні доказів певним чином беруть участь особи, які є учасниками адміністративної справи та які через клопотання, заперечення, пояснення висувають додаткові питання і роблять власні висновки щодо оцінювання доказів.

Оцінювання доказів може бути рекомендаційним і владним залежно від суб'єкта, який їх оцінює.

Рекомендаційний характер має оцінка, яка дається особами, які беруть участь у справі, представниками. Така оцінка доказів міститься, зокрема, в промовах осіб, які беруть участь у справі, їх представників, які виступають в судових дебатах. Значення цієї оцінки полягає в тому, що вона є однією з умов, що забезпечують всебічність оцінювання доказів судом з урахуванням думок усіх зацікавлених учасників процесу. Суд ураховує думки інших учасників процесу з оцінювання доказів, але не зобов'язаний дотримуватися їх.

Оцінка доказів, що надається судом, має владний характер, оскільки рішення, в яких вона відбивається, мають загальнообов'язкову силу.

Залежно від рівня та мети оцінювання доказу саму оцінку можна класифікувати як попередню та остаточну.

Попередньою називається оцінка доказів, яка дається суддею (судом) в ході ухвалення, дослідження доказів, тобто до видалення суду в нарадчу кімнату для винесення рішення. Результати оцінки на цьому етапі зовні виражаються у висновках рішеннях суду про ухвалення доказів, які належать до справи, або відмову в ухваленні таких доказів, у задоволенні клопотань про залучення письмових доказів до справи, про призначення судом додаткової експертизи і т. ін.

Остаточною є оцінка доказів, яка дається тільки судом в умовах нарадчої кімнати і є основою для ухвалення вольового акту – судового рішення. Мета остаточної оцінки доказів – установлення фактів у справі.

Суд оцінює докази на основі встановлених у законі принципів, тобто загальноправових вимог. При їх формулюванні враховано закони пізнання (всебічність, об'єктивність) і психологічні аспекти розумової діяльності суддів, зокрема роль внутрішнього переконання.

⁶⁶² Колпаков В. Адміністративне право України : підручник / Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Київ: Юрінком Інтер, 2003. 537 с.

Оцінювання доказів проводиться з дотриманням таких принципів:

- 1) суд оцінює докази за своїм внутрішнім переконанням;
- 2) докази оцінюються всебічно, в повному обсязі і неупереджено;
- 3) жодні докази не мають для суду заздалегідь встановленої сили.

Умовами правильності суддівської оцінки доказів є її безпосередність, свобода внутрішнього переконання суддів, повнота доказового матеріалу. Внутрішнє переконання суддів складається на основі вивчення об'єктивних обставин певної справи.

Закон вимагає, щоб суд розглядав всі обставини справи в сукупності й на цій основі формував своє внутрішнє переконання для оцінки доказів. Тільки при розгляді всіх доказів у сукупності суд має змогу сформувати повну переконаність в тому, що певні фактичні обставини були в дійсності. На цій фактичній об'єктивній основі і складається внутрішнє переконання суддів як критерій оцінювання доказів.

Підсумком оціночної діяльності суду є винесення судом законного й обґрунтованого рішення. Свої висновки, тобто результати оцінювання, суд зобов'язаний викласти в рішенні суду, де крім обставин справи, установлених судом, мають бути вказані мотиви, на підставі яких одні докази ухвалені як засоби обґрунтування висновків суду, інші докази відхилені судом, а також підстави, за якими одним доказам віддано перевагу перед іншими. Іншими словами, у мотивувальній частині судового рішення відображується процес комплексного оцінювання всіх досліджених у судовому засіданні доказів, коли суд за своїм внутрішнім переконанням визнає встановленими юридичні факти на підставі певних засобів доказування і не визнає встановленими інші обставини, так як докази, що обґрунтовують їх, відхилені судом з указаних ним причин.

Озброєна агресія російської федерації проти суверенної України принесла в нашу країну багато страждань і випробувань. Громадяни України, рятуючись від російської навали, інколи залишали все своє майно, документи та інші важливі речі напризволяще, доля яких може бути невідомою. Тому перед судовою системою стоять виклики щодо поновлення втрачених документів, відновлення стану прав свобод та інтересів особи до загальноновизнаних стандартів. Докази та процес доказування в умовах воєнного стану набувають великого значення як для громадян, які шукають захисту в суді, так і для суду. Суди мають всі процесуальні механізми для забезпечення процесу доказування кожній особі, яка звертається для захисту до суду. Особлива роль у цьому процесі відведена адміністративним судам, оскільки тільки вони мають, на відміну від інших видів судочинства, ініціативу у зборі доказів у справі, навіть ще до відкриття провадження у справі (ст.114, 150 КАСУ). Держава у свою чергу в особі її органів влади також має сприяти громадянам у відновленні їх як майнових, так і немайнових прав, через удосконалення правової бази щодо поновлення стану дотримання прав людини, передусім доступу до правосуддя і зокрема в частині можливості отримати необхідні документи та відомості, які потім можуть бути використані як докази в судових справах.

Розділ 4

ОСОБЛИВОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Стан повномасштабної війни із російською федерацією змусив всю країну перебудувати своє життя. Мільйони людей вимушені були переміститися на нові місця мешкання, змінювати сталий уклад життя, починати свій побут фактично з нуля. У ході взаємодії громадян та юридичних осіб з органами державної влади та місцевого самоврядування виникають ситуації, які не завжди задовольняють ту чи іншу сторону, в результаті чого виникають адміністративно-правові спори. Не завжди існують надійні механізми вирішення цих спорів у порядку публічного адміністрування з боку суб'єктів владних повноважень.

Значну роль у розв'язанні публічно-правових спорів відіграють адміністративні суди. Їх значення в умовах воєнного стану важко переоцінити, тому життя вимагає від адміністративних судів мобілізації всіх ресурсів для вирішення публічно-правових спорів та ефективного захисту прав свобод та інтересів осіб під час здійснення адміністративного правосуддя. Ми звернемо увагу лише на деякі актуальні аспекти здійснення адміністративного судочинства в умовах воєнного стану

4.1 Право на участь сторін у розгляді справи в умовах воєнного стану. Судові виклики та повідомлення

Кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, установленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення. (ст.6 Європейської Конвенції з прав людини).

Однією зі складових права на справедливий суд є право доступу до суду, у тому розумінні, що особі має бути забезпечене право не тільки звернутись до суду для вирішення публічно-правового спору, але й ухвалювати участь при розгляді його справи в суді. Як зазначає ЄСПЛ в §34 *Miller v. Sweden* (Міллер проти Швеції), дотримання принципу справедливого суду «вимагає від суду заслухати персональні думки заявника, даючи йому змогу пояснити його особисту ситуацію особисто або через представника».

Іншим аспектом реалізації права особи на участь у розгляді справи є його публічність (відкритий розгляд справи). Відкритий судовий розгляд задовольняє не тільки інтереси сторін у справі, але також інтереси широкої громадськості – він забезпечує довіру до судових органів. У справі *Аксен проти Федеративної Республіки Німеччини* (1983) Суд зазначив, що вимога відкритого розгляду є обов'язковою на будь-якому «вирішальному» етапі розгляду справи. Суд роз'яснив, що вимога відкритого розгляду справи передбачає, як

правило, також право бути заслуханим під час розгляду справи у суді першої інстанції (Езелен проти Франції II (1994)), особливо у випадку, коли одна зі сторін у справі зробила окремий запит про це (Фішер проти Австрії (1995)). У справі Ле Конт, Ван Льовен і Де Мейєр проти Бельгії (1981) Суд вирішив, що право на відкритий розгляд не обов'язково порушується, якщо обидві сторони у справі погоджуються на закритий розгляд. Як правило, Комісія та Суд зважали на присутність хоча б однієї з особливих умов, які зазначені в пункті 1 статті 6 (наприклад, збереження моралі, громадського порядку, національної безпеки або захист приватного життя), лише потім визначають, чи закритий розгляд певної справи не був порушенням цієї статті. Проте за будь-яких обставин рішення суду має виголошуватись публічно.

Публічний характер судового розгляду є істотним елементом права на справедливий суд. Як зазначив Європейський суд у справ Ахсен проти Німеччини, публічний характер розгляду судовими органами, на який посилається ст. 6, захищає заявників від таємного, не підконтрольного суспільству відправлення правосуддя; це також один зі способів зміцнення довіри до діяльності судів як вищої, так і нижчої інстанції. Роблячи процес відправлення правосуддя прозорим, публічність сприяє досягненню мети судового розгляду, гарантія якого є однією з фундаментальних принципів будь-якого демократичного суспільства у світлі Конвенції.

Право на участь у судових засіданнях, якщо інше не визначено законом, передбачено пунктом 2 частини третьої статті 44 КАС України. Важливим аспектом вказаного права є інформованість учасників справи про судовий розгляд. Частина 1 статті 11 КАСУ забороняє позбавлення права на інформацію про дату, час і місце розгляду своєї справи або обмеження у праві отримання в суді усної або письмової інформації про результати розгляду його судової справи.

Обов'язок суду повідомити учасників справи про місце, дату і час судового засідання є реалізацією однієї з основних засад (принципів) адміністративного судочинства – рівності сторін перед законом та судом, змагальності, диспозитивності, гласності та відкритості інформації щодо справи. Невиконання (неналежне виконання) судом цього обов'язку призводить до порушення не лише права учасника справи бути повідомленим про місце, дату і час судового засідання та ухвалювати участь у розгляді справи, але й на реалізацію інших прав передбачених ст. 44 КАСУ, – наприклад, брати участь у дослідженні доказів; ставити питання іншим учасникам справи, а також свідкам, експертам, спеціалістам; подавати заяви та клопотання, надавати пояснення суду, наводити свої доводи, міркування щодо питань, які виникають під час судового розгляду, і заперечення проти заяв, клопотань, доводів і міркувань інших осіб.

Крім того, розгляд справи за відсутності учасника справи через неналежне повідомлення про місце, дату і час судового засідання надає необґрун-

товану перевагу тій чи іншій стороні в доведенні своїх тверджень, що також є порушенням принципів рівності та змагальності.

Практична реалізація судом обов'язку повідомити учасників справи про місце, дату і час судового засідання здійснюється через передбачені ст. 124 КАСУ судові виклики й повідомлення. За положеннями частини першої та другої, судові виклики і повідомлення здійснюються повістками про виклик і повістками-повідомленнями. Повістки про виклик у суд надсилаються учасникам справи, свідкам, експертам, спеціалістам, перекладачам, а повістки-повідомлення – учасникам справи з приводу вчинення процесуальних дій, у яких участь цих осіб не є обов'язковою.

Згідно з пунктом 2 ст. 124 КАС одним зі способів повідомлення учасників справи – свідків, експертів, спеціалістів, перекладачів – здійснюється через надсилання повістки рекомендованою кореспонденцією (листом, телеграмою), кур'єром зі зворотною розпискою за адресами, вказаними цими особами.

На жаль, в умовах воєнного стану відділення поштового зв'язку не завжди працюють відповідно до умов Закону України від 04.10.2001р. №2759-III «Про поштовий зв'язок», і тому актуальними стають альтернативні шляхи надсилання тексту повістки в порядку, визначеному статтею 129 КАС, а саме за письмовою заявою учасника судового процесу, який не має офіційної електронної адреси, текст повістки надсилається йому судом електронною поштою, факсимільним повідомленням, телефонограмою, текстовим повідомленням з використанням мобільного зв'язку на відповідну адресу електронної пошти, номер факсу, телефаксу, телефону, зазначені у відповідній письмовій заяві.

Навіть якщо судам в умовах воєнного стану вдалось сповістити сторони про місце, дату і час судового засідання, виникає проблема участі учасників судового процесу в розгляді справи. Верховний Суд рекомендував судам, зважаючи на те, що велика кількість учасників судових процесів не завжди мають змогу подати заяву про відкладення розгляду справи або не можуть прибути в суд у зв'язку з небезпекою для життя, розгляд справ по можливості відкладати (за винятком невідкладних судових розглядів). Якщо за об'єктивних обставин учасник провадження не може прибути в судове засідання, суд може допустити участь такого учасника в режимі відеоконференції за допомогою будь-яких інших технічних засобів, зокрема і власних.

Проведення судового засідання в режимі відеоконференції зв'язку може відбуватися як у приміщенні суду, так і поза його межами.

Участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції поза межами приміщення суду регламентована статтею 195 КАС України. Відповідно до частини першої цієї статті учасники справи мають право брати участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції поза межами приміщення суду за умови наявності в суді відповідної технічної можливості, про яку суд за-

значає в ухвалі про відкриття провадження у справі, крім випадків, коли явка цього учасника справи в судове засідання визнана судом обов'язковою.

За частиною другою статті 195 КАС України учасник справи подає заяву про участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції поза межами приміщення суду не пізніше ніж за п'ять днів до судового засідання. Копія заяви в той самий строк надсилається іншим учасникам справи.

Слід зазначити, що якщо учасник справи є свідком, перекладачем, спеціалістом, експертом, то він бере участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції виключно в приміщенні суду.

У своїй постанові від 14 липня 2022 року Верховний Суд у складі Касаційного адміністративного суду у справі № 260/4504/20 зазначив, що за загальним правилом при вирішенні питання щодо можливості відкладення розгляду справи в період дії воєнного стану на підставі поданої учасниками судового процесу заяви суд залежно від інтенсивності бойових дій на певній території, загальної воєнної ситуації як в країні, так і в певному регіоні, де знаходиться суд, або учасник справи (його представник), поведінки суб'єктів владних повноважень, що мають компетенцію в сфері повідомлень щодо ризиків перебування на певній території (об'єкті нерухомості) та ін., має дотримуватися балансу між безпекою суддів, працівників апарату, учасників справи та дотриманням процесуальних прав учасників справи і засад судочинства. При цьому врахуванню підлягають попередня поведінка учасника справи, можливість розгляду справи за відсутності представників сторін, можливість прибути у судові засідання та скористатися правом участі в судовому засіданні в режимі відеоконференції.

Отже, навіть у складних умовах воєнного стану адміністративні суди всіх інстанцій намагаються розглядати справи всіма доступними їм способами з урахуванням складних умов воєнного часу, в яких перебувають суди та учасники судових справ, із дотриманням вимог процесуального законодавства.

4.2. Відновлення втраченого судового провадження

Інститут відновлення втраченого судового провадження має велике значення для учасників справи, а в деяких випадках і для самого суду. Адже вказана процесуальна дія дозволяє в разі втрати за будь-яких обставин адміністративної справи відновити провадження та реалізувати інтереси учасників процесу щодо втраченого провадження. Особливо ця проблема стає актуальною в умовах тимчасової окупації окремих територій України російсько-терористичними військами.

Утрачене провадження можливо відновити повністю або в частині, яка цікавить учасника справи або суд, і тільки в адміністративній справі, закінченій ухваленням судового рішення або в якій провадження закрито (ч.1 ст.384 КАС). Інтерес учасника може бути різним: отримання завіреної копії судового рішення, виправлення описок та арифметичних помилок у судово-

му рішенні, апеляційне чи касаційне оскарження судового рішення, скасування заходів забезпечення позову, вирішення питань, пов'язаних зі зверненням судового рішення до виконання, для використання відновлених судових документів в інших судових справах або в органах державної влади і місцевого самоврядування.

Заява про відновлення втраченого судового провадження для виконання судового рішення може бути подана до закінчення строку пред'явлення виконавчого документа до виконання. Суд може поновити зазначений строк, якщо за клопотанням заявника визнає причини його пропуску поважними (ч.5 ст.387КАС).

В усіх інших випадках заява про відновлення втраченого судового провадження може бути подана до суду незалежно від строку зберігання судового провадження.

Подання заяви про відновлення втраченого провадження можливе за ініціативи учасника справи або суду. У заяві має бути зазначено:

1) про відновлення якого судового провадження або якої його частини просить заявник;

2) які особи брали участь у справі і в якому процесуальному статусі, їх найменування (для юридичних осіб) або ім'я (прізвище, ім'я та по батькові за його наявності для фізичних осіб), їх місцезнаходження (для юридичних осіб) або місце проживання (для фізичних осіб); ідентифікаційні коди юридичної особи в Єдиному державному реєстрі підприємств та організацій України або реєстраційний номер облікової картки платника податків (для фізичних осіб) за його наявності, або номер і серія паспорта для фізичних осіб – громадян України, якщо відповідні дані відомі заявникові;

3) номери засобів зв'язку учасників судового процесу (телефон, факс, адреса електронної пошти, офіційна електронна адреса тощо), якщо вони відомі заявникові;

4) наявні в заявника відомості про обставини втрати судового провадження, місцеперебування копій матеріалів провадження або даних щодо таких копій;

5) документи, відновлення яких заявник вважає необхідним (ч.ст.387 КАС).

Важливим аспектом відновлення втраченого провадження є те, що в цій процесуальній дії беруть участь як зацікавлені особи – учасники справи, так і суд. Наприклад, на учасника справи покладається обов'язок додати до заяви про відновлення втраченого судового провадження документи або їх копії, навіть якщо вони не посвідчені в установленому порядку, що збереглися в заявника або у справі (ч.3 ст. 387 КАС).

На суд свого часу покладається обов'язок з'ясувати наявність справи чи частини справи, яка збереглася (окремі томи, жетони, матеріали з архіву суду тощо).

При розгляді справи суд окрім вказаних матеріалів має враховувати інші відомості:

- документи, надіслані (видані) адміністративним судом учасникам судового процесу та іншим особам до втрати справи, копії таких документів;
- матеріали виконавчого провадження, якщо воно здійснювалося за результатами розгляду справи;
- будь-які інші документи й матеріали, подані учасниками судового процесу, за умови, що такі документи і матеріали є достатніми для відновлення справи;
- відомості з Єдиного державного реєстру судових рішень;
- дані, що містяться в Єдиній судовій інформаційно-телекомунікаційній системі;
- будь-які інші відомості, документи тощо, отримані в законний спосіб з інших офіційних джерел (ч. 1 ст.389 КАС).

Законодавством передбачено, що в разі потреби суд може допитати як свідків осіб, які були присутні під час учинення процесуальних дій, учасників справи (їх представників), а в необхідних випадках – осіб, які входили до складу суду, що розглядав справу, з якої втрачено провадження, а також осіб, які виконували судові рішення, та вчиняти інші процесуальні дії, передбачені цим Кодексом, із метою відновлення втраченого судового провадження.

Тобто суд у такому випадку має право за клопотанням учасників справи витребувати докази від інших осіб або підприємств, установ та організацій, навіть з власної ініціативи збирати докази.

На підставі зібраних і перевірених матеріалів суд постановляє ухвалу про відновлення втраченого судового провадження повністю або в частині, яку, на його думку, потрібно відновити (ч.1 ст. 390 КАС). В ухвалі суду про відновлення втраченого судового провадження зазначається, на підставі яких конкретно даних, поданих до суду і досліджених у судовому засіданні, суд вважає установленим зміст відновленого судового рішення, наводяться висновки суду про доведеність того, які докази досліджувалися судом і які процесуальні дії вчинялися з втраченого провадження (ч.2 ст. 390 КАС).

Вказані положення КАСУ, які передбачають можливість відновлення втраченого провадження лише в разі закінчення розгляду справи, через постановлення рішення або закриття справи, суттєво звужують можливість учасників справи відновити втрачене судове провадження в умовах війни.

На жаль, під законодавче визначення «відновлення втраченого судового провадження» не підпадають справи, які перебували у провадженні суду на будь-якій стадії до винесення судового рішення, яким закінчується розгляд справи. Актуальність таких запитів на відновлення судових проваджень в умовах війни збільшилась, оскільки, як ми визначали в попередніх розділах, через агресію російської держави проти України, окупацію українських територій і фізичне знищення судів, станом на 16 квітня 2022 року не здійсню-

вали правосуддя 141 апеляційний та місцевий суд. Пошкодженими або повністю зруйнованими є 51 приміщення судів від 777 загальної кількості приміщень, 47 приміщень судових установ зазнали критичних ушкоджень.

Через тимчасову окупацію чи ведення бойових дій імовірність фізичного вивезення матеріалів судових справ із судів вкрай низька. Наразі неможливо встановити фактичну кількість знищених справ та зрозуміти обсяги роботи з їх відновлення.

Як убачається з вищеназваних норм процесуального законодавства, втрачені судові провадження, з яких рішення ще не ухвалено, відновити не можливо. У цьому випадку вочевидь позивачу слід наново подавати позовну заяву відповідно до підсудності справи на час звернення до суду. Але в такому разі може виникнути дві проблеми.

З одного боку, при прийнятті такої позовної заяви суд, перевіривши наявність у провадженні цього або іншого суду справи про спір між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав, може відмовити у відкритті провадження на підставі п.4 ч.1 ст. 170 КАС. Подоланням вказаної проблеми вбачається надання доказів, що попереднє судове провадження втрачене. Тим самим може бути розпорядження Голови Верховного Суду про зміну територіальної підсудності судових справ певного суду, відомості Державної судової адміністрації про стан здійснення правосуддя судом, в якій перебувала справа, або лист із суду, якому визначено підсудність справи, про те, що справа з попереднього суду не була йому передана і він не має можливості здійснити її розгляд.

З іншого боку, в разі відкриття судом провадження за таким позовом виникає ситуація існування двох судових проваджень за позовними вимогами між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав.

Такі проблеми мають бути врегульовані законодавцем окремими нормами процесуального законодавства з метою відновлення втраченого судового провадження незалежно від стадії розгляду справи.

Підсудність справ про відновлення судового провадження, втраченого на тимчасово окупованій території України, в районі проведення АТО, під час дії воєнного чи надзвичайного стану на території України встановлюється нормами спеціального законодавства, а саме: Законом України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» (Закон №1207-VII), Законом України «Про здійснення правосуддя та кримінального провадження у зв'язку з проведенням антитерористичної операції» (Закон №1632-VII) і ч.7 ст.147 Закону України «Про судоустрій і статус суддів».

Розділ 5

ВИКОНАННЯ СУДОВОГО РІШЕННЯ. СУДОВИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ВИКОНАННЯМ СУДОВИХ РІШЕНЬ

5.1. Виконання судового рішення

Конституція України встановлює, що судові рішення є обов'язковими до виконання на всій території України. Ефективність правосуддя та довіра до судової влади базується не тільки на ухваленні судами законних і мотивованих рішень, але й на ефективній системі їхнього виконання. Імплементация вказаних положень Конституції реалізована в низці законів, які регулюють питання виконання судового рішення та встановлюють судовий контроль за їх виконанням.

Загальні положення виконання судових рішень в адміністративних справах установлено положеннями КАСУ, де також визначено певну послідовність дій, які потрібно вчинити для того, щоб спонукати відповідача належним чином виконати рішення суду. Аналіз розділу IV КАСУ про процесуальні питання, пов'язані з виконанням судових рішень в адміністративних справах, дозволяє зробити висновок про існування трьох послідовних етапів процесу виконання судових рішень.

Звернення до виконання судового рішення (видання виконавчого листа, направлення ухвали суду, внесення до Єдиного державного реєстру виконавчих документів):

- виконання судових рішень законодавчо визначеними органами через певні регламентовані законом процедури;
- установа судового контролю за їх виконанням.

Виконання судових рішень може здійснюватися самим судом, державною виконавчою службою або іншими органами (Казначейська служба, приватний виконавець, правоохоронні органи та інші), визначеними законом.

За способами виконання судових рішень процес їх виконання розподіляється на два види – добровільне виконання та примусове.

Добровільне виконання судового рішення полягає в тому, що відповідач по справі, отримавши виконавчий документ, самостійно виконує викладені в ньому вимоги – наприклад, надає суду докази, вказані в його ухвалі. За судовою практикою (статистикою) в більшості випадків добровільне виконання судових рішень відбувається по ухвалам суду з процесуальних питань (забезпечення позову, витребування доказів, призначення експертизи та інші рішення).

У разі невиконання судового рішення в добровільному порядку Законом України «Про виконавче провадження» передбачено примусовий порядок виконання судових рішень в адміністративних справах. Статтею 1 вказаного Закону визначено, що виконавче провадження як завершальна стадія судово-

го провадження і примусове виконання судових рішень та рішень інших органів (посадових осіб) (далі – рішення) – це сукупність дій визначених у цьому Законі органів і осіб, що спрямовані на примусове виконання рішень і проводяться на підставах, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією України, цим Законом, іншими законами та нормативно-правовими актами, ухваленими відповідно до цього Закону, а також рішеннями, які відповідно до цього Закону підлягають примусовому виконанню.

У процесі виконання судового рішення можуть виникати ускладнення, які потребують судового втручання в процес його виконання. Такі процесуальні дії суду можна швидше віднести до регулятивної функції суду, ніж до контрольної, й поділити на декілька груп:

- пов’язані з усуненням помилок у виконавчому документі (ст.374 КАСУ (виправлення помилки у виконавчому документі та визнання його таким, що не підлягає виконанню));

- поновлення пропущеного строку для пред’явлення виконавчого листа до виконання (ст.376 КАСУ);

- направлені на вирішення процесу примусового виконання судового рішення мирним через (ст.377 «Примирення сторін у процесі виконання, відмова стягувача від примусового виконання»);

- усунення ускладнень (перешкод) у виконанні судових рішень (ст.378 – відстрочення і розстрочення виконання, зміна чи встановлення способу і порядку виконання судового рішення);

- заміна сторони виконавчого провадження (ст. 379 КАСУ);

- повернення виконання судових рішень (ст. 380 КАСУ).

Особливо актуальним питання виконання судового рішення постає в межах адміністративного судочинства, адже у таких справах однією зі сторін спору є суб’єкт владних повноважень, оскільки він, як ми неодноразово зазначали в попередніх розділах, наділений значним обсягом владних повноважень, які можуть негативно впливати на реалізацію особою своїх прав, свобод і законних інтересів, зокрема у сфері виконання судових рішень. Невиконання суб’єктом владних повноважень судового рішення, яке набрало законної сили, становить собою ніщо інше, як тривале продовження порушення прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин, по яким вже ухвалено рішення суду.

5.2. Судовий контроль за виконанням судових рішень

Важливою гарантією виконання судових рішень є судовий контроль за їх виконанням, який є особливим різновидом судового контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування. Так, ВС визначає, що сутністю адміністративного судочинства є судовий контроль за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері дотримання прав і свобод громадян та юридичних осіб за допомогою процесуального за-

кону з певними особливостями, зокрема обов'язку доказування правомірності своєї діяльності органами державної влади чи місцевого самоврядування⁶⁶³.

Загальне правило оскарження рішень, дій або бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи органу державної виконавчої служби щодо виконання ними рішень передбачено частиною 1 статті 74 Закону України «Про виконавче провадження»: рішення, дії чи бездіяльність виконавця та посадових осіб органів державної виконавчої служби щодо виконання судового рішення можуть бути оскаржені сторонами, іншими учасниками та особами до суду, який видав виконавчий документ, у порядку, передбаченому законом.

На відміну від цивільного та господарського судочинства (розділ VII ЦПК, розділ VI ГПК), де судовий контроль за виконанням судових рішень зводиться до розгляду скарг на рішення, дії чи бездіяльність державних виконавців, інших посадових осіб органу державної виконавчої служби або приватного виконавця, у межах процедури виконання судового рішення по конкретній справі, у адміністративному судочинстві судовий контроль передбачає окрім загального способу, направлений на забезпечення виконання рішень суду з боку органів виконавчої служби, ще і спеціальні способи судового контролю за виконанням судового рішення з боку відповідача – суб'єкта владних повноважень.

Однак слід зазначити, що загальний судовий контроль за виконанням судових рішень в адміністративних справах має свої особливості і здійснюється в порядку, установленому ст. 287 КАС: учасники виконавчого провадження (крім державного виконавця, приватного виконавця) та особи, які залучаються до проведення виконавчих дій, мають право звернутися до адміністративного суду із позовною заявою, якщо вважають, що рішенням, дією або бездіяльністю державного виконавця чи іншої посадової особи органу державної виконавчої служби або приватного виконавця порушено їхні права, свободи чи інтереси, а також якщо законом не встановлено інший порядок судового оскарження рішень, дій чи бездіяльності таких осіб.

Потрібно звернути увагу на відмінності загального судового контролю за виконанням судових рішень з боку державного виконавця чи іншої посадової особи органу державної виконавчої служби або приватного виконавця в адміністративному судочинстві. Перш за все це суб'єкти звернення до суду: відповідно до вищевказаної статті КАСУ це є учасники виконавчого провадження (крім державного виконавця, приватного виконавця) та особи, які залучаються до проведення виконавчих дій вправі звертатися до суду.

Учасниками виконавчого провадження згідно зі статтею 14 Закону України «Про виконавче провадження» є: виконавець, сторони, представники

⁶⁶³ Постанова Касаційного адміністративного суду ВС від 07 вересня 2018 року у справі №824/2473/15-а)

сторін, прокурор, експерт, спеціаліст, перекладач, суб'єкт оціночної діяльності – суб'єкт господарювання, особи, права інтелектуальної власності яких порушені, – за виконавчими документами про конфіскацію та знищення майна на підставі статей 176, 177 і 229 Кримінального кодексу України, 51-2 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Відповідно до ч.2 цієї статті для проведення виконавчих дій виконавець за потреби залучає понятих, працівників поліції, представників органів опіки і піклування, інших органів та установ у порядку, установленому цим Законом.

Дещо інакше визначено суб'єкти звернення до суду ст. 447 ЦПК та ст. 339 ГПК – сторони виконавчого провадження (відповідно до ст. 15 Закону України «Про виконавче провадження» ними є стягувач і боржник – фізична або юридична особа чи держава).

Аналіз цих нормативно-правових актів указує, що здійснення судового контролю, а відповідно й судовий захист в адміністративному судочинстві поширюється на ширше коло осіб, які вважають, що рішенням, дією або бездіяльністю державного виконавця чи іншої посадової особи органу державної виконавчої служби або приватного виконавця порушено їхні права, свободи чи інтереси.

Іншою відмінністю здійснення вищевказаного судового контролю адміністративними судами є те, що для оскарження неправомірних рішень, дій або бездіяльності державного виконавця передбачено позовне провадження, яке на відміну від подання скарги в порядку ст. 447 ЦПК та ст. 339 ГПК надає учасникам спору набагато більше прав та можливостей на ефективні способи захисту в суді.

Вищевказаними статтями ЦПК та ГПК передбачено розгляд скарг щодо виконання судових рішень, які винесені цивільним або господарським судами. Ст. 287 КАСУ передбачає можливість оскарження неправомірних дій державного або приватного виконавця щодо виконання виконавчого документа незалежно від того, яким органом, зокрема судом якої юрисдикції, вони видані. Це суттєво розширює коло учасників судового контролю за виконанням не тільки судових рішень, але й інших виконавчих документів.

Спеціальні способи судового контролю за виконанням судових рішень в адміністративних справах передбачено ст. 382, 383 КАСУ, зокрема до них належать:

– зобов'язання суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалене судове рішення, подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення та накладення штрафу за невиконання судового рішення (стаття 382 КАС України);

– визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності, вчинених суб'єктом владних повноважень – відповідачем на виконання рішення суду та постановлення окремої ухвали за результатами розгляду вказаного питання (стаття 383 КАС України).

Вищевказані способи судового контролю, як зазначає у своїй постанові Касаційний адміністративний суд по справі № 640/15623/19 від 24 вересня 2020 року, мають на меті забезпечення належного виконання судового рішення. Підставами їх застосування є саме невиконання судового рішення, ухваленого на користь особи-позивача, та обставини, що свідчать про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, пов'язаних із невиконанням судового рішення в цій справі.

Крім того Верховний Суд зазначив, що наявність у КАС України спеціальних норм, спрямованих на забезпечення належного виконання судового рішення, виключає можливість застосування загального судового порядку захисту прав та інтересів стягувача через подання позову. Судовий контроль за виконанням судового рішення здійснюється в порядку, передбаченому КАС (ст. 382 КАС України), який не передбачає можливості подання окремого позову, предметом якого є спонукання відповідача до виконання судового рішення.

Отже, встановлення контролю за виконанням судового рішення (ст.382 КАСУ) або вимоги про визнання протиправної бездіяльності (ст. 383 КАСУ), що стосується невиконання судового рішення, можливе лише в межах провадження в тій справі, рішення в якій, на думку позивача, не виконано або виконується в неналежному порядку. Висновок Верховного суду зводиться до того, що судові рішення має виконуватись безпосередньо відповідачем – суб'єктом владних повноважень, і для спонукання його до виконання не вимагається ухвалення будь-яких інших, додаткових судових рішень.

Здійснення процесуальної форми контролю адміністративного суду за виконанням судових рішень в адміністративних справах з боку відповідача – суб'єкта владних повноважень – може бути реалізоване або за ініціативою суду (ст. 382 КАСУ) або особи-позивача, на користь якої ухвалено рішення суду (ст. 383).

Війна внесла свої корективи і в таку сферу діяльності, як виконання судових рішень. З початком збройної агресії російської федерації проти України було зупинено роботу автоматизованої системи виконавчого провадження та заблоковано доступ до Єдиного реєстру боржників, що потягло за собою унеможливлення здійснення державними та приватними виконавцями виконавчих дій.

За час дії воєнного стану Верховною Радою було ухвалено низку законодавчих актів, які врегулювали питання примусового виконання як судових рішень, так й інших виконавчих документів:

– Закон України «Про внесення зміни до розділу XIII "Прикінцеві та перехідні положення" Закону України "Про виконавче провадження"» від 15.03.2022 р. № 2129-ІХ;

– Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності з примусового виконання судових рішень, рішень інших органів (посадових осіб) у період дії воєнного стану» № 2455-ІХ від 27 липня 2022 р.;

– 25.08.2022 р. набрав чинності Закон України № 2455-ІХ «Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності приватних виконавців та примусового виконання судових рішень, рішень інших органів (посадових осіб) у період дії воєнного стану».

Особливості примусового виконання рішень у період воєнного стану визначено пунктом 10.2 розділу XIII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону, відповідно до якого тимчасово, на період до припинення або скасування воєнного стану на території України:

– фізичні особи можуть здійснювати видаткові операції з рахунків, на які накладено арешт органами державної виконавчої служби, приватними виконавцями, без урахування такого арешту за умови, якщо сума стягнення за виконавчим документом не перевищує 100 тисяч гривень;

– юридичні особи-боржники можуть здійснювати видаткові операції з рахунків, на кошти яких накладено арешт органами державної виконавчої служби, приватними виконавцями, виключно для виплати заробітної плати в розмірі не більше п'яти мінімальних розмірів заробітної плати в місяць на одного працівника такої юридичної особи, а також сплати податків, зборів та єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування;

– припиняється звернення стягнення на заробітну плату, пенсію, стипендію та інший дохід боржника (крім рішень про стягнення аліментів та рішень, боржниками за якими є громадяни російської федерації);

– визначені цим Законом строки перериваються та встановлюються з дня припинення або скасування воєнного стану;

– зупиняється дія постанов державних виконавців про встановлення тимчасового обмеження боржника у праві користування вогнепальною мисливською, пневматичною та охолощеною зброєю, пристроями вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, спорядженими гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії.

Зупиняється у період дії воєнного стану вчинення виконавчих дій у виконавчих провадженнях з виконання:

– рішень (крім рішень за позовами фізичних осіб про стягнення заробітної плати, грошового забезпечення військовослужбовців), боржниками за якими є підприємства оборонно-промислового комплексу, визначені в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, органи військового управління, з'єднання, військові частини, вищі військові навчальні заклади, військові навчальні підрозділи закладів вищої освіти, установи та організації, які входять до складу Збройних сил України;

– рішень про стягнення з фізичної особи заборгованості за житлово-комунальні послуги в територіальних громадах, розташованих у районах проведення воєнних (бойових) дій, або які перебувають чи перебували у тимчасовій окупації, оточенні (блокуванні) відповідно до переліку, затвердженого наказом Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, або якщо стягнення за житлово-комунальні послуги здій-

снюється щодо нерухомого майна, яке є місцем постійного проживання такої фізичної особи і було знищено або пошкоджено внаслідок воєнних (бойових) дій (абзац дванадцятий пункту 10.2 розділу XIII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону).

Дія заборони, встановленої абзацом дванадцятим пункту 10.2 розділу XIII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону, не поширюється на рішення, стягувачами за якими є держава, органи Пенсійного фонду України, інші державні цільові фонди, суб'єкти, визначені в абзаці дванадцятому цього пункту, а також на рішення про відшкодування шкоди, завданої каліцтвом, іншим ушкодженням здоров'я або смертю внаслідок кримінального правопорушення.

Забороняється в період дії воєнного стану примусове виконання виконавчих написів нотаріусів.

Отже, судовий контроль за виконанням судових адміністративних судів рішень є більш ефективним, ніж в інших видах судочинства. Останній спосіб контролю дає змогу адміністративному суду більш ефективно впливати на процес виконання рішення суду незалежно від волі або можливості сторони процесу, що відповідно підвищує роль адміністративного суду в ефективному здійсненні правосуддя. Зазначимо, що вказані законодавчі зміни діють лише до моменту припинення або скасування воєнного стану на території України та не звільняють боржників від виконання своїх боргових зобов'язань.

СЛОВНИК СПЕЦІАЛЬНИХ ТЕРМІНІВ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ⁶⁶⁴

Бавовна – ураження невстановленими суб'єктами військових об'єктів на території росії. Почало вживатися в українському інформаційному просторі як омонім у перекладі російського слова «хлопОк», яким російські пропагандисти називають факти вибухів. За більшістю версій, суб'єктами враження законних військових цілей на території росії є Збройні сили України. При цьому військове керівництво України не підтверджує цього. Іншими версіями враження військових об'єктів в росії є невстановлені російські партизани. Російські пропагандисти в більшості випадків розповідають, що причинами вибухів є порушення заходів безпеки персоналом військових баз (об'єктів).

Жовта Стрічка – неформальний рух опору, що зародився серед патріотів України, які проживали в тимчасовій окупації в м. Херсоні. Первинною його метою було усунення інформаційного українського вакууму в умовах домінування російської пропаганди. Щоб доводити до громадян, що Україна з ними разом на тимчасово окупованих територіях, щоб вони не втрачали надію, а окупація – це тимчасове явище. Символами опору стала «жовта» (хоча коли була можливість – «жовто-блакитна») стрічка та специфічна українська буква «Ї». Громадяни України, які формально не були організовані в групи виходити із жовтими стрічками, розвішувати їх всюди. Потім почали друкувати плакати, маленькі QR-коди, малювали графіті з українською символікою. Будівлі біля місць скупчення росіян або місця, де відбувався фейковий «референдум», помічалися українською літерою «Ї». У подальшому координатори Руху опору «Жовта стрічка» зібрану інформацію про колаборантів почали передавали правоохоронним органам через доступні загальні канали зв'язку та про бойові позиції російсько-терористичних військ – через електронні сервіси Українського уряду. Рух «Жовта стрічка» був масово розповсюджений в м. Херсоні. Після звільнення – у тимчасово окупованих районах Херсонської та Запорізької обл. Окремі прояви зафіксовані в м. Маріуполі та інших населених пунктах тимчасово окупованої Донецької та Луганської обл. В умовах сьогодення лінгвістичне словосполучення «Жовта стрічка» позначає рух опору російсько-терористам в в тимчасово окупованих територіях України.

Мелітопольські партизани – зароджений у м. Мелітополі, що перебуває в тимчасовій окупації, рух опору, який трансформувался в організований партизанський рух для фізичного знищення російсько-терористичних окупантів. Набув широкого розповсюдження в Маріуполі та інших населених пунктах тимчасово окупованої Запорізької та Херсонської областей. Основними

⁶⁶⁴ Упорядкував – Валентин Галуцько

методами діяльності є класичні партизанські заходи знищення окупантів у тилу Збройних сил України, збір і передання розвідувальної інформації в розвідувальні органи України. В умовах сьогодення лінгвістичне словосполучення «мелітопольські партизани» втратило свою географічну належність і позначає збройний партизанський рух на тимчасово окупованих територіях України загалом.

Орки – військовослужбовці збройних сил росії, інших російсько-терористичних військ (національна гвардія росії, «міліція» незаконних військово-терористичних формувань російських терористичних утворень в окремих районах Донецької та Луганської обл., приватні військові компанії «вагнерівців», «кадирівців» та ін.), які прямо (незаконно перебувають в Україні) здійснюють військову агресію в Україні та потенційно прагнуть до подальшої військової експансії в інші держави, ведуть бойові дії з порушенням норм Міжнародного гуманітарного права та правил і звичаїв війни.

Прильот – враження цивільної інфраструктури, житлового сектору, закладів медицини, культури, освіти та ін. ракетою, бомбою, артилерійським снарядом, касетою артилерійської установки залпового вогню, міною, випущеною з міномета.

Пункт Незламності – місце безпеки й комфорту громадян України під час тривалого відключення електроенергії чи тепла внаслідок враження критичної інфраструктури російсько-терористичними військами. Пункти незламності організовуються місцевими органами (виконавчими або (та) органами місцевого самоврядування). У таких пунктах, незважаючи на відключення електроенергії, передбачається наявність тепла, води, освітлення, мобільного зв'язку, інтернету, живлення для мобільних пристроїв, місця для відпочинку, забезпечення мам і дітей, аптечок. Комплектування та функціонування пунктів Незламності здійснюється з урахуванням наявного ресурсу органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Рашизм – суспільно-політичний рух у росії, що характеризується реваншизмом, шовінізмом, неповагою до рас і національностей, зневажливим ставленням до норм міжнародного права та прав людини. Рашистський режим є авторитарний з ознаками фашистського тоталітаризму. Він возвеличує «успіхи» російської держави в минулому. Має підтримку серед російських обивателів. Його утвердження було здійснено руською православною церквою та путіним. Метою рашизму є відновлення «великої» росії, як мінімум у межах радянського союзу. Це планується зробити шляхом поневолення народів – громадян зарубіжних держав. Інструментами втілення цього є пропаганда, інформаційні війни, використання експорту вуглеводню як зброї, підкуп еліт зарубіжних держав, убивства опонентів та опозиціонерів, гібридна війна, повномасштабне військове вторгнення в суверенні держави, анексії територій сусідніх держав, утворення на територіях зарубіжних держав, визнаних світовою спільною, квазіреспублік, повністю залежних від росії, та ядерний шантаж.

Російсько-терористичні війська – збройні сили росії, інші сили нападу росії (війська національної гвардії російської федерації, «міліція» незаконних військово-терористичних формувань російських терористичних утворень в окремих районах Донецької та Луганської обл., військові формації терористів – «вагнерівців», «кадирівців» та ін.), які прямо чи опосередковано здійснюють військову агресію в Україну та прагнуть до подальшої військової експансії в інші держави, ведуть бойові дії з порушенням норм Міжнародного гуманітарного права та правил і звичаїв війни.

Тимчасова заборона виїзду за кордон громадян України призовного віку – система адміністративно-запобіжних заходів, які здійснюються Державною прикордонною службою України в умовах воєнного стану відповідно до норм Конституції України з метою своєчасного й повного комплектування Збройних сил України, інших сил безпеки і оборони України особами, які за своїми патріотичними, професійними (зокрема спеціальними військовими) якостями можуть належно у складі підрозділів здійснювати оборону Вітчизни.

Фільтрація – система адміністративно-запобіжних заходів, які здійснюються силами безпеки й оборони після повернення з тимчасово окупованих територій з метою виявлення, обліку, затримання та передання до органів, які здійснюють контррозвідувальні функції, осіб, які обґрунтовано підозрюються, що є російськими агентами, співпрацювали з окупаційними адміністраціями чи були їх посібниками.

Наукове видання

Галуцько В.,
Стеценко С.,
Берлач А.,
Буханевич О.,
Ситников О. та ін.

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА АДМІНІСТРАТИВНИЙ
ПРОЦЕС УКРАЇНИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ**

Монографія

Підписано до друку 20.01.2023. Формат 60×84/16.
Папір офсетний. Гарнітура Таймс. Друк офсетний.
Умов. друк. арк. 45,8. Наклад 300. Зам. 34.

Надруковано у «Видавництво Людмила»
Свідоцтво про внесення до Державного реєстру
суб'єктів видавничої справи ДК № 5303 від 02.03.2017
«Видавництво Людмила»
03148, Київ, а/с 115
Тел./факс: +380504697485, 0683408332
E-mail: lesya3000@ukr.net