



*Кафедра адміністративного права  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого  
Національна академія правових наук України  
Сектор конституційного та адміністративного права  
НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України  
Асоціація фахівців адміністративного права*

# **ЕВОЛЮЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ДУМКИ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ**

**Збірник  
тез доповідей і повідомлень  
за матеріалами науково-практичної конференції,  
присвяченої 75-річчю з дня народження  
доктора юридичних наук, професора,  
академіка НАПрН України  
Юрія Прокоповича Битяка  
9 травня 2024 р.**

**Електронне наукове видання**



**Харків – 2024**



***Битяк Юрій Прокопович  
доктор юридичних наук, професор,  
академік НАПрН України***

УДК 342.9:35.07(477)  
Е15

*Рекомендовано  
до поширення через мережу Інтернет  
кафедрою адміністративного права  
Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого  
(протокол № 13 від 09.05.2023 р.)*

**Редакційна колегія**

*Д. В. Лученко – д-р юрид. наук, проф.;*  
*Ю. В. Георгієвський – д-р юрид. наук, проф.;*  
*М. І. Белікова – канд. юрид. наук, доц.*

**Еволюція** адміністративно-правової думки в сучасній Україні : збірник  
Е15 тез доповідей і повідомлень за матеріалами науково-практичної,  
присвяченої 75-річчю з дня народження доктора юридичних наук,  
професора, академіка НАПрН України Юрія Прокоповича Битяка  
(9 травня 2024 р.). – Харків : НЮУ імені Ярослава Мудрого, 2024. –  
142 с. – Електронне наукове видання. –  
<https://nauka.nlu.edu.ua/nauka/vnd/zbirnyky-naukovyh-konferenczij/>.  
ISBN 978-617-8198-09-1

У збірнику представлені наукові праці учасників науково-практичної конференції «Еволюція адміністративно-правової думки в сучасній Україні», що відбулася в Національному юридичному університеті імені Ярослава Мудрого 9 травня 2024 р.

До збірника увійшли тези доповідей і повідомлень учасників конференції, що відображають результати їх наукових пошуків із висвітлення актуальних питань розвитку доктрини адміністративного права в часи незалежності України.

Збірник розраховано на науковців, викладачів, практичних працівників, студентів, а також широке коло читачів, які цікавляться цією проблематикою.

Видається мовою оригіналу в авторській редакції. Відповідальність за зміст наукової праці її несе автор.

**УДК 342.9:35.07(477)**

© Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого, 2024

ISBN 978-617-8198-09-1

## ЗМІСТ

### **ФЕДЧИШИН С. А.**

Стабільність як принцип державної служби: актуальність ідей академіка Ю. П. Битяка у світлі розвитку законодавства України про державну службу ..... 7

### **ГЕОРГІЄВСЬКИЙ Ю. В.**

Виклики та перспективи адміністративної юстиції в Україні ..... 12

### **КОЛОМОЄЦЬ Т. О.**

Рецепція у службовому праві України: якою вона є? (видовий зріз) ... 16

### **КОЛПАКОВ В. К.**

Доктрина адміністративного права ad hoc феноменологічне праворозуміння ..... 21

### **ЛУЧЕНКО Д. В.**

Спори про юрисдикцію як перешкода в реалізації права на справедливий суд ..... 26

### **БАЛАКАРЄВА І. М.**

Виключна правова проблема як підстава передачі адміністративної справи на розгляд Великої Палати Верховного суду ..... 30

### **БЄЛІКОВА М. І.**

Дискусійні питання притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності: темпоральний аспект ..... 33

### **БИТЯК О. Ю., БИТЯК О. В.**

Еволюція правового регулювання адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі ..... 36

### **БОЙКО І. В.**

До питання класифікації актів публічної адміністрації ..... 41

### **ЄВТУШЕНКО Д. С.**

Порушення присяги публічними службовцями в Україні: деліктний аспект ..... 46

### **ЗЕЛІНСЬКА Я. С.**

Зловживання процесуальними правами в адміністративних справах щодо прийняття, проходження та звільнення з публічної служби ..... 49

### **ЗИМА О. Т.**

Щодо принципів побудови ефективної системи адміністративних стягнень ..... 52

### **ІГНАТЧЕНКО І. Г.**

Правове регулювання приватно-публічного партнерства у сфері правоохоронної діяльності в умовах воєнного часу та в повоєнний період в Україні ..... 55

### **КОСТЕНКО І. В.**

Захист прав громадян в адміністративному праві Великобританії: історичний контекст і сучасні підходи ..... 61

<b>МАРЧЕНКО О. О.</b>	
Загальне позовне провадження як форма адміністративного судочинства .....	66
<b>ПОЛІТАНСЬКИЙ В. С.</b>	
Штучний інтелект у публічно-правових відносинах: переваги та недоліки .....	71
<b>РЕДІНА П. В.</b>	
До питання визначення галузі права, що регулює управління вищою освітою в Україні .....	75
<b>СОЛОВИОВА О. М.</b>	
Аналогія в адміністративному деліктному законодавстві: підстави та проблеми практичного застосування .....	79
<b>СПАСЕНКО В. О.</b>	
Адміністративна відповідальність державних реєстраторів у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: окремі аспекти реформування .....	85
<b>СЬОМІНА В. А.</b>	
Нові способи припинення дії адміністративного акта .....	87
<b>ЧАЛАБІЄВА М. Р.</b>	
Цифровізація управління: еволюція адміністративно-правових послуг електронної держави в Україні .....	90
<b>АРГУНОВА Д. В.</b>	
Правові акти як пріоритетна форма публічного адміністрування ...	93
<b>БОЙКО К. О.</b>	
Справи про доступ до публічної інформації: практика Верховного Суду .....	96
<b>ВАЛЕЖНА С. Д.</b>	
Щодо особливостей питання вступу на державну службу та її припинення в умовах воєнного стану .....	99
<b>ВІЛЬХІВСЬКИЙ В. В.</b>	
Порівняння системи юстиції та способів захисту в адміністративному судочинстві Німеччини: ключові аспекти .....	103
<b>КОШІЛЬ Я. В.</b>	
Роль правотворчої техніки в сучасному адміністративно-деліктному праві .....	109
<b>КУРМАН О. О., ШЕВЧЕНКО О. Ю.</b>	
Впровадження адміністративної процедури у сферу земельних відносин .....	112
<b>ЛЯШЕНКО Ю. О.</b>	
Діяльність правоохоронних органів України під час воєнного стану ...	115
<b>П'ЯТЕНКО Я. В.</b>	
Особливості правового регулювання публічного адміністрування в умовах воєнного стану .....	117

**П'ЯТИГО Г. С.**

Спеціальні адміністративно-правові режими: ознаки, умови та порядок введення ..... 119

**САВЕНКО О. А.**

Актуальні питання процедури розгляду адміністративних справ в умовах воєнного стану ..... 122

**СУХОВЕЦЬКИЙ О. О.**

Перспективи імплементації контрольо-наглядового провадження як непозовної форми адміністративного судочинства ..... 124

**ТАРАН М. Р.**

Адміністративна відповідальність та адміністративне правопорушення в сучасній доктрині адміністративного права ..... 127

**ТИМОХІНА Т. О.**

Перспективи застосування східноазійського досвіду боротьби з корупцією в Україні ..... 130

**ШЕВЧЕНКО О. В.**

Адміністративні стягнення: поняття, види, порядок накладення у сучасній доктрині адміністративного права ..... 135

**ЯКОВЕНКО М. Ю.**

Вплив цифровізації на сферу захисту персональних даних: міжнародні стандарти та національні реалії ..... 137

**ФЕДЧИШИН Сергій Анатолійович**  
д-р юрид. наук, доц.,  
доцент кафедри адміністративного права  
Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого

**СТАБІЛЬНІСТЬ ЯК ПРИНЦИП ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ:  
АКТУАЛЬНІСТЬ ІДЕЙ АКАДЕМІКА Ю. П. БИТЯКА У СВІТЛІ РОЗВИТКУ  
ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ**

Юрій Прокопович Битяк – видатна постать вітчизняної юридичної науки та освіти, талановитий педагог та провідний учений у галузі адміністративного права, взірець людяності та професійності, життєвий і творчий шлях якого нерозривно пов'язаний із Національним юридичним університетом імені Ярослава Мудрого та Національною академією правових наук України. Ю. П. Битяк є автором великої кількості наукових праць, присвячених розвитку державності України та її правової системи. При цьому, предметом особливої уваги вченого були проблеми становлення та розвитку публічної служби в Україні, питання вдосконалення її організації та правового забезпечення. Низка ідей та наукових висновків Ю. П. Битяка у сфері публічної служби залишаються актуальними і за сучасних умов. Безпосередньо це стосується висновків та ідей стосовно розбудови такого принципу державної служби як стабільність.

Стабільність є однією із базових засад державної служби, що у взаємодії з іншими принципами (як-то верховенство права, професіоналізм, добросовісність, політична неупередженість та ін.) закладає «філософію» сучасної державної служби, яка у своєму функціонуванні та реформуванні орієнтується на кращі європейські стандарти та практики. Принцип стабільності по праву відносять до європейських засад (стандартів) державної служби [7, с. 80; 8, с. 26], а його складові можна знайти у європейських актах «м'якого» права (зокрема, у Рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи № R (2000) 6 «Про статус публічних службовців у Європі» від 24.02.2000 р.) тощо. Стабільність як засада державної служби безпосередньо закріплюється законодавством низки європейських держав (Болгарії, Латвії, Румунії та ін.). В Україні принцип стабільності державної служби вперше на рівні закону був закріплений у Законі України «Про державну службу» від 10.12.2015 р., де визначається наступним чином: «призначення державних службовців безстроково, крім випадків, визначених законом, незалежність персонального складу державної служби від змін політичного керівництва держави та державних органів» (п. 10 ч. 1 ст. 4). Законодавче врегулювання принципу стабільності стало важливим здобутком та кроком у розбудові в Україні державної служби

європейського зразка, в якій персонал є захищеним від політичного або будь-якого іншого протиправного впливу.

Аналіз нормативної дефініції принципу стабільності та інших положень Закону України «Про державну службу» дозволяє виділити дві складові такого принципу: 1) безстроковість призначення – призначення державних службовців безстроково, крім випадків, визначених законом. Слідом, допускаються певні відступи від вимоги безстрокового призначення – вони передбачені ст. 34 Закону; 2) незалежність персонального складу державної служби від змін керівництва (політичного та адміністративного). Зміна керівників або складу державних органів, керівників державної служби в державних органах та безпосередніх керівників не може бути підставою для припинення службовцем державної служби на займаній посаді з ініціативи новопризначених керівників (ч. 2 ст. 83). Отже, персонал державної служби є захищеним від свавільного звільнення (у тому числі за політичними або іншими особистісними мотивами) та має юридичну гарантію незмінюваності з підстави зайняття посади (посту) новопризначеними політичними діячами (Президентом України, Головою Верховної Ради України, міністрами та ін.) та особами, які займають керівні адміністративні посади, в тому числі ті, що передбачають виконання повноважень керівника державної служби.

Ю. П. Битяк висловлював ідеї відносно принципу стабільності державної служби на всіх етапах розвитку законодавства України про державну службу, у розробці якого брав безпосередню участь. Варто підкреслити, що Ю. П. Битяк відзначав важливість засади стабільності (стабільності кадрів) державної служби ще на початку 90-х рр. ХХ ст., тобто ще далеко задовго до його першого закріплення у Законі України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. Науковець розглядав стабільність у контексті демократичних основ державної служби та зазначав, що «стабільність кадрів – одна з найперших передумов ефективного керівництва». Вченим зверталася увага і на зворотній бік стабільності – наголошувалося, що вона «не повинна перетворюватися у кадровий застій» [1, с. 9].

У 90-х рр. ХХ ст., коли постала необхідність у розробці профільного закону про державну службу незалежної України, Ю. П. Битяк та інші провідні вітчизняні науковці ввійшли до складу відповідної створеної Кабінетом Міністрів України робочої групи. З урахуванням світового та європейського досвіду робочою групою було напрацьовано проект профільного Закону, який після обговорення науково-експертним середовищем був схвалений Верховною Радою України. Закон України «Про державну службу» від 16.12.1993 р. став першим законом про державну службу на пострадянському просторі, заклав основи вітчизняного інституту державної служби та був новаторським для свого часу, як за призначенням, так і змістом. У цьому Законі стабільність хоч і не отримала текстуального закріплення серед принципів державної



служби, але вже містилась норма, що безпосередньо впроваджувала її зміст: «зміна керівників або складу державних органів не може бути підставою для припинення державним службовцем державної служби на займаній посаді з ініціативи новопризначених керівників, крім державних службовців патронатної служби» (ч. 3 ст. 30). Водночас вивчення праць Ю. П. Битяка свідчить про те, що він вже у той час вважав за доцільне законодавчо закріпити стабільність саме як принцип державної служби. Зокрема, принцип стабільності безпосередньо виокремлюється серед інших принципів державної служби у авторському проекті Закону «Про службу в державних органах та їх апараті», що був розроблений у співавторстві Ю. П. Битяком та О. В. Петришиним та в 1998 р. оприлюднений на сторінках «Вісника Академії правових наук України» [2, с. 152].

Після прийняття Закону України «Про державну службу» від 17.11.2011 р. Ю. П. Битяк висловлював критичні міркування відносно його змісту, у тому числі з позиції неспроможності його норм забезпечити стабільність державної служби. Зокрема, науковець наголошував, що «у Законі не враховано залежність самого службовця від кадрових рішень при зміні владних політичних сил у державі та політичних програм, які вони реалізують ..., а в деяких випадках просто звільнення з посади без будь-яких пояснень або претензій з особистих мотивів чи необхідності надати відповідну посаду своєму однопартійцю, однодумцю по коаліції» [5, с. 5-6]. Наведене зауваження є цілком справедливим. Закон України «Про державну службу» від 17.11.2011 р. не лише не закріплював принципу стабільності державної служби, а й був менш прогресивним порівняно із Законом «Про державну службу» від 16.12.1993 р. в частині забезпечення такої стабільності. Зокрема, Закон 2011 р. на відміну від Закону 1993 р. не передбачав норми про незмінюваність складу державних службовців залежно від зміни керівників державних органів. Негативним можна відзначити й те, що Закон 2011 р. не містив вичерпного переліку підстав припинення державної служби (ст. 37).

Висловлював Ю. П. Битяк думки й відносно положень Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р., котрий закріпив стабільність серед принципів державної служби, та відзначав наближення цим Законом вітчизняного інституту державної служби до європейських стандартів. Зокрема, у вступній ст. до Науково-практичного коментаря до Закону України «Про державну службу» Ю. П. Битяк та О. В. Петришин підкреслювали, що із «прийняттям Закону про державну службу 2015 року завдяки уточненню правового регулювання не тільки принципів, а й процедур їх застосування» необхідні правові норми «починають працювати подібно до передових демократичних країн Європи» [6, с. 20].

Узагальнимо основні ідеї Ю. П. Битяка відносно принципу стабільності державної служби. Більшість із них сформульовано у монографії «Державна служба України: організаційно-правові засади» (2005 р.) та докторській дисертації «Державна служба України: проблеми

становлення, розвитку та функціонування» (2006 р.). Зокрема: а) стабільність є засадою, що необхідна для професійного та ефективного функціонування державної служби, а її ігнорування може призвести до негативних наслідків для державного управління. Водночас, стабільність не має бути абсолютною і не повинна сприяти «кадровому застою»; б) сутність стабільності державної служби пов'язується із безстроковим призначенням на державній службі, що однак може допускати й винятки строкового призначення для окремих посад; в) крім того, стабільність передбачає також створення такого механізму кар'єри державних службовців, який би виключав можливість вирішення кадрових питань з боку вищих за посадою керівників без посилання на законодавство або за особистим розсудом. Зміна політиків не повинна бути підставою звільнення державних службовців; г) стабільність державної служби пов'язується зі збереженням інституційної пам'яті та організаційного досвіду державних органів, забезпеченням наступності державно-службової діяльності; ґ) проблема розбудови стабільності державної служби особливо гостро стоїть у тих державних органах, що очолюються політичними діячами (зокрема, у міністерствах та місцевих державних адміністраціях), та потребує належного розмежування в них політичних і адміністративних посад. Як бачимо, простежується нерозривний зв'язок принципів стабільності та політичної неупередженості державної служби; д) стабільність залежить від гарантій захищеності державних службовців, які держава надає для належного виконання службових повноважень; е) для забезпечення стабільності державної служби важливе значення має кадровий резерв та ін. [3, с. 37, 105, 108, 162, 190, 281; 4 та ін.].

Низка із наведених ідей Ю. П. Битяка вже отримали втілення у Законі Україні «Про державну службу» від 10.12.2015 р., а інші – лишаються актуальними та можуть стати концептуальною основою для подальшого реформування державної служби, вдосконалення законодавства. В першу чергу, це стосується власне розуміння стратегічної важливості засади стабільності для ефективного функціонування державної служби, особливо в сучасних умовах її трансформації із політизованої у політично-неупереджену. На жаль, політична влада не завжди демонструє усвідомлення стабільності як необхідної умови ефективності та професіоналізму державної служби. Подекуди має місце непослідовність та непродуманість кроків у законодавчій розбудові стабільності.

Як приклад можна відзначити зміни засади стабільності державної служби, зумовлені прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади» від 19.09.2019 р. Цим Законом переглядалися підстави припинення державної служби та встановлювалася додаткова підстава звільнення з державної служби за ініціативи суб'єкта призначення, що стосувалась державних службовців категорії «А» і діяла всього близько півтора роки. У ст. 87-1 Закону

України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. закріплювалась така норм: «крім підстав, передбачених ст. 87 цього Закону, суб'єкт призначення може прийняти рішення про звільнення державного службовця з посади державної служби категорії «А» з власної ініціативи, за поданням Прем'єр-міністра України або відповідного міністра чи керівника центрального органу виконавчої влади (керівника державного органу) протягом чотирьох місяців з дня призначення Прем'єр-міністра України або відповідного міністра чи керівника центрального органу виконавчої влади (керівника державного органу) з одночасним зарахуванням такого державного службовця за штат відповідного державного органу». По суті, новація передбачала можливість безпідставного звільнення державних службовців категорії «А» – лише за бажанням відповідних новопризначених керівників (у тому числі, політиків).

На нашу думку, наведена законодавча новація істотно підривала стабільність державної служби та повертала до неї політичний вплив, а також стала підставою для по суті безпідставного політичного звільнення низки представників вищого корпусу державної служби (державних секретарів міністерств, керівників центральних органів виконавчої влади та ін.). Так, у висновку Головного науково-експертного управління Верховної Ради України від 05.09.2019 р. на відповідний законопроект в частині пропонуваної ст. 87-1 Закону прямо наголошувалося на «необхідності визначення безпосередньо у законі підстав для ... звільнення, оскільки немотивоване звільнення працівника виглядає свавіллям відповідного керівника і порушує права працівника». Водночас, привертає увагу, що вже через півтора роки, із прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо відновлення проведення конкурсів на зайняття посад державної служби та інших питань державної служби» від 23.02.2021 р., наведену законодавчу новацію (ст. 87-1) Верховною Радою України було виключено.

### **Список використаних джерел**

1. Битяк Ю. П. Державна служба в СРСР і розвиток її демократичних основ. Київ : НМО ВО, 1990. 63 с.
2. Битяк Ю. П., Петришин О. В. Авторський проект Закону України «Про службу в державних органах та їх апараті». *Вісник Академії правових наук України*. 1998. № 1. С. 150–169.
3. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади : монографія. Харків : Право, 2005. 304 с.
4. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: проблеми становлення, розвитку та функціонування : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Харків. 2006. 40 с.
5. Битяк Ю. П. Пріоритетні напрями забезпечення ефективного функціонування публічної служби в Україні. *Теорія і практика*

*правознавства*. 2015. № 1 (7). С. 1–12. URL: <http://tlaw.nlu.edu.ua/article/view/63434/58849> (дата звернення: 03.05.2024).

6. Битяк Ю. П., Петришин О. В. Нотатки з історії правового регулювання державної служби в Україні. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» / редкол. : К. О. Ващенко та ін. Київ : ФОП Москаленко О.М., 2017. С. 17–20.

7. Коломоець Т. О. Германюк М. О. Система принципів державної служби як базових положень підгалузі адміністративного права: теоретико-правовий та нормативний аспекти: монографія. Запоріжжя: ЗНУ, 2012. 216 с.

8. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України : монографія / за заг. ред. В. П. Тимощука, А. М. Школика. Київ : Конус-Ю, 2007. 735 с.

**ГЕОРГІЄВСЬКИЙ Юрій Валентинович**  
д-р юрид. наук, проф.,  
професор кафедри адміністративного права  
Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого

## **ВИКЛИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮСТИЦІЇ В УКРАЇНІ**

У 2025 р. Україна відзначатиме 20-річчя функціонування національної моделі адміністративної юстиції, адже у 2005 р. з прийняттям Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) [1] розпочали процесуальну діяльність з розгляду та вирішення публічно-правових спорів адміністративні суди.

Зазначене вже наразі актуалізує потребу в наукових дослідженнях стану правового регулювання як процесуальних, так й інституційних аспектів адміністративної юстиції, з метою надання оцінки її ефективності та здатності протистояти найгострішим викликам сучасного періоду існування нашої держави.

Процесуальна основа адміністративної юстиції, яку Україна запровадила з 2005 р., не виявилася особливою чи унікальною в порівнянні з іншими видами судочинства: 1) за формою адміністративне судочинство фактично відтворило, і то лише частково, цивільне та господарське судочинство через застосування спільного, основного для них позовного провадження; 2) предметну адміністративну юрисдикцію не було розмежовано достатньо чітко з предметною господарською та цивільною юрисдикціями, що провокувало Вищий адміністративний суд України до роз'яснень таких ключових процесуальних питань задля подолання нормативної невизначеності. Одним із прикладів такої невизначеності стало віднесення до юрисдикції адміністративних судів

розгляду та вирішення публічно-правових спорів, що виникають через укладення та виконання адміністративних договорів – явища, яке до прийняття КАСУ не було належним чином врегульовано в адміністративному законодавстві; 3) галузевий принцип офіційного з'ясування всіх обставин справи адміністративним судом не отримав належного та достатньо розвинутого процесуального механізму реалізації.

Ці недоліки не вдалося повністю усунути внаслідок конституційно-правової реформи 2016–2017 рр. Напроти, за її наслідками було прийнято схожі за змістом процесуальні кодекси, що посилило схожість адміністративного з іншими видами судочинства – цивільного та господарського [2]. Така ситуація априорі не може сприйматися як належна та вимушує продовжувати пошук додаткових форм адміністративного судочинства, які б дозволяли релевантно забезпечувати судовий захист приватних осіб в сфері публічно-правових відносин.

З таких підстав потребують осмисленню такі напрямки удосконалення сучасної адміністративної юстиції:

1. Новий процесуальний порядок розгляду окремих звернень. Так, в КАСУ окремими статтями передбачено розгляд звернень суб'єктів владних повноважень щодо погодження адміністративними судами реалізації наданих законом таким суб'єктам повноважень. Такі спори в сфері міграційних, податкових, санкційних правовідносин розглядати в формі позовного провадження недоречно. При цьому, перелік таких справ за весь час дії КАСУ поступово та неухильно збільшується. Це дає підстави для законодавчих пропозиції щодо запровадження в адміністративному судочинстві іншого за змістом процесуальних дій виду провадження – непозовного (як варіант, контрольного).

2. Спрощення порядку відкриття адміністративної справи. Фактично аналогічним наразі для цивільного, господарського та адміністративного судочинства є порядок первісної перевірки процесуальних звернень – позовів, скарг та заяв з перегляду судових рішень тощо: звернення мають відповідати певним встановленим формам, недотримання формальних вимог є приводом для залишення звернень без руху з наданням строків на їх усунення; подальше усунення виявлених формальних недоліків є підставою для відкриття провадження у справі, а не усунення – для їх повернення заявникові.

Доцільність таких «процесуальних фільтрів» саме в адміністративному судочинстві має бути науково переосмислена, а вони самі – нормативно спрощені. Вони є перешкодами в доступі до правосуддя, не стільки сприяють професійній культурі судочинства, скільки відтермінують або ускладнюють відновлення порушених прав, свобод та інтересів приватних осіб.

Якщо дійсно дотримуватися правозахисної парадигми адміністративної юстиції, то, приміром, несплата приватною особою судового збору за звернення до всіх судів в порядку адміністративного судочинства не може бути підставою для їх повернення, а отже, і для не

відкриття відповідних проваджень – провадження в адміністративній справі в суді першої інстанції, проваджень з перегляду судових рішень в вищих інстанціях тощо. Звичайно, судові витрати мають покладатися на приватну особу, але в разі відмови судом в задоволенні позову, відмови від позову особою, яка його подала тощо.

3. Нова конструкція суб'єктного складу адміністративної справи. В КАСУ мають бути втілені окремі конструкції обов'язкової участі в адміністративній справі (або в статусі відповідачів, або в статусі третіх осіб без самостійних вимог щодо предмета спору) посадових чи службових осіб, рішення, дії чи бездіяльність яких безпосередньо призвели до порушення прав, свобод та інтересів приватних осіб. Така процесуальна новела сприятиме фактичній реалізації права держави на регресні вимоги до таких осіб [3; 4], а отже, і дисциплінуватиме їх до належного виконання своїх службових обов'язків. Ініціатива з такого залучення має належати не лише зацікавленим особам, а й покладатися на адміністративний суд.

4. Зміна системи судів, що здійснюють адміністративне судочинство. Видається вкрай сумнівним реалізоване законодавцем розширення системи судів, що здійснюють адміністративне судочинство, включенням до неї Вищого антикорупційного суду, призначенням якого є відправлення правосуддя в окремих видах кримінальних проваджень щодо корупційних та пов'язаних з ними правопорушеннях [5]. До цього, в цій системі досі залишаються місцеві загальні суди, природною функцією яких традиційно вважалося здійснення цивільного та кримінального судочинства. Уявляється доречним розв'язати проблему удосконалення системи адміністративних судів виключенням з неї як Вищого антикорупційного суду, так і місцевих загальних судів. Адміністративне судочинство мають здійснювати лише адміністративні суди, так, як тільки господарські суди здійснюють господарське судочинство. Вихід із такої ситуації потрібно шукати в процесуальній (приміром, впровадженням додаткових інструментів цифрового судочинства, перерозподілом предметної адміністративної юрисдикції тощо), організаційній (наприклад, заповненням необхідних вакантних посад в адміністративних судах) та інституційній площинах (приміром, для посилення системи адміністративних судів слід продовжувати пошук рішення стосовно повернення до її складу Вищого адміністративного суду України).

5. Оцінка дієвості Верховного Суду як єдиної касаційної інстанції.

Підлягає переосмисленню результати конституційно-судової реформи 2017 р. в контексті сформованого феномену Верховного Суду як єдиного суду касаційної інстанції [6]. Насамперед йдеться про оцінку ефективності функціонування трирівневої судової системи, про фактично правотворчу діяльність ВС не лише в подібних матеріальних правовідносинах, але і в судово-процесуальних – ця тенденція потребує уваги науковців різних галузей права, в тому числі адміністративістів.

Судові прецеденти Верховного Суду, які поки що мають «симптоматичний» характер, в силу аналогії права та закону, мають потенційну тенденцію до розширення сфер правового впливу. Врегулювання в такий спосіб прогалин судово-процесуального законодавства потребує осмисленню, адже «процесуальні правила», що впроваджує ВС через свої постанови, не можуть підміняти собою процесуальні норми. Регулювання сфери судочинства, судового процесуального права, має залишатися, насамперед, прерогативою законодавчої гілки влади. На підтвердження такої думки, згадаємо, що Законом України «Про правотворчу діяльність» таку діяльність ототожнено з нормотворчістю, а судові рішення (зокрема, постанови ВС), рішення та висновки КСУ не визнано джерелами норм права [7].

Звісно, додаткові, уточнюючі норми судово-процесуального права підзаконного характеру може приймати орган судової влади – Вища рада правосуддя [8], а зараз акти, які запроваджують судово-процесуальні норми, прийняті також Державною судовою адміністрацією [9], Радою суддів України [10], та й самим Верховним Судом [11]. Таке нормотворче різноманіття потребує наукового переосмислення та упорядкування.

Оцінюючи процесуальні особливості касаційного провадження, варто визнати посилення обмежень процесуального доступу до розгляду та вирішення справ в Касаційному адміністративному суді в складі ВС. Свідченням цього є, наприклад, неможливість касаційного оскарження судових рішень у справах незначної складності та інших справах, розглянутих за правилами спрощеного позовного провадження зі встановленими винятками (ч. 5 ст. 328 КАСУ), які носять характер оціночних суджень. Деякі з них є очевидними. Наприклад, фундаментальне значення для формування єдиної правозастосовчої практики, значний суспільний інтерес або виняткове значення справи для її учасників, помилковість віднесення справи до категорії справ незначної складності судом першої інстанції тощо). Всі ці винятки не відповідають вимогами правової визначеності, просувають вибірковість судової практики, її єдність сумнівного змісту та провокують до зловживання правом судову владу.

Отже, зважаючи на динамічність правового регулювання сфери публічно-правових відносин, такі змістовні процесуальні обмеження потребують наукового переосмислення та усунення шляхом нормативної конкретизації таких двозначних положень та спрощення механізму доступу приватних осіб до КАС задля реального забезпечення права на касаційне оскарження.

Таким чином, окреслені напрямки наукових пошуків у разі результативного опрацювання дозволять запропонувати для нормативного врегулювання принципово іншу перспективну модель адміністративної юстиції – достатньо автономну систему, що включатиме виключно спеціалізовані адміністративні суди, та удосконалені процесуальні форми їх діяльності (як позовне, так і непозовне провадження).

### **Список використаних джерел**

1. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15/ed20050706#Text>.
2. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів : Закон України від 03.10.2017 р. № 2147-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2147-19#n2>.
3. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>.
4. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text>.
5. Про Вищий антикорупційний суд : Закон України від 07.06.2018 р. № 2447-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2447-19#Text>.
6. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>.
7. Про правотворчу діяльність : Закон України від 24.08.2023 р. № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>.
8. Про затвердження Положення про порядок функціонування окремих підсистем Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи : рішення Вищої ради правосуддя від 17.08.2021 р. № 1845/0/15-21. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1845910-21#Text>.
9. Інструкція з діловодства в місцевих та апеляційних судах України : наказ ДСА України у редакції наказу Державної судової адміністрації України від 17.10.2023 р. № 485. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0814750-19#Text>.
10. Положення про автоматизовану систему документообігу суду : рішення Ради суддів України від 26.11.2010 р. № 30. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vr030414-10#n11>.
11. Інструкція з діловодства Верховного Суду : наказ керівника Апарату Верховного Суду від 06.10.2023 р. № 194. URL: [https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro\\_sud/pro\\_aparat\\_1/instrukcia\\_z\\_dilovodstva#\\_Тoc146886667](https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/pro_aparat_1/instrukcia_z_dilovodstva#_Тoc146886667).

**КОЛОМОЄЦЬ Тетяна Олександрівна**  
д-р юрид. наук, проф., чл.-кор. НАПрН України,  
заслужений юрист України,  
декан юридичного факультету  
Запорізького національного університету



## РЕЦЕПЦІЯ У СЛУЖБОВОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ: ЯКОЮ ВОНА Є? (ВИДОВИЙ ЗРІЗ)

В умовах практичного втілення євроінтеграційних векторів розвитку державотворчих та правотворчих процесів в Україні питання рецепції у праві набуває особливої гостроти, що й зумовлює підвищену увагу до з'ясування її ресурсу як з боку вчених-правників, так і законодавця задля максимально повного використання її потенціалу для досягнення окресленої мети та вирішення визначених завдань. Не є винятком і службове право як сфера об'єктивізації рецепції та її результатів і як невід'ємна складова системи права України.

Почати варто із того, що проблематика рецепції у праві в цілому привертає увагу вчених-правників, проте наявні наукові праці свідчать про те, що у переважній більшості своїй увага вчених-правників приділяється або ж загальнотеоретичним аспектам рецепції, або ж рецепції римського права (наприклад, роботи В. Вовк, К. Глиняної, С. Гринько, М. Гриценко, Ю. Задорожного, А. Крижевського тощо), або ж лише окремим аспектам галузевої рецепції. На відміну від загальнотеоретичного аналізу рецепції у праві, який можна знайти у багатьох (за кількістю) роботах вчених-правників, вчених-теоретиків права (наприклад, роботи О. Петришина, С. Погрибняка, Н. Оніщенко, Н. Пархоменко та ін.), галузевий аспект рецепції у праві знаходить свій вияв, на жаль, у меншій кількості робіт (наприклад, рецепція у конституційному праві, рецепція у муніципальному праві, рецепція в адміністративному праві тощо), із акцентом уваги вчених-правників на різні аспекти його феномену у галузевому вимірі (наприклад, роботи Н. Верлос, О. Харитонової, Є. Харитонова, Т. Харитонової, М. Баймуратова тощо). Незважаючи на те, що і вчені-адміністративісти висвітлюють питання рецепції в адміністративному праві (наприклад, роботи Л. Радищевської, А. Пухтецької, Т. Карабін, А. Школика, Е. Юркова, К. Рудой та ін.), все ж таки проблематика рецепції у службовому праві, на жаль, привертає їх увагу лише фрагментарно, що визнати виправданим не можна, особливо із акцентом на те, що засади правового регулювання відповідних суспільних відносин потребують оновлення, із запозиченням позитивних практик нормотворчості та правозастосування зарубіжних країн та впровадження європейських правових стандартів не у меншій мірі, ніж суспільні відносини, які формують предмет регулювання інших підгалузей адміністративного права (як-то: адміністративні процедури, адміністративні послуги тощо). Важливо усвідомлювати, що рецепція має охопити весь предмет регулювання адміністративного права, а отже і предмет службового права як невід'ємного елемента системи адміністративного права. І в цьому аспекті важливо розуміти, якою має бути відповідна рецепція (підгалузєва рецепція) задля того, щоб максимально повно врахувати її

особливість і використати її унікальний ресурс. Сприяє цьому певною мірою й розуміння її видового ресурсу.

Рецепція у праві традиційно розглядається як «... запозичення, сприйняття будь-якою національною правовою системою принципів, інститутів, основних рис інших національних правових систем» [1, с. 384]. Таке визначення можна зустріти у переважній більшості у роботах вчених-теоретиків права, водночас у роботах представників галузевих правових наук, міжнародного права домінує «розширений» («широкий») погляд на її розуміння, із акцентом уваги на те, що таке «... запозичення або ж сприйняття» не обмежується лише національним рівнем норм, інститутів, принципів права, а охоплює й наднаціональний рівень, звідси й міжнародний, європейський «рівень такого сприйняття», а отже «запозичення, сприйняття відбувається ... для позначення точного відтворення у внутрішньодержавних правових актах положень міжнародно-правових актів», «європейських правових стандартів» [2, с. 112]. Перший варіант є дещо спрощеним і не охоплює весь зміст рецепції, обмежуючись лише національним рівнем її предмету, що у сучасних реаліях вітчизняного правотворення та правозастосування не відповідає запитам часу, визначеним векторам перспективного розвитку нашої держави. Стосовно рецепції у службовому праві варто використовувати саме «широкий» підхід її розуміння й розглядати як запозичення, сприйняття не тільки норм права, інститутів, принципів права зарубіжних країн, але й відповідних наднаціональних аналогів, беручи до уваги норми, принципи інститути міжнародного права та європейські правові стандарти. Що і підтверджують вже наявні результати вітчизняної галузевої правотворчості (наприклад, впровадження європейських стандартів допуску особи до публічної служби, оновлення нормативних моделей принципів публічної служби, із сприйняттям основних європейських «принципів-векторів», модернізація правових засад проходження служби, із акцентом уваги на забезпечення ефективності, результативності та якості служіння особи публічним інтересам тощо).

Рецепція у праві вченими-правниками розглядається у різних аспектах, у т.ч. й із аналізом її основних ознак та класифікаційним поділом на види, що і дозволяє з'ясувати її реальний ресурс, усвідомити її унікальність. Класифікаційний поділ рецепції у службовому праві на види також дозволяє виявити її своєрідність (як підгалузевої рецепції) й певним чином спрогнозувати результати її використання. Так, рецепція у праві залежно від її предмету поділяється на: «внутрішню» та «зовнішню», де перша охоплює процес запозичення та сприйняття норм, інститутів, принципів права, ідей, сформований у попередні історичні періоди (в т.ч. й попередні епохи), коли мова йде, насамперед, про римське право, а, відповідно, друга охоплює результати сучасної нормотворчості та правозастосування зарубіжних країн або ж напрацювання наднаціонального рівня. Мова, фактично, йде про

«ретрорецепцію» та «сучасну» рецепцію. Для рецепції у службовому праві характерним є все ж таки зосередження уваги на предметі, який охоплює чинні нормативні приписи, ідеї, концепції, саме тому її варто все ж таки розглядати як вид «сучасної» підгалузевої рецепції.

Залежно від безпосереднього предмету рецепцію у службовому праві варто розглядати як «змішану», оскільки вона концентрується не тільки на певних позитивних напрацюваннях окремих зарубіжних держав (і таких прикладів можна навести чимало стосовно правового регулювання відносин цифровізації публічної служби, щорічного оцінювання результатів діяльності публічних службовців тощо), а й ЄС в цілому. Отже, і на майбутнє, рецепція у службовому праві буде зосереджена не тільки на національному (службове право та службове законодавство зарубіжних країн), але й на наднаціональному предметі (міжнародно-правові та європейські правові стандарти публічної служби) і цю її особливість варто враховувати й усвідомлювати, що у поле зору вчених-правників та законодавця мають потрапити для поглибленого аналізу та сприйняття вищезазначені доктринальні, нормативні напрацювання, які і будуть слугувати підґрунтям для «інтернаціоналізації» та «європеїзації» службового права.

Залежно від способу запозичення та сприйняття відповідного предмету рецепцію у праві поділяють на: «явну (відкритую)» та «приховану (латентну)», «добровільну» та «примусову». В аспекті визначення відповідної видової належності рецепцію у службовому праві варто все ж таки вважати явною (відкритою), оскільки не тільки її вектори, її предмет, але й сам її процес є публічним, визначеним, прозорим. Більше того й ініційований він був безпосередньо Україною (Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», Декларація про підтримку європейської перспективи України тощо) саме тому рецепцію у службовому праві як вид підгалузевої рецепції варто вважати добровільною.

З огляду на її результати, те, яким є сприйняття та запозичення відповідного предмету, рецепцію у праві поділяють на: «позитивну» та «негативну». Якщо перша передбачає фактично «наповнення» національного права новими елементами – нормами права, принципами права, інститутами права, ідеями та концепціями права іншої країни або наднаціонального утворення (наповнення «новим правом»), тоді як друга, навпаки, передбачає «чистку» національного права, вилучення із нього тих елементів, які не узгоджуються із предметом рецепції. Фактично відбувається «чистка» національного контенту й вилучення тієї його частини, яка не узгоджується із предметом рецепції. У цьому розумінні рецепцію у службовому праві та її видову належність саме за

цим критерієм варто все ж таки визначати як «змішану», бо відбуваються як процеси «запозичення нового» (карта посади, іншомовна спроможність публічних службовців, багатоаспектна конкурсна процедура допуску особи до публічної служби тощо), так і «вилучення старого, зайвого» (загальний кадровий резерв, обов'язкова політична «приналежність» особи тощо). Як перспективний вектор рецепції у службовому праві варто визначати «змішану» процедуру, яка охоплює не тільки «наповнення», але й «вилучення», не тільки «запозичення нового», але й «вилучення того, що є зайвим», а це передбачає концентрацію уваги не тільки на аналізі зарубіжного та наднаціонального контенту службового права та законодавства, але й водночас національного контенту задля з'ясування питання релевантності його сучасним вимогам і предмету рецепції.

Видова характеристика рецепції у службовому праві свідчить про те, що цей процес безпосередньо зорієнтований на детальний аналіз зарубіжного та наднаціонального контенту службового права та законодавства й впровадження його на національному рівні задля забезпечення їх узгодженості. Водночас, цей процес не варто розглядати спрощено, як «просте запозичення», «технічне перенесення нового», «штучне перенесення чужого права» тощо. У цьому аспекті не можна погодитися із тими вченими-правниками, які у своїх роботах пропонують розглядати рецепцію у праві (як в цілому, так і на галузевому рівні) як «трансплантацію у праві» (А. Ватсон, Е. Вайс), «правове щеплення» (А. Ватсон), «перехресне правове запилення» (Е. Оруку), «міграцію правових норм», «рецепторство-донорство» (М. Коніна), «запозичення чужого права» (Ф. Прінгшайм), «асиміляцію правом іншої держави» (Ю. Бардах), «глобальне подразнення» (Г. Тюбнер), «правове забруднення» (П. Монатері) тощо, використовуючи численні «транстерміни», тим самим штучно «засмічуючи» і правову термінологію та істотно ускладнюючи розуміння рецепції у праві, спотворюючи її унікальність.

Рецепція у праві в цілому, як і рецепція у службовому праві, не є лише штучним, механічним, автоматичним процесом запозичення «чужого права». Це процес, який передбачає обов'язкове урахування національних запитів, особливостей національної нормотворчості та правозастосування, реальних вимог часу. Тобто предмет рецепції враховується із обов'язковим акцентом на національні потреби і, як наслідок, результат рецепції є усвідомленим вираженим формуванням національного нормативного контенту на підставі предмету рецепції й збереження національної ідентичності.

Відповідний видовий погляд на рецепцію у службовому праві дозволяє охарактеризувати його як ініціативний активний багатовекторний процес у вітчизняній нормотворчості та правозастосуванні стосовно запозичення принципів, інститутів, норм, ідей, концепцій службового права зарубіжних країн та наднаціональних

інституцій й масштабування їх на національному рівні, із обов'язковим урахуванням викликів та запитів часу й збереження національної ідентичності. У контексті сучасних вітчизняних нормотворчих та правозастосовних процесів в Україні на шляху активізації євроінтеграційних та північноатлантичних векторів подальшого розвитку публічної служби доцільним є урахування того, що рецепція відіграє і буде надалі зберігати провідну роль, й використання її ресурсу має відбуватися, із урахуванням її унікальності, яку формує й її видовий аспект.

### **Список використаних джерел**

1. Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. / [редкол.: В. Я. Тацій та ін.] ; Нац. акад. прав. наук України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків : Право, 2016. Т. 3: Загальна теорія права / [редкол.: О. В. Петришин (голова) та ін.]. 2017. 951 с.
2. Верлос Н. Рецепція у муніципальному праві. *Право України*. 2020. № 10. С. 110–122.

### **КОЛПАКОВ Валерій Костянтинович**

*д-р юрид. наук, проф.,  
завідувач кафедри конституційного і адміністративного права  
Запорізького національного університету*

### **ДОКТРИНА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА АД НОС ФЕНОМЕНОЛОГІЧНЕ ПРАВОРОЗУМІННЯ**

У сучасній європейській юриспруденції феноменологічні розвідки (від класики до постфеноменологічного повороту) сформували окремий хаб генерування знань про правову реальність, які утворили концепт доктрини феноменологічного праворозуміння.

Таке судження випливає з аналізу публікацій А. К. Gigeroff «Phenomenology and law» (1969), D. Schiff «Phenomenology and jurisprudence» (1982), V. W. Lloyd «Phenomenology of Law» (2009), S. Loidolt «Einführung in die Rechtsphänomenologie. Eine historisch-systematische Darstellung. Introduction to the Phenomenology of Law» (2010), T. O. Odusanya, S. Bankole «Phenomenology research design for a legal study» (2020), S. Käufer, A. Chemero «Phenomenology: an introduction» (2021), N. B. Cadena «Phenomenology and Human Rights» (2023), W. E. Conklin «The Phenomenology of modern legal discourse: The juridical production and the disclosure of suffering» (2024) та ін.

В адміністративному кластері українського права цей напрямок досліджень також знайшов прихильників, що відбилося в анонсуванні феноменологічних зацікавленостей (здебільше у назвах робіт).

Це насамперед праці О. І. Остапенко «Адміністративна деліктологія: соціально-правовий феномен і проблеми розвитку» (1995), О. В. Кузьменко й О. Г. Стрельченко «Феномен адміністративно-правового заохочення» (2010), Т. О. Коломоець і А. В. Столітнього «Феномен адміністративного затримання як заходу адміністративного припинення» (2012), Є. В. Петрова «Феноменологія адміністративно-господарського права України» (2012) Л. О. Золотухіної «Феномен публічного інтересу як категорії адміністративного права» (2019) та ін.

Порівняльний аналіз дослідницьких зусиль вітчизняних адміністративістів із здобутками європейської школи правової феноменології дозволяє признати, що українські фахівці вкрай обмежено акцентують увагу читача на «прив'язках» свого бачення об'єкта, предмета і методів дослідження до поглядів як фундаторів класичної феноменології (Е. Гуссерль, М. Гайдеггер, А. Райнах, Ж.-П. Сартр та інші), так і до представників сучасного постфеноменологічного руху (В. Waldenfels, R. Kühn, A. Bello, А.-Т. Tymieniecka, В. Voer, Н. Molder, Р. Verbeek, S. Loidolt та ін.).

Крім того, їм бракує ретельного роз'яснення своєї позиції: а) щодо розуміння категорій «феномен», «феноменологія» і «феноменологічний метод»; б) що розуміється у тому чи іншому випадку під феноменом; в) чому ті чи інші адміністративно-правові компоненти є феноменами, а не категоріями, кластерами, концептами чи поняттями; г) у чому їх феноменальність на адміністративно-правовому просторі; д) як здійснена екстракція адміністративно-правових локацій позначених феноменами (згадаємо гуссерлівські «епохе», «принцип безумовності», «інтенціональність») тощо. За правило присутня вказівка на тотожність (або смислову близькість) понять «феномен» і «явище», хоча це не зовсім одне й теж.

Наведене дозволяє припустити, що у працях вітчизняних адміністративістів європейська феноменологічна школа права не знайшла адекватного відбитку. В результаті важливі аспекти повороту від класичної феноменології до сучасної постфеноменології, включаючи феноменологічні рефлексії в праві, залишилися на периферії дослідницьких інтересів.

З огляду на зазначене, актуальним завданням сучасної адміністративно-правової науки доречно вважати, по-перше, отримання нових знань про феноменологічні смисли у галузевій юриспруденції, зокрема в сфері адміністративного права; по-друге, розкриття потенціалу феноменологічного праворозуміння для еволюції уявлень про адміністративний простір; по-третє, стимуляцію представників адміністративно-правової науки до активного застосування феноменологічного методу в адміністративно-правових дослідженнях.

Поняття феноменологічного праворозуміння не є новим для української юриспруденції. Ще у 2013 р. П. М. Рабінович (при дослідженні потребового праворозуміння) акцентував увагу на його ролі у концепціях

пізнання юридичної реальності, а також на генетичних кореляціях з філософією об'єктивного ідеалізму [1, с. 165].

Орієнтуючись на одну з точок біфуркації концепції феноменологічного повороту щодо права дослідника на інтерпретації [2, с.6], дозволимо звернутися до авторського бачення категорії «феноменологічне праворозуміння» [3, с. 844].

Принципову тезу з цього приводу сформулювала Анна-Тереза Тименецька (Anna Teresa Tymieniecka) – американський філософ польського походження, одна з найвідоміших феноменологів сучасності, засновник Всесвітнього Феноменологічного Інституту. За її баченням, феноменологія протягом останнього століття набула різноманітних значень (окрім введених в обіг її фундаторами). Вона стала домінантою безлічі ідей, теорій, концепцій, які мають у своїх назвах відповідні терміни і законно визнаються феноменологічними (постфеноменологічними), а дослідники, які так чи інакше, більш чи менш безпосередньо просувають феноменологію у порядок денний – є справжніми прихильниками філософії Едмунда Гуссерля.

Основи категорії «феноменологічне праворозуміння» утворює триада концептів: а) феномен, б) феноменологія, в) феноменологічний метод. Концепт «феномен» відбиває онтологічність (феноменальність) явищ у контурі феноменологічного праворозуміння. Концепт «феноменологія» це епістемологічна (гносеологічна) складова цієї системи. Концепт «феноменологічний метод» виступає ядром феноменологічної методології і безпосередньо виявляється у засобах, шляхах, принципах та практиці феноменологічних досліджень.

З аналізу цієї триєдності впливають основні реперні фокуси феноменологічного пізнання правових феноменів. Вважаємо, що таким є: 1) розуміння того, що феномен не є суто статичним явищем. Феномен це явище у динаміці, це процес виникнення і подальшого прояву явища чи речі; 2) об'єктивізація феномену відбувається шляхом його визнання. Феномен генерується, виникає і перебуває у свідомості, умовно кажучи, суб'єкта-генератора. Ознаки реальності і відчутності іншими суб'єктами (оточенням цього суб'єкта-генератора) він набуває, коли таке оточення визнає його онтологічну даність і включає у свою свідомість; 3) онтологічна даність означає, що компоненти феномена можуть існувати а) як ідея і б) як емпіричний факт; 4) феномену іманентні інтерпретації з боку дослідників, більш того він «живе» і еволюціонує в інтерпретаціях. Визнання інтерпретацій природним правом дослідника, обумовило запровадження понять «інтерпретаційна рамка ученого», «конститутивність інтерпретаційної суб'єктності дослідника» [4, с. 399] та їм подібних; 5) у галузевій юриспруденції «феномен» органічно поєднує а) істину факту і б) істину розуму [5, с. 187, 219]. Істина факту в юриспруденції позиціонується як «юридичний факт» і є онтологічною стороною феномена. Істина розуму – відбиток факту у свідомості, який окреслено нормативними засобами (наприклад, склад діяння) і є

епістемологічною (гносеологічною) стороною феномена; б) феноменологічне праворозуміння виводить на судження, що ціннісним орієнтиром юридичної феноменології є зняття протиріч між юснатуралізмом та позитивізмом за допомогою феноменологічного методу [6, с. 93].

Екстраполяція феноменологічного праворозуміння на адміністративно-правовий простір змушує до визначення у побудові цього простору компонентів, у яких найкращим чином концентруються його сутнісні, змістовні і смислові властивості. У нас немає сумнівів, що одним з них є доктрина адміністративного права. адже саме доктрина визначається як сукупність теоретичних ідей і поглядів на цілі, завдання, принципи, складові частини, головні напрями і шляхи розвитку адміністративного права як галузі права, його підгалузей і інститутів [7, с. 45].

Застосування до аналізу доктрини феноменологічного пізнавального інструментарію позитивно впливає на систему адміністративно-правових знань шляхом їх реорганізації, оновлення і осмислення.

У феноменологічному вимірі доктрина позбавляється ознак статичності (специфічного релікварія або сховища знань). Вона навпаки, виявляється саморегулюванням і нескінченим процесом саморозвитку. Виходячи з цього, методологічно помилково виглядає конструювання її структури за аналогією з юридичною галуззю, наукою або предметом адміністративного права, а також прагнення представити її складовими окремими компонентами адміністративно-правового простору (відповідальність, докази, примус, публічна служба, проступок і т. п.). Сформовані у «плавильному котлі» доктрини адміністративного права, нові гносеологічні знання оформлюються як ескортуєчи феномени з оригінальними властивостями. Але і вони не є статичними, і у нових якостях вступають в інтегративну взаємодію безпосередньо з доктриною і між собою (лише з метою задоволення дослідницьких потреб доречно застосовувати їх умовну фіксацію у статичному стані).

Аналіз напрацювань, як вже згаданих так і інших науковців, дозволяє дійти важливих узагальнень щодо розуміння феноменологічності адміністративно-правової доктрини. По-перше, він свідчить про глобальність і універсальність цієї категорії; по-друге, про тотожність генезису понять і дефініцій, які застосовуються для тлумачення її змісту, характеристик, ознак, сутності, особливостей, якостей тощо; по-третє, дозволяє розглядати доктрину системним продуктом вироблених і сконцентрованих на просторі адміністративного права юридико-наукових трактувань, які набрали усталеного розуміння у сфері осмислення правових феноменів.

Як системний продукт, феномен «адміністративно-правова доктрина» характеризують: єдність по відношенню до середовища (цілісність) і різноманіття зв'язків із середовищем; структурованість адміністративно-правової доктрини, наявність у її системі відносно



самостійних компонентів; наявність інтегративних властивостей, тобто детермінантних характеристик «доктрини» як цілісності, які є результатом взаємодії її компонентів; історичність феномену «адміністративно-правова доктрина», наявність розвитку у часі, «історичного базису» і досвіду минулого; наявність всередині системи (між компонентами, що її утворили) суперечностей, які виступають рушійною силою саморозвитку системи.

Стосовно останнього (рушійної сили саморозвитку) зазначимо наступне. У суспільному житті немає явищ, які б перебували поза процесом розвитку. Не є виключенням з цього правила і феномен «адміністративно-правова доктрина». Привідним ременем її еволюції виступають внутрішні протиріччя, конфлікти, колізії, суперечності. Їх виявлення і запуск узгоджувальних механізмів породжують динаміку саморозвитку як структурних складових, так і системи в цілому.

Об'єктивуються ці процеси у проблемах адміністративно-правового простору і зусиллях щодо їх вирішення. Це, наприклад, проблеми шкідливості і суспільної небезпеки адміністративного проступку, адміністративної відповідальності юридичної особи, співвідношення адміністративного процесу і адміністративної процедури, реформування Кодексу України про адміністративні правопорушення, правової природи службових відносин тощо. Дослідження проблемних питань адміністративного права генерують нові знання і збагачують зміст адміністративно-правової доктрини.

Таким чином, адміністративно-правова доктрина представляється нам як феномен систематизованих понять для позначення всієї сукупності юридико-наукових трактувань і суджень про адміністративно-правовий простір, його логіко-теоретична парадигма. Її феноменологізують: а) усталена система поглядів, ідей і положень, генерованих юридичною наукою і опосередкованих юридичною практикою; б) колективна думка авторитетних учених-юристів з приводу основних проблем правового регулювання та інших адміністративно-правових явищ; в) нормативний матеріал у якому відбиваються принципи і цінності держави, місцевого самоврядування і громадянського суспільства; г) певний тип праворозуміння, відповідно до якого функціонує і розвивається цілісна адміністративно-правова система.

### **Список використаних джерел**

1. Рабінович П. М. Деякі сучасні концепції права у світлі потребового праворозуміння. *Філософія права і загальна теорія права*. 2013. № 1. С. 150–168.
2. Tymieniecka A.-T. Introduction: Phenomenology as the inspirational force of our times. *Phenomenology World-Wide. Dordrecht: 2002, Analecta Husserliana*. Vol. 80. P.1–8. DOI:10.1007/978-94-007-0473-2\_1.

3. Колпаков В. К. Феномен, феноменологія і феноменологічний метод в галузевій юриспруденції. *Наукові перспективи*. 2024. № 3 (45). С. 844–856. DOI:10.52058/2708-7530-2024-3(45)-844-856.

4. Boer B., Molder H., Verbeek P. Understanding science-in-the-making by letting scientific instruments speak: From semiotics to postphenomenology. *Social studies of science*. 2021. Vol. 51. № 3. P. 392–413. DOI: 10.1177/0306312720981600.

5. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2004. 528 с.

6. Вальденфельс Б. Вступ до феноменології. Київ : Альтерпрес, 2002. 176 с.

7. Битяк Ю., Лученко Д. Доктрина адміністративного права України: еволюція та перспективи подальшого розвитку. *Право України*. 2021. № 10. С. 44–59.

**ЛУЧЕНКО Дмитро Валентинович**  
д-р юрид. наук, проф.,  
проректор з наукової роботи  
Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого

## **СПОРИ ПРО ЮРИСДИКЦІЮ ЯК ПЕРЕШКОДА В РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА СПРАВЕДЛИВИЙ СУД**

Реалізація права на справедливий суд у науковій літературі часто пов'язується з проблематикою доступу до суду. Остання, у свою чергу, здебільшого зумовлюється недосконалістю законодавчого розмежування судових юрисдикцій, але не завжди. Судова практика містить приклади, які варто розглянути більш докладно, аби зрозуміти специфіку спорів про судову юрисдикцію і окреслити можливі шляхи їх виключення у майбутньому.

Європейський суд з прав людини (далі – ЄСПЛ) у своїх рішеннях неодноразово звертався до захисту права на доступ до суду у зв'язку з відмовами національних судів розглядати позовні заяви з мотивів неналежної юрисдикції. У тому числі такі питання розглядалися ЄСПЛ й у справах проти України.

Так, у рішенні ЄСПЛ у справі *Церква села Сосулівка проти України* від 28 лютого 2008 р. [1] було встановлено порушення п. 1 ст. 6 Конвенції в подібній ситуації. Обставини цієї справи полягали в тому, що декілька українських судів відмовлялися розглядати спір, який виник між двома релігійними громадами – Української греко-католицької церкви та Української Православної Церкви Київського Патріархату – з приводу користування ними будівлею церкви у селі Сосулівка Чортківського району Тернопільської області, з мотивів

відсутності в них відповідних повноважень на розгляд цієї справи. Заявник – греко-католицька громада, яка уклала договір на користування цією будівлею з Чортківською районною державною адміністрацією, скаржилася на те, що представники УПЦ Київського Патріархату у свою чергу відмовилися укласти аналогічну угоду, а також чинили фактичні перешкоди щодо користування церквою заявниками.

З метою захисту своїх прав заявники спочатку звернулися до арбітражних судів, які існували до створення судів господарської юрисдикції. У рамках системи арбітражних судів їм було відмовлено у розгляді зазначеної справи з мотивів того, що за правилами підсудності вона повинна була бути поданою до судів загальної юрисдикції. Після цього заявники звернулися до місцевого суду, але їм знову було відмовлено через те, що такі справи не підсудні судам загальної юрисдикції. У подальшому заявники звернулися вже до господарської юрисдикції, де Київський господарський суд припинив провадження у справі, посилаючись на те, що спір вже припинився, оскільки Тернопільська обласна державна адміністрація ухвалила нове розпорядження стосовно вказаної церкви, яким спір, фактично, було вирішено.

Зазначимо, що така ситуація, коли кілька різних судів відмовляють позивачам у розгляді справи з мотивів неможливості визначення підсудності, є досить поширеною у вітчизняній судовій практиці [2, с. 59–60].

Зокрема, у вказаній справі Суд зазначив, що його завданням не є дослідження питання, чи мають суди загальної юрисдикції або господарські (колишні арбітражні) суди компетенцію розглядати цю справу по суті, або встановлювати, якому з відповідних судів підсудний розгляд скарг заявника по суті. Суд лише визнав той факт, що заявник мав доступ до цих судів, але жоден з них не розглянув скаргу на неможливість користуватись церковною будівлею, оскільки вони вважали, що не мають юрисдикції розглядати подібні питання, хоча процедурні вимоги прийнятності заяви було дотримано. У результаті ЄСПЛ прирівняв таку ситуацію до відмови у здійсненні правосуддя, що порушило, на його думку, саму суть права на доступ до суду заявників.

Тобто можна дійти висновку, що практика ЄСПЛ виходить з неприпустимості ситуації безпідставного перенаправлення справи від однієї судової юрисдикції до іншої, оскільки за таких обставин буде обмежуватися сама можливість особи отримати справедливий судовий захист порушеного конвенційного права.

З моменту створення адміністративної юстиції в Україні не припинялися дискусії з приводу віднесення певних категорій спорів до підвідомчості адміністративних, господарських судів чи судів загальної юрисдикції.

Так, предметом розгляду Суду у справі *Шестопалова проти України* від 21 грудня 2017 р. [3] стали спірні правовідносини, які виникли у зв'язку зі звільненням заявниці з посади директора Центру по обслуговуванню одиноких, непрацездатних та малозабезпечених громадян Управління праці, соціального захисту і житлових субсидій Мелітопольської міської ради. Пані Шестопалова з метою захисту свого порушеного права спочатку звернулася до загального суду з цивільним позовом про відновлення її на посаді та відшкодування заподіяної шкоди у зв'язку зі звільненням. Проте суд загальної юрисдикції відмовив у задоволенні зазначеного позову, а апеляційний суд залишив відповідне рішення без змін. Уже після подачі скарги до ВСУ всі попередні судові рішення було скасовано, а справу передано на новий розгляд до суду першої інстанції з мотивів того, що справа має розглядатися в порядку адміністративного судочинства, оскільки спір стосується проходження публічної служби. Проте після ініціювання розгляду справи в порядку адміністративного судочинства заявниці також було відмовлено у задоволенні її позову, оскільки суд постановив, що спір мав розглядатися в порядку цивільного судочинства.

Вирішуючи вказану справу, Суд, окрім підтвердження своєї позиції, висловленої у справі *Церква села Сосулівка проти України*, встановив, що в цій справі національні суди наводили суперечливі вказівки щодо того, який суд мав юрисдикцію розглядати позов заявниці по суті. Зокрема, було зазначено, що ВАСУ відмовився слідувати ухвалам ВСУ, який встановив адміністративну юрисдикцію щодо справи заявниці. З огляду на те, що ВСУ був найвищим органом судової влади України, який здійснював офіційне тлумачення законодавства, заявниця мала законне сподівання, що ця ухвала не буде поставлена під сумнів [3]. Таким чином, у вказаній справі ЄСПЛ також доповнив свої стандарти з приводу гарантій доступу до суду та вказав, що держави мають встановлювати ефективні процесуальні засоби для вирішення питань, пов'язаних з судовою юрисдикцією, а не створювати навпаки особам перепони в їхньому доступі до справедливої судової процедури [2, с. 63].

Сьогодні питання розмежування судових юрисдикцій також не втрачають своєї актуальності. І навпаки, виклики воєнного стану і пов'язані з ним правовідносини, створили нову хвилю проблем. Прикладом останніх можна вважати суперечливу практику Верховного Суду у справах, в яких особа звертається до суду з метою встановлення певного факту.

Так, у справі № 290/289/22-ц суди першої та апеляційної інстанції встановили факт проживання однією сім'єю чоловіка та жінки, виходячи при цьому із доведеної та обґрунтованої вимоги заявниці. У даній справі заявниця зазначала, що вона має право на отримання одноразової грошової допомоги у зв'язку зі смертю свого чоловіка

(який після військового нападу російської федерації на Україну та оголошення військового стану, був призваний на військову службу і загинув), просила встановити факт її проживання разом із ним однією сім'єю без реєстрації шлюбу [4]. Як вірно зазначали суди першої та апеляційної інстанцій, факт, про встановлення якого просить заявниця, має для неї юридичне значення, оскільки пов'язаний із її правом на отримання одноразової грошової допомоги, яка передбачена Законом України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей».

Аналізуючи ситуацію, Верховний Суд дійшов висновку, що вимоги заявниці пов'язані з доведенням наявності підстав для визнання (підтвердження) за нею певного соціально-правового статусу, не пов'язаного з будь-якими цивільними правами та обов'язками, їх виникненням, існуванням та припиненням. Відповідно, за своїм предметом та можливими правовими наслідками такі вимоги пов'язані з публічно-правовими відносинами заявниці з державою, а отже, не підлягають вирішенню у порядку цивільного судочинства.

Підводячи ризик під даною справою, ВС зазначив, що вимоги заявниці про встановлення факту проживання однією сім'єю без реєстрації шлюбу з чоловіком, який загинув під час участі у бойових діях та забезпеченні здійснення заходів з національної безпеки і стримуванні збройної агресії російської федерації, не підлягає вирішенню у порядку цивільного судочинства. Цей спір підлягає розгляду в порядку адміністративного, а не цивільного судочинства [4].

У даному випадку ми стаємо свідками ситуації, коли спір про юрисдикцію і, відповідно, перешкода у доступі до суду штучно створюється самим судом. Верховний Суд, всупереч усталеній практиці ЄСПЛ, спрямовує особу хибним шляхом, на якому вона не матиме жодної можливості реалізувати своє право на справедливий суд. Адже очевидно, що приписи Кодексу адміністративного судочинства не передбачають можливості для захисту особи у встановлений в постанові від 22 березня 2023 р. у справі № 290/289/22-ц спосіб.

### **Список використаних джерел**

1. Церква села Сосулівка проти України : Рішення ЄСПЛ від 28 лютого 2008 р. *Офіційний вісник України*. 2008. № 46. С. 63. Ст. 1504.
2. Лученко Д. В., Полях Н. А. Застосування практики Європейського суду з прав людини в адміністративному судочинстві України : монографія. Харків : НЮУ імені Ярослава Мудрого, 2024. 200 с.
3. Шестопалова проти України : Рішення ЄСПЛ від 21 грудня 2017 р. *Офіційний вісник України*. 2018. № 57. С. 232. Ст. 2011.
4. Постанова ВС від 22 березня 2023 року у справі № 290/289/22-ц. URL: <https://verdictum.ligazakon.net/document/109854993>.

**БАЛАКАРЄВА Ірина Миколаївна**  
канд. юрид. наук, доц.,  
асистентка кафедри адміністративного права  
Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого

## **ВИКЛЮЧНА ПРАВОВА ПРОБЛЕМА ЯК ПІДСТАВА ПЕРЕДАЧІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ СПРАВИ НА РОЗГЛЯД ВЕЛИКОЇ ПАЛАТИ ВЕРХОВНОГО СУДУ**

Кодексом адміністративного судочинства України (далі – Кодекс) визначено випадки, коли Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду може передати адміністративну справу на розгляд Великої Палати ВС. Зокрема, статтями 346 і 347 Кодексу окреслюються підстави та порядок такої передачі:

а) якщо необхідно відступити від висновку щодо застосування норми права в подібних правовідносинах, викладеного в раніше ухваленому рішенні Верховного Суду (ч. 3 ст. 346) або Великої Палати (ч. 4 ст. 346);

б) якщо справа містить виключну правову проблему і така передача необхідна для забезпечення розвитку права та формування єдиної правозастосовчої практики (ч. 5 ст. 346);

в) якщо учасником справи оскаржується судове рішення з підстав порушення правил предметної юрисдикції, крім таких випадків: а) якщо учасник справи, який оскаржує судове рішення, брав участь у розгляді справи в судах першої чи апеляційної інстанції і не заявляв про порушення правил предметної юрисдикції; б) якщо учасник справи, який оскаржує судове рішення, не обґрунтував порушення судом правил предметної юрисдикції наявністю судових рішень Верховного Суду у складі колегії суддів (палати, об'єднаної палати) іншого касаційного суду у справі з подібною підставою та предметом позову у подібних правовідносинах; в) якщо Велика Палата Верховного Суду вже викладала у своїй постанові висновок щодо питання предметної юрисдикції спору у подібних правовідносинах (ч. 6 ст. 346 Кодексу).

Таким чином, ВП ВС при вирішенні виключної правової проблеми «... на прикладі конкретної справи роз'яснює зміст (розуміння) певної норми акта законодавства або сукупності відповідних норм, в аспекті їх розуміння та реалізації на практиці в інших справах із вказівкою на обставини, що потрібно враховувати при застосуванні певної норми права, але не нав'язуючи при цьому судам нижчої інстанції результату вирішення конкретної судової справи» [1].

Такі повноваження були надані ВП ВС з моменту набуття чинності нової редакції Кодексу 2017 р. Звертаючись до судової практики, починаючи з 2018 р. Великою Палатою ВС було ухвалено 15 постанов із розв'язанням виключної правової проблеми у справах адміністративної юрисдикції (у 2018 р. – 3, 2020 та 2021 рр. – 4, 2022 р. – 1, 2023 р. – 2,

2024 р. (станом на травень) – 1) [2]. Аналізуючи ці судові рішення, можна дійти висновку, що виключна правова проблема в них стосується застосування матеріальних і процесуальних норм права (наприклад, вирішення питання щодо правоздатності міжнародної благодійної організації на захист довкілля у судовому порядку), вирішення правових колізій (наприклад, щодо неоднакового застосування норм права щодо строків притягнення до дисциплінарної відповідальності, а саме ст. 148 КЗпП України та ст. 74 Закону № 889-VIII, якими передбачено різні строки притягнення до дисциплінарної відповідальності), застосування аналогії права і закону тощо.

Варто зазначити, що такі категорії, як «виключна правова проблема», «забезпечення розвитку права», «формування єдиної правозастосовчої практики», не мають нормативного закріплення, а для розкриття їх змісту слід звертатись насамперед до позицій самої Великої Палати ВС. Зокрема, Велика Палата в ухвалі від 23.12.2019 р. у справі № 826/3106/18 визначила два критерії – кількісний та якісний, наявність яких свідчить про виключну правову проблему.

Так, кількісний критерій проявляється в тому, що правова проблема наявна не в одній конкретній справі, а у невизначеній кількості спорів, які або вже існують, або можуть виникнути з урахуванням правового питання, щодо якого постає проблема невизначеності. Наприклад, визначаючи, чи відноситься справа до спорів, що містить виключну правову проблему, Суд вказав, що на розгляді Касаційного адміністративного суду у 2020 р. перебувала 51 справа, предметом спору в яких є оскарження вимоги податкового органу про сплату боргу (недоїмки) з єдиного внеску та/або рішення про застосування штрафних санкцій за невиконання платником єдиного внеску своїх обов'язків у період із 14 квітня 2014 р. до закінчення АТО [3].

Водночас якісний критерій ілюструє, що на користь виключності правової проблеми можуть свідчити, зокрема, такі обставини, як: а) відсутність сталої судової практики в питаннях, що визначаються як виключна правова проблема; б) невизначеність на нормативному рівні правових питань, які можуть кваліфікуватися як виключна правова проблема; в) необхідність застосування аналогії закону чи права; г) вирішення правової проблеми необхідне для забезпечення принципу пропорційності, тобто належного балансу між інтересами сторін у справі [4].

В іншій ухвалі від 26 березня 2019 р. у справі № 804/15369/13-а ВП ВС, вирішуючи питання про повернення адміністративної справи для розгляду колегії Касаційного адміністративного суду, наголосила на додаткових характеристиках виключної правової проблеми. Для віднесення справи до категорії спорів, що містять виключну правову проблему, «вона повинна мати декілька з наведених ознак:

– справа не може бути вирішена відповідним касаційним судом у межах оцінки правильності застосування судами нижчих інстанцій норм

матеріального права чи дотримання норм процесуального права;

– встановлено необхідність відступити від викладеного в постанові Верховного Суду правового висновку, який унеможлиблює ефективний судовий захист;

– існують кількісні критерії, а саме значний перелік подібних справ (зокрема, між тими ж сторонами або з однакового предмета спору), які перебувають на розгляді в судах;

– існують якісні критерії наявності виключної правової проблеми, зокрема: немає усталеної судової практики у застосуванні однієї й тієї ж норми права, в тому числі, наявність правових висновків суду касаційної інстанції, які прямо суперечать один одному; невизначеність законодавчого регулювання правових питань, які можуть кваліфікуватися як виключна правова проблема, в тому числі необхідність застосування аналогії закону чи права; встановлення глибоких та довгострокових розходжень у судовій практиці у справах з аналогічними підставами позову та подібними позовними вимогами, а також наявність обґрунтованих припущень, що аналогічні проблеми неминуче виникатимуть у майбутньому; наявність різних наукових підходів до вирішення конкретних правових питань у схожих правовідносинах» [5].

З огляду саме на ці ознаки має бути підтверджено той факт, що виключна правова проблема наявна не в одній конкретній справі, але існує і в інших, або вона може виникнути з урахуванням позиції, щодо якої постає питання юридичної невизначеності.

### **Список використаних джерел**

1. Берназюк Я. Вирішення виключної правової проблеми як спосіб забезпечення однакового застосування норм права. *Судово-юридична газета*. 2019. 25 лют. URL: <https://sud.ua/ru/news/blog/136144-virishennya-viklyuchnoyi-pravovoyi-problemi-yak-sposib-zabezpechennya-odnakovogo-zastosuvannya-norm-prava>.

2. Дайджести судової практики Великої Палати Верховного Суду. *Судова влада України*: офіційний веб-сайт. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pokazniki-diyalnosti/analiz/>.

3. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 10.02.2021 р. у справі № 805/3362/17-а, провадження № 11-330апп20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95242254>.

4. Ухвала Великої Палати Верховного Суду від 23.12.2019 р. у справі № 826/3106/18, провадження № 11-1272апп19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87144561>.

5. Ухвала Великої Палати Верховного Суду від 26.03.2019 р. у справі № 804/15369/13-а, провадження № 11-283апп19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80783565>.



**БЄЛІКОВА Марина Іванівна**  
канд. юрид. наук, доц.,  
асистентка кафедри адміністративного права  
Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого

## **ДИСКУСІЙНІ ПИТАННЯ ПРИТЯГНЕННЯ ПРОКУРОРІВ ДО ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ: ТЕМПОРАЛЬНИЙ АСПЕКТ**

Частина 4 ст. 48 Закону України «Про прокуратуру» № 1697-VII (далі – Закон) визначає, що рішення про накладення на прокурора дисциплінарного стягнення або рішення про неможливість подальшого перебування особи на посаді прокурора може бути прийнято не пізніше ніж через рік із дня вчинення проступку без урахування часу тимчасової непрацездатності або перебування прокурора у відпустці [1]. Таке рішення приймається Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів (далі – КДКП), у розумінні Закону – «Рішення відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, у дисциплінарному провадженні стосовно прокурора». Виходячи із системного аналізу положень Закону рішення КДКП про накладення на прокурора дисциплінарного стягнення не тягнуть за собою автоматичного настання дисциплінарної відповідальності, а отже, застосування до особи правопорушника – дисциплінарного стягнення, а тому не породжують для такої особи негативних наслідків, не встановлюють нові права та обов'язки як посадової особи, не впливають на порядок просування по службі.

Така функція покладена на керівника відповідної прокуратури у відповідності до п. 8 ч. 1 ст. 11 Закону, а саме «у встановленому порядку та на підставі рішення відповідного органу про притягнення до дисциплінарної відповідальності прокурора приймає рішення про застосування до прокурора окружної прокуратури, прокурора-стажиста окружної прокуратури дисциплінарного стягнення або про неможливість подальшого перебування його на посаді прокурора» [1]. Тобто моментом закінчення дисциплінарного провадження та настання дисциплінарної відповідальності слід вважати накладення на прокурора дисциплінарного стягнення його безпосереднім керівником. Це знаходиться у логічному взаємозв'язку із положеннями ч. 2 ст. 49 Закону, де визначено, що «прокурор протягом одного року з дня накладення на нього дисциплінарного стягнення вважається таким, який притягувався до дисциплінарної відповідальності, крім випадків, передбачених частиною третьою цієї статті». Отже, законодавець пов'язує момент настання дисциплінарної відповідальності за дисциплінарні проступки саме з «накладенням дисциплінарного стягнення», а не з «прийняттям рішення КДКП про накладення дисциплінарного стягнення».

Положення Закону не містять темпоральної ознаки притягнення до дисциплінарної відповідальності. Що свідчить про недотримання принципу правової визначеності в частині вимог якості закону. Принцип правової визначеності є одним із елементів принципу верховенства права. Про це неодноразово було вказано в рішеннях Конституційного Суду України, Верховного Суду. Вимоги якості закону, як складової принципу правової визначеності, носять не лише теоретичне значення, а й мають практичне втілення в рішеннях ЄСПЛ, Конституційного Суду України та в так званих актах «м'якого права».

У Рішенні Конституційного Суду України (Велика палата) у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» від 20 червня 2019 р. № 6-р/2019 визначено наступне: «...Враховуючи зміст ст. 8 Конституції України та практику Конституційного Суду України, верховенство права слід розуміти, зокрема, як механізм забезпечення контролю над використанням влади державою та захисту людини від свавільних дій державної влади. Верховенство права як нормативний ідеал, до якого має прагнути кожна система права, і як універсальний та інтегральний принцип права необхідно розглядати, зокрема, в контексті таких основоположних його складових: принцип законності, принцип поділу державної влади, принцип народного суверенітету, принцип демократії, принцип юридичної визначеності, принцип справедливого суду.

Таким чином, верховенство права означає, що органи державної влади обмежені у своїх діях заздалегідь регламентованими та оголошеними правилами, які дають можливість передбачити заходи, що будуть застосовані в конкретних правовідносинах, і, відповідно, суб'єкт правозастосування може передбачати й планувати свої дії та розраховувати на очікуваний результат)» [2].

Згідно з принципом правової визначеності як одним із елементів принципу верховенства права обмеження основних прав людини та громадянина і втілення цих обмежень на практиці допустимі, зокрема, за умови забезпечення передбачуваності застосування правових норм, якими встановлюються такі обмеження [3].

Конституційний Суд України наголосив на тому, що «юридичну визначеність <...> слід розуміти не лише як право особи розраховувати на розумну та передбачену стабільність приписів актів права, чітке розуміння юридичних наслідків застосування таких приписів, а також як право особи на розумні очікування щодо послідовності та цілісності законотворчої діяльності Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади в Україні» [4].

Венеційська комісія визначає верховенство права через єдність його елементів, у випадку відсутності або ж недотримання хоча б

одного, верховенство права як таке не може існувати. Цими складниками є: 1) законність, включаючи прозору, з'ясовну (поясненну) та демократичну процедуру надання юридичної сили актам права; 2) юридична визначеність; 3) заборона свавільності; 4) доступ до правосуддя в особі незалежних і безсторонніх судів, включно з тими, що здійснюють судовий нагляд за адміністративною діяльністю; 5) дотримання людських прав; 6) недискримінація та рівність перед приписами права [5].

У світлі досліджуваного нами питання, слід особливу увагу звернути на принцип правової визначеності та доступу до правосуддя. Принцип правової визначеності є ключовим у питанні довіри до судової системи і верховенства права; для досягнення цієї довіри держава повинна складати тексти законів так, щоб вони були доступними; держава також зобов'язана дотримуватися та застосовувати у прогнозований і послідовний спосіб ті закони, які вона ввела в дію; прогнозованість означає, що закон повинен, коли це можливо, бути оприлюдненим до його виконання і бути передбачуваним у тому, що стосується його наслідків; він має бути сформульований достатньо точно для того, щоб людина могла регулювати свою поведінку; парламентові не може бути дозволено зневажати основоположні права людини внаслідок ухвалення нечітких законів [5].

Положення ст. 2 КАС України визначають критерії перевірки рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень. Виходячи із їх системного аналізу, можна говорити, що правомірним є рішення, яке обґрунтоване, прийняте своєчасно, безсторонньо (неупереджено), добросовісно, розсудливо, на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України, з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано, з дотриманням принципу пропорційності, рівності перед законом, та з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення.

Прийняття рішень з дотриманням вищезазначених критеріїв (вимог) кореспондується із принципом «належного урядування», дотримання якого є необхідним у демократичному суспільстві та правовій державі. Європейський суд з прав людини у справі «Рисовський проти України». Подібні міркування викладені й в рішеннях Верховного Суду, приміром у Постанові Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 26 лютого 2020 р. у справі № 804/15772/15, Постанові Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 28 лютого 2020 р. у справі № П/811/1015/16.

У зв'язку із вищенаведеним, вбачаємо, що строк накладення дисциплінарного стягнення має бути законодавчо визначений, у випадку не встановлення такого строку довільне тлумачення не на користь особи – правопорушника вважається свавільним та не охоплюється поняттям «дискреційні повноваження».

Отже, строк на накладення дисциплінарного стягнення на прокурора за дисциплінарний проступок не може перевищувати 1 рік з моменту вчинення – ст.48 Закону України «Про прокуратуру», інше тлумачення та розширення процедурних строків не відповідає принципу правової визначеності.

### **Список використаних джерел**

1. Про прокуратуру : Закону України від 14.10.2014 № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>.

2. Рішення Конституційного Суду України (Велика палата) у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» від 20 червня 2019 р. № 6-п/2019. URL: [http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/6\\_p\\_2019.pdf](http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/6_p_2019.pdf).

3. Рішення Великої палати Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини дев'ятої ст. 61, частини третьої ст. 105 Закону України «Про вибори народних депутатів України», пункту 3 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України» щодо виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку партії у багатомандатному окрузі» (справа про виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку політичної партії) від 21 грудня 2017 р. № 3-р/2017) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-17#Text>.

4. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційною скаргою Мосюрчака Василя Івановича щодо відповідності Конституції України (конституційності) підпункту 1 пункту 2 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII (щодо гарантій соціального захисту державних службовців) від 23 грудня 2022 року № 3-р/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va03p710-22#Text>.

5. Доповідь Європейської комісії «За демократію через право» (Венеційської комісії) «Про верховенство права» від 25–26 березня 2011 р. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-ukr).

**БИТЯК Олексій Юрійович**

*канд. юрид. наук, доц.,*

*заступник декана факультету юстиції  
Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого*

**БИТЯК Оксана Василівна**  
докторка філософії зі спеціальності Право (PhD),  
асистентка кафедри адміністративного права  
Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого

## **ЕВОЛЮЦІЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АДІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ, ЗАФІКСОВАНІ В АВТОМАТИЧНОМУ РЕЖИМІ**

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху» від 14.07.2015 р. № 596-VIII (із наступними доповненнями і змінами) [1] в Україні запроваджено адміністративну відповідальність за вчинення правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, які зафіксовані в автоматичному режимі, суб'єктами яких стали відповідальні особи (частини 1, 2 ст. 14-2 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) [2].

Зазначений закон, а також Закон України «Про Національну поліцію» [3], Постанова Кабінету Міністрів України «Про функціонування системи фіксації адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі» від 10.11.2017 р. № 833 [4], «Інструкція з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі», затверджена наказом Міністерства внутрішніх справ України від 13.01.2020 р. № 13 [5], визначили не лише нову категорію суб'єктів правопорушення і спосіб виявлення цих деліктів, а й встановили особливий порядок провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі.

При цьому при вивченні правової основи, яка регулює зазначені вище питання, з'ясовано, що нормативні акти у цій сфері потребують удосконалення. Беручи до уваги той факт, що спроба запровадити систему автоматичної фіксації порушень Правил дорожнього руху в Україні у 2008 р. виявилася невдалою, наявність законодавчих прогалин зумовлена передусім небажанням законотворця врахувати всі зауваження і висновки, викладені у рішенні КСУ від 22.12.2010 р. у справі № 1-34/2010 щодо визнання неконституційними аналогічних до теперішніх положень ст. 14-1 та ч. 6 ст. 258 КУпАП [6].

1. Йдеться про повторне встановлення презумпції вини власника транспортного засобу через введення нової категорії суб'єктів правопорушення, визначених ст. 14-2 КУпАП, – «відповідальної особи», яка замінила «власника/співвласника транспортного засобу» (ст. 14-1 КУпАП).

Варто зазначити, що вітчизняний законодавець, врахувавши зарубіжний досвід, передбачив у КУпАП юридичне припущення (*prima facie*) вчинення правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксованого в автоматичному режимі (ч. 1 ст. 14-2 КУпАП).

Таке положення узгоджується із усталеною практикою Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) (рішення у справах «Фальк проти Нідерландів» та «О'халоран і Френсіс проти Великобританії»), за якою презумпція невинуватості не є абсолютною та у разі вчинення малозначних адміністративних правопорушень, її дотримання може частково обмежуватися, а штраф може накладатись в порядку юридичного припущення (*prima facie*) до власника транспортного засобу [7; 8].

Водночас таке положення вступає у протиріччя із приписами ст. 62 Конституції України. Винятків із ст. 62 Основного Закону на сьогодні не існує, а тому, беручи до уваги положення статей 8, 9 Конституції України, застосування в Україні принципу об'єктивної відповідальності (*prima facie*) в правовідносинах пов'язаних з притягненням до адміністративної відповідальності відповідно до усталеної практики ЄСПЛ неможливе без внесення відповідних змін до Основного Закону [9].

Тому, враховуючи вищевикладене, зважаючи на приписи ст. 62 Конституції України в чинній редакції, якими наразі обмеження дії принципу невинуватості не передбачено, справедливим є твердження, що презумпція невинуватості у справах про адміністративні правопорушення є абсолютною, а її порушення є недопустимим.

2. В абзаці першому підп. 4.1 п. 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 22 грудня 2010 р. № 23-рп/2010 наголошено, що адміністративна відповідальність в Україні та процедура притягнення до адміністративної відповідальності ґрунтуються на конституційних принципах та правових презумпціях, які зумовлені визнанням і дією принципу верховенства права в Україні.

З огляду на це принцип верховенства права, зокрема така його вимога, як принцип домірності, є взаємопов'язаними фундаментальними засадами функціонування усієї юридичної системи України, у тому числі нормативного встановлення законодавцем адміністративної відповідальності та механізму притягнення до неї.

Адміністративна відповідальність власників транспортних засобів має бути справедливою та відповідати принципу домірності, тобто законодавець має визначити її з урахуванням виправданості та потреби для досягнення легітимної мети, беручи до уваги вимоги адекватності наслідків (у тому числі для особи, яка до неї притягається), а також тій шкоді, що настає в результаті адміністративного правопорушення.

Варто відзначити, що на національному рівні пріоритетність діяльності Уряду України щодо забезпечення дорожнього руху підтверджується, насамперед, проголошенням у Конституції України

людини, її здоров'я і життя, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищими соціальними цінностями (ст. 3).

Очевидно, що такі правопорушення є досить поширеними і перед державою стоїть дійсно складне завдання – забезпечити, щоб у кожному з них були дотримані всі процесуальні гарантії, і в той же час досягнути мети убезпечення життя і здоров'я громадян.

Однак бажання досягти легітимної мети держави не повинно превалювати над необхідністю дотримання основоположних прав осіб, які притягаються до відповідальності та ставити під загрозу саму суть права на захист. Оскільки в такому випадку досягнення мети у забезпеченні однієї цінності досягається за рахунок завдання шкоди іншій цінності.

3. Запроваджена відповідальність і порядок притягнення до неї в цілому неузгоджені із основними завданнями провадження у справах про адміністративні правопорушення щодо всебічного, повного й об'єктивного з'ясування обставин кожної справи; виявлення причин і умов, що сприяють учиненню адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі дотримання законів, зміцнення законності (ст. 245 КУпАП); а також принципам, на яких базується адміністративна відповідальність, як-от законність; охорона інтересів особи; з'ясування об'єктивної істини; рівність усіх перед законом; гуманізм; індивідуалізація покарання; презумпція невинуватості та ін.

4. Встановлена спрощена процедура притягнення вказаної категорії осіб до відповідальності свідчить, що такі особи перебувають у значно гіршому становищі, ніж особи, які вчинили інші (у тому числі більш шкідливі) правопорушення, оскільки останні не позбавлені можливості скористатися своїми правами повною мірою. Такий порядок речей є, на нашу думку, несправедливим і неприйнятним, оскільки йдеться про дискримінацію певної групи громадян у зв'язку з реалізацією ними права власності.

На наше переконання, порушення принципу пропорційності (балансу інтересів) проявляється (окрім невідповідності конституційним принципам юридичної відповідальності) в обмеженні власників транспортних засобів у можливості скористатися правами особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, закріпленими ст. 268 КУпАП, зокрема, гарантованим Конституцією України правом на правовий захист (статті 55, 59 Основного Закону).

Більш того, прямо передбачене у положеннях статей 33, 258, 268, 2795, 280 КУпАП обмеження не встановлює альтернативних (аналогічних обмеженим) способів забезпечення прав для вказаної категорії осіб.

Тому, можна говорити, про порушення балансу між публічним та приватним інтересом в контексті відповідальності власника транспортного засобу за ч. 1 ст. 14-2 КУпАП, оскільки забезпечення прав

і свобод потребує, зокрема, законодавчого закріплення механізмів (процедур), які створюють реальні можливості для здійснення кожним громадянином прав і свобод (абзац четвертий підп. 3.2 п. 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 24 грудня 2004 р. № 22-рп/2004) [10].

Очевидно, що діджиталізація сьогодні набирає обертів та постає ефективним засобом вирішення суспільних проблем. Як наслідок, інноваційні процеси не оминули і сферу забезпечення безпеки дорожнього руху. Однак використання системи автоматичної фіксації правопорушень і встановлення вини власників транспортних засобів за їх вчинення має бути належно обґрунтованим, потребує визначення чітких та суворих вимог до функціонування системи і здійснення всіх процедур при притягненні вказаної категорії осіб до адміністративної відповідальності.

### Список використаних джерел

1. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху : Закон України від 14.07.2015 р. № 596-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/596-19>.

2. Кодекс України про адміністративні правопорушення (статті 1 – 212<sup>24</sup>). Кодекс від 07.12.1984 р. № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/80731-10>.

3. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/580-19>.

4. Про функціонування системи фіксації адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі : Постанова Кабінету Міністрів України від 10.11.2017 р. № 833. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/833-2017-%D0%BF>.

5. Інструкція з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі : наказ МВС України від 13.01.2020 р. № 13. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/z0113-20>.

6. Рішення Конституційного суду України від 22.12.2010 р. № 23-рп/2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/v023p710-10>.

7. Falk v. the Netherlands Decision 19.10.2004 (Application №. 66273/01). URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22002-4182%22%5D%7D>.

8. O'Halloran and Francis v. the United Kingdom Decision 29.06.2007 (Application №. 15809/02). URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22002-2657%22%5D%7D>.

9. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.



10. Рішення Конституційного Суду України від 24.12.2004 р. № 22-рп/2004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/v022p710-04>.

**БОЙКО Ірина Володимирівна**  
канд. юрид. наук, доц.,  
доцентка кафедри адміністративного права  
Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого

## ДО ПИТАННЯ КЛАСИФІКАЦІЇ АКТІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Однією з найбільш значимих для науки адміністративного права є категорія «акти публічної адміністрації». Через акти публічна адміністрація здійснює свій вольовий вплив на суспільні відносини. Вчення про акти публічної адміністрації нерозривно пов'язано з розвитком науки; погляди на види актів та їх значення змінюються в залежності від стану законодавчого регулювання та суспільно-політичних засад функціонування держави. Доктринальні положення, що стосуються розуміння сутності й характеристик актів публічної адміністрації та розподілу їх на види, мають значення для практичної діяльності, адже дозволяють правильно обрати правове регулювання для того чи іншого акта публічної адміністрації.

Термін «акт», хоча й має значення «дія, вчинок», у науці адміністративного права тлумачиться ширше – під ним розуміють не лише дії, а й рішення відповідного суб'єкта, що вчиняються/приймаються при здійсненні публічного адміністрування. Останнім часом у наукових працях і навчальних документах правничих шкіл використовують термін «інструменти публічної адміністрації», який має німецьке запозичення, і по суті співпадає за тлумаченням із категорією «акти публічної адміністрації».

Ознаками актів публічної адміністрації є їх прийняття у встановленому порядку, юридичний або фактичний вплив на суспільні відносини; в них проявляється волевиявлення з боку суб'єктів, що здійснюють функції публічної адміністрації.

Поділимо акти публічної адміністрації на види за їх юридичною природою:

**I. Правові акти.** Ці акти публічної адміністрації найтісніше пов'язані з правом – уповноваження на їх прийняття, порядок прийняття, набуття чинності, оскарження, припинення дії регулюється законодавчими актами. Крім того, прийняття таких актів, як правило, тягне за собою настання юридичних наслідків – встановлюється чи змінюється правове регулювання суспільних відносин або вирішується конкретна справа.

Серед правових актів публічної адміністрації можна виділити **(1) політико-правові**. До них належать ті, які ухвалюють Кабінет Міністрів

України та центральні органи виконавчої влади, – урядові заяви, звернення, декларації, меморандуми. У цих документах відображаються основні наміри, положення щодо державної політики або спільної взаємодії, позиція стосовно тих чи інших важливих питань міжнародної або внутрідержавної діяльності. Приміром, у 2024 р. Кабінет Міністрів України та представники українського бізнесу підписали заяву про поглиблення співпраці між державою і підприємцями для покращення бізнес-клімату в Україні [1]. Сторони задекларували наміри спільно працювати над створенням в Україні сприятливих умов для ведення бізнесу, а також відзначили необхідність сплати податків підприємцями. Інший приклад - Меморандум про партнерство та співробітництво між Державною податковою службою України та Всеукраїнською громадською організацією «Український союз промисловців і підприємців» [2], в якому сторони взяли на себе певні зобов'язання (переважно декларативного характеру) та підтвердили готовність їх дотримуватися. Ці акти не встановлюють правил поведінки; вони окреслюють основні ідеї суспільного розвитку та позиції Уряду та інших органів державної влади. Отже, такі акти ще не породжують юридичних наслідків, а лише фіксують позицію, наміри тощо. Натомість вони мають правову природу, оскільки закріплюють положення, щодо впровадження та реалізації яких інші особи можуть мати легітимні очікування, або ж декларують зобов'язання перед іншими особами.

Наступним різновидом правових актів публічної адміністрації назвемо **(2) програмні та планувальні акти**. Кабінет Міністрів України приймає програмні документи з метою проведення державної політики у пріоритетних напрямках розвитку держави, координації діяльності центральних органів виконавчої влади, визначення послідовності дій, шляхів і способів вирішення питань щодо державного управління у сферах, віднесених до компетенції Кабінету Міністрів. Такі документи описують шляхи, методи і ресурси, необхідні для вирішення виявлених проблем щодо проведення державної політики, досягнення поставлених цілей розвитку у відповідній сфері (сферах) за результатами виконання запланованих взаємопов'язаних завдань і заходів. До програмних документів Кабінету Міністрів відносять Програму діяльності Кабінету Міністрів; стратегії розвитку відповідних сфер; державні цільові програми тощо. Характерною ознакою програмних документів є відсутність в них положень нормативно-правового характеру. Невід'ємною частиною програмного документу може бути план дій щодо його реалізації. Органи місцевого самоврядування ухвалюють програми соціально-економічного розвитку та цільові програми, спрямовані на розвиток окремих галузей або розв'язання актуальних для громади проблем.

Публічна адміністрація також приймає **(3) нормативно-правові акти**, якими деталізує положення законодавчих актів або встановлює порядок реалізації суб'єктивних публічних прав та обов'язків особи. Суб'єктами ухвалення нормативно-правових актів підзаконного рівня є

Кабінет Міністрів України, міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування та інші суб'єкти (приміром, Національний банк України). Уповноваження приймати нормативно-правові акти закріплюються за певним суб'єктом у законі.

Окремої уваги заслуговують такі акти публічної адміністрації, як Генеральний план населеного пункту та детальний план території (або акти планування). В науці тривають дискусії щодо правової природи цих актів. Зокрема, пропонується виділити планувальні акти в окрему групу [3]. Натомість Велика Палата Верховного Суду сформулила позицію щодо віднесення детального плану території до нормативно-правових актів [4].

Переважає більшість актів публічної адміністрації притаманний **(4) індивідуальний характер**. Саме через такі акти вирішуються конкретні справи у сфері діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Цю категорію справ можна також поділити на різновиди. (4.1) Адміністративні акти відповідно до Закону України «Про адміністративну процедуру» є рішеннями або юридично значущими діями індивідуального характеру, прийнятими (вчиненими) адміністративним органом для вирішення конкретної справи та спрямованими (спрямована) на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремої особи (осіб).

Адміністративному акту властива зовнішня спрямованість, він стосується індивідуально визначеної особи або осіб, встановлює, змінює чи припиняє правовідносини або встановлює фактичний стан [4].

За своєю сутністю адміністративний акт є рішенням або юридично значущою дією. Рішення може мати письмову (на паперових носіях або в електронній формі) або усну форму. Юридично значимими, приміром, є дії державного реєстратора із внесення в реєстри інформації про суб'єктів господарювання; при цьому окреме рішення не приймається, саме вчинення таких дій і є адміністративним актом.

В адміністративному акті можуть міститися рішення різного характеру: про надання права; про реалізацію права; про підтвердження права; про покладення обов'язку; про відмову в наданні права; про заборону вчинення дій; про відкликання правомірного адміністративного акта; про визнання недійсним протиправного адміністративного акта.

Адміністративно-правовій науці також відомий такий різновид актів, як (4.1.2) загальний адміністративний акт. У національній правовій доктрині нині відсутні дослідження його природи, сутності та призначення. Проте при застосуванні Закону України «Про адміністративну процедуру» неодмінно постає питання про необхідність врегулювання порядку прийняття й такого акта. Адже сигнали регулювальника дорожнього руху, встановлення обмежувальних огорож для зміни маршруту руху, заборони купатися на певних ділянках водойм та інші подібні акти за своєю природою відмінні від нормативних актів,

але в той же час не мають конкретного адресата; вони спрямовані особам, ознаки яких можна чітко визначити (водії транспортних засобів, які рухається певною ділянкою дороги, відвідувачі місць відпочинку), такі акти покликані вирішити ситуацію, що виникла, за допомогою відповідних розпоряджень публічної адміністрації. Відмітимо, що в німецькому адміністративно-процедурному законі загальний адміністративний акт тлумачиться як адресований певному наділеному загальними ознаками колу осіб або такий, що стосується публічно-правової якості предмета або користування ним з боку суспільства.

Окремими різновидами індивідуальних актів є (4.2) процедурні рішення та дії. Їх вчинення/прийняття пов'язано з вирішенням конкретних адміністративних справ. Проте вони не є остаточним рішенням у справі (яким виступають адміністративні акти), за їх допомогою здійснюється адміністративне провадження. Процедурні рішення та дії спрямовані на прийняття адміністративного акта й самі по собі мають юридичне значення.

(4.3) Кадрові акти приймають з метою вирішення питань проходження публічної служби. Ними є накази про призначення особи на посаду державного службовця, при звільненні з посади, про накладення на службовця дисциплінарного стягнення тощо. Очевидно, що й ці акти не однорідні за своєю природою, і тому відмінні правила застосовуються, приміром, для службового розслідування та проведення конкурсу на посаду службовця. Проте, їх об'єднує спільна ознака – вони спрямовані на забезпечення проходження публічної служби.

Публічна адміністрація може приймати й (4.4) інші організаційно-розпорядчі акти, приміром, про утворення та затвердження складу робочих груп з питань ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій; виділення коштів з резервного фонду державного бюджету; делегування повноважень Кабінету Міністрів органам виконавчої влади у передбачених законом випадках; передачу майна; проведення заходів, реорганізацію закладів освіти тощо. Ці акти не є адміністративними, адже не вирішують питання щодо прав та обов'язків конкретної особи. Вони є допоміжним інструментом для здійснення публічною адміністрацією своїх функцій, організації діяльності тощо. Як приклад, директиви (вказівки, технічні завдання), для участі у заходах міжнародного характеру, що видаються Кабінетом Міністрів України, адресують службовцям, які представляють України на міжнародних заходах. Такі акти можуть мати як внутрішньоорганізаційне, так і зовнішньоорганізаційне спрямування.

Окремо виділимо **(5) адміністративні договори**, оскільки вони є особливими актами публічної адміністрації. Це – не односторонні акти органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, в них присутня договірна основа. Проте обов'язковим їх учасником є владарюючий суб'єкт, який через укладення договору здійснює закріплені за ним функції. Нормативне тлумачення адміністративного договору наведено

лише в Кодексі адміністративного судочинства України. Очевидно, що тлумачення цієї категорії надано для цілей саме цього законодавчого акта. Під адміністративним договором розуміють 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: а) для розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень; б) для делегування публічно-владних управлінських функцій; в) для перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом; г) замість видання індивідуального акта; ґ) для врегулювання питань надання адміністративних послуг. Попри те, що законодавець чітко окреслив сутність адміністративного договору для адміністративного судочинства, Верховний Суд сформував позицію щодо розуміння договору на організацію перевезення пасажирів, що укладається між органом місцевого самоврядування та суб'єктом господарювання, таким, що має природу адміністративного [6]. Такий висновок ВС стає підґрунтям для наукових висновків щодо сутності і ознак адміністративних договорів та розширення уявлення про договірну діяльність публічної адміністрації.

**II. Фактичні дії та технічні (прості) акти.** Такі акти супроводжують діяльність із публічного адміністрування. Вони прямо не передбачені правовими актами і їх вчинення не тягне за собою юридичних наслідків для особи. Але без них не можливо забезпечити належну діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування. Ця категорія актів є наймеш дослідженою науковцями. Р. Мельник називає їх актами-діями та наголошує на їх спрямованості на конкретний фактичний результат [7, с. 255]. У Латвії до фактичних дій відносять надання інформації та відомостей, зняття огорожі, щоб терміново запобігти небезпеці; простими (технічними) діями вважають, наприклад, інформування про діяльність закладу, попередження, роз'яснення, рекомендацію, відкриття закладу для відвідувачів [5]. Такі дії носять обслуговуючий характер, забезпечують належне виконання публічною адміністрацією своїх повноважень.

У підсумку сформуємо розподіл актів публічної адміністрації на види та зазначимо, що представлена класифікація не є остаточно деталізованою. Питання поділу актів на види має практичне значення, адже дозволяє вирішити питання про обрання правового регулювання для конкретного акта публічної адміністрації.

Акти публічної адміністрації:

I. Правові.

1. Політико-правові.
2. Програмні та планувальні.
3. Нормативно-правові.

4. Індивідуальні.
    - 4.1. Адміністративні.
      - 4.1.1. Загальні адміністративні.
    - 4.2. Процедурні рішення та дії.
    - 4.3. Кадрові.
    - 4.4. Інші організаційно-розпорядчі.
  5. Адміністративні договори.
- II. Фактичні дії та технічні (прості) акти.

### **Список використаних джерел**

1. Новий суспільний договір між бізнесом та Урядом – питання національної безпеки України, – спільна заява Уряду й бізнесу. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/Novyi-suspilnyi-dohovir-mizh-biznesom-ta-uriadom-pytannia-natsionalnoi-bezpeky-ukrainy-spilna-zaiava-uriadu-i-biznesu>.

2. Меморандум про партнерство та співробітництво між Державною податковою службою України та Всеукраїнською громадською організацією «Український союз промисловців і підприємців». URL: <https://tax.gov.ua/dlya-gromadskosti/dpa-i-gromadskist/memorandum-i-ta-dogovori/pro-spivpratsyu/763108.html>.

3. Постанова ВП ВС № 82095816 від 15.05.2019 р. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82095816>.

4. Карабін Т. О. Акти планування в адміністративно-процедурному законодавстві та питання (не)можливості їх урегулювання. *Проблеми законності*. 2023. Вип. 163. С. 80–92.

5. Брієде Я., Бойко І. В. Правова природа та ознаки адміністративного акта (у порівняльному контексті Латвії та України). *Проблеми законності*. 2023. Вип. 163. С. 22–45.

6. Постанова ВС у справі №161/3427/16-а від 27.02.2020 р. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87869128>.

7. Мельник Р. С. Система адміністративного права України: монографія. Харків : Вид-во Харківського національного університету внутрішніх справ, 2010. 398 с.

### ***СВТУШЕНКО Дар'я Сергіївна***

*докторка філософії зі спеціальності Право (PhD),  
старша викладачка кафедри конституційного  
та адміністративного права  
Запорізького національного університету*

## **ПОРУШЕННЯ ПРИСЯГИ ПУБЛІЧНИМИ СЛУЖБОВЦЯМИ В УКРАЇНІ: ДЕЛІКТНИЙ АСПЕКТ**

Відповідно до законодавства України особа, яка претендує на зайняття посади публічної служби (вступає на таку посаду вперше) та складає Присягу на відповідному етапі, покладає на себе особливі обов'язки, закріплені у тексті Присяги (детальний аналіз текстів присяг у службовому праві України дає можливість зробити висновки про схожість останніх у контексті обов'язкових елементів, які можуть бути доповненими особливими елементами, притаманними окремим видам служби або окремому органу, на посаду якого особа, яка складає Присягу, претендує). Не зважаючи на особливості, притаманні окремим текстам присяг та процедурам їх складання, можна з упевненістю стверджувати, що цей факт є важливим елементом вступу на службу, «переломним» у визначеній процедурі, адже саме після цього етапу особа, яка склала Присягу, вважається такою, яка набула особливого правового статусу – правового статусу публічного службовця. Складання присяги має важливе значення не тільки для набуття такого статусу і для заняття посади публічної служби в цілому, а й покладає на таку особу особливий моральний обов'язок – перед собою та перед державою. Про особливість цієї процедури, безпосередньо пов'язану із моральним обов'язком особи та розуміння значення присяги для неї, свідчить глибинний історичний аналіз етапів розвитку інституту присяги. Важливо розуміти, що особа, яка складає відповідну присягу, не тільки повинна розуміти, що відтепер має особливий правовий статус, обов'язок виконувати сумлінно свої повноваження та віддано служити своєму народу та своїй державі, а й нести відповідальність у разі порушення складеної Присяги.

Тож яка відповідальність передбачена за порушення присяги публічними службовцями в Україні? Перш ніж відповісти на це питання необхідно зазначити, що деліктні норми інституту присяги у службовому праві України розпорошені в окремих нормативно-правових актах, зокрема у «базовому» акті – Законі України «Про державну службу», та актах, що закріплюють норми, безпосередньо пов'язані з особливостями окремих різновидів публічної служби. Так, результатом аналізу чинного законодавства України є визначення порушення присяги саме як дисциплінарного проступку (якщо інше не передбачається спеціалізованим нормативно-правовим актом, який регулює особливості окремого різновиду служби), і, відповідно, вид відповідальності, який передбачено законодавством – дисциплінарна. Наприклад, Закон України «Про державну службу», Порядок проведення службового розслідування щодо осіб, уповноважених на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 13.06.2000 № 950 визначають порушення Присяги як дисциплінарний проступок, а поняття «службової дисципліни» визначається Законом України «Про державну службу» як «неухильне дотримання Присяги державного службовця, сумлінне виконання службових службовців обов'язків та правил внутрішнього службового

розпорядку», а отже, якщо порушення Присяги державного службовця є порушенням службової дисципліни, а за порушення останньої законодавець передбачає дисциплінарну відповідальність, то відповідно і за порушення Присяги державного службовця передбачено такий вид відповідальності. Яким є склад такого проступку? а) об'єктом відповідного проступку є суспільні відносини публічної служби (престиж публічної служби, адже порушення Присяги підриває таку, а також престиж і самих публічних службовців як носіїв влади); б) об'єктивна сторона – порушення зобов'язань, що формують зміст Присяги, наслідок – підриє суспільних відносин публічної служби, підриє престижу публічної служби, авторитету державного органу, посаду в якому особа обіймала тощо та причинно-наслідковий зв'язок між порушенням присяги та відповідними шкідливими наслідками; в) суб'єкт – особа, вперше прийнята на публічну службу і склала Присягу, наслідком чого була поява публічно-службових відносин; г) винність особи (тільки особа, яка прийняла Присягу, і, як наслідок, набула особливого правового статусу – правового статусу публічного службовця, може бути притягнута до відповідальності за порушення такої Присяги), порушення присяги може бути тільки навмисним (з особливостями, пов'язаними з прямим та непрямым наміром). Яким є наслідок притягнення до відповідальності для особи-публічного службовця, яка порушила Присягу?

Закон України «Про державну службу» передбачає найсуворіше із дисциплінарних стягнень, які знайшли своє закріплення у відповідній статті, а саме – за порушення Присяги законодавцем передбачається звільнення з посади, позбавлення особи, яка порушила Присягу, особливого правового статусу, адже особа, яка підриває авторитет державного органу, діючи від імені держави, підриває авторитет і державної служби в цілому. Тому, застосовуючи до неї відповідне найсуворіше з переліку стягнення, особу позбавляють попередньо наданих прав та свого особливого статусу, як наслідок.

Таким чином, відповідь на питання виду відповідальності за порушення присяги публічних службовців до тепер залишається незмінним, законодавець передбачив дисциплінарну відповідальність. Але існує декілька проблемних питань, які потребують вирішення, серед них і: а) визначення поняття «порушення присяги» (з метою відмежування від суміжних понять, таких як «порушення етичних правил поведінки», «перевищення влади чи службових повноважень», «зловживання службовим становищем», які знайшли своє місце у переліку дій, що характеризують «службову дисципліну» тощо); чи співмірним є порушення Присяги публічного службовця та шкода, нанесена такими діями, за звичайних умов існування держави та за умов дії правового режиму воєнного стану; в) ще одне проблемне питання, безпосередньо пов'язане із відповіддю на попереднє, це - визначення виду відповідальності: залишити без змін або переглянути існуючі норми в нових умовах?



### **Список використаних джерел**

1. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 р. № 3723-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.

### ***ЗЕЛІНСЬКА Яна Сергіївна***

*канд. юрид. наук, доц.,*

*доцентка кафедри адміністративного права*

*Національного юридичного університету*

*імені Ярослава Мудрого*

## **ЗЛОВЖИВАННЯ ПРОЦЕСУАЛЬНИМИ ПРАВАМИ В АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВАХ ЩОДО ПРИЙНЯТТЯ, ПРОХОДЖЕННЯ ТА ЗВІЛЬНЕННЯ З ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ**

В адміністративному судочинстві пріоритетне значення для вирішення публічно-правових спорів відіграє дотримання всіх принципів адміністративного судочинства, одним із яких є неприпустимість зловживання процесуальними правами. Необхідно зазначити, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи з приводу прийняття, проходження та звільнення громадян з публічної служби, тому розгляд та вирішення зазначеної категорії справи є одним із завдань адміністративного судочинства, досягнення якого може ускладнитися у зв'язку недобросовісною поведінкою учасника розгляду справи у формі зловживання процесуальними правами. Проаналізуємо можливі прояви зловживань процесуальними правами у справах з приводу прийняття, проходження та звільнення громадян з публічної служби.

У першу чергу, необхідно звернути увагу на дефініцію публічної служби, яка закріплена у п. 17 ч. 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України), та під якою розуміється діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [1]. Тож, законодавець у зазначеній ст. розкрив поняття публічної служби у широкому розумінні. Для адміністративних справ з приводу прийняття, проходження та звільнення громадян з публічної служби притаманні особливості розгляду, які пов'язані із віднесенням зазначеної категорії справ до справ незначної складності, окрім справ, в яких позивачами є службові особи, які у значенні Закону України «Про запобігання корупції» займають відповідальне та особливо відповідальне становище, спеціальними (скороченими процесуальними строками) та

особливостями виконання судових рішень. Зазначені особливості, у свою чергу, стають певними передумовами для виникнення такого явища, як зловживання процесуальними правами.

Слід зауважити, що відповідно до ст. 45 КАС України на учасників розгляду справи покладається обов'язок добросовісно користуватися процесуальними правами, зокрема під час розгляду та вирішення адміністративних справ з приводу прийняття, проходження та звільнення громадян з публічної служби. Добросовісна поведінка учасників розгляду справи покладає на них обов'язок користуватися процесуальними правами в межах визначеними положеннями КАС України. Для прикладу, подавати заяви відповідно до форми та змісту, строків визначених КАС України, належним чином реалізовувати інші процесуальні права та дотримуватися обов'язків. У положеннях КАС України визначаються межі процесуальної поведінки, які зобов'язують учасника розгляду справи діяти сумлінно, тобто добросовісно ставитися до виконання своїх обов'язків і належним чином реалізовувати процесуальні права.

У ч. 2 ст. 45 КАС України законодавцем сформульовано можливі способи зловживань процесуальними правами, перелік яких не є вичерпним. Так, до загальних способів зловживання процесуальними правами у справах з приводу прийняття, проходження та звільнення громадян з публічної служби слід віднести подання декількох позовів до одного й того самого відповідача (відповідачів) з 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. Також це може бути подання завідомо безпідставного позову, позову за відсутності предмета спору або у спорі, який має очевидно штучний характер. Підстава позову є фактичні обставини публічно-правового спору (факт порушення прав, свобод та інтересів). У випадку відсутності підстави позову позивач буде позбавлятися права на розгляд справи, а його дії буду визначатися як зловживання процесуальними правами.

Зазначимо, що можуть траплятися інші прояви зловживань процесуальними правами, які не визначені ч. 2 ст. 45 КАС України. Так, законодавець відносить зазначену категорію справ до справ незначної складності (п. 1 ч. 1 ст. 10 КАС України), що обумовлює певні особливості розгляду. Зокрема, для звернення до суду у справах прийняття, проходження та звільнення громадян з публічної служби передбачається місячний строк (ч. 5 ст. 122 КАС України), який обчислюється з моменту, коли дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів. Позовна заява повинна подаватися у межах скороченого строку звернення до адміністративного суду.

На практиці трапляються випадки, коли зазначені положення оминаються увагою і позивачі без поважних причин застосовують загальні строки звернення, як для приватних осіб, а саме – 6 місяців для

звернення до суду. Такі дії можуть визнаватися як зловживання процесуальними правами. Юридичними наслідками таких дій може бути повернення позовної заяви. Слід звернути увагу на правову позицію Верховного Суду від 11.02.2021 у справі №360/917/19, в якій зазначається, що спори щодо проходження публічної служби охоплюють спори, які виникають з моменту прийняття особи на посаду і до її звільнення, зокрема й питання відповідальності за невиконання договору підготовки фахівця, що зумовлює відшкодування фактичних витрат, пов'язаних із утриманням у навчальному закладі, навіть якщо подання відповідного позову про відшкодування витрат відбувається після її звільнення з публічної служби, а тому до таких спорів підлягають застосуванню приписи ч. 5 ст. 122 КАС України [2].

Отже, справи з приводу відшкодування з відповідача вартості предметів однострою особистого користування, строк носіння (експлуатації), яких не закінчився, стосуються питань реалізації правового статусу особи, яка перебуває на посаді публічної служби, з моменту прийняття її на відповідну посаду і до звільнення з публічної служби, та питань відповідальності за рішення, дії чи бездіяльність на відповідній посаді, що призвели до завдання шкоди, тому для зазначеної категорії справ буде застосовано скорочений строк звернення до адміністративного суду, вихід за межі якого, може оцінюватися як зловживання процесуальними правами.

Для категорії справ, яка досліджується, можливе затвердження умов примирення, однак, які такі умови спрямовані на шкоду правам третіх осіб, умисне неповідомлення про осіб, які мають бути залучені до участі у справі, такі дії будуть визнаватися як зловживання процесуальними правами. Так, суд не приймає відмови позивача від позову, визнання позову відповідачем і не визнає умов примирення сторін, якщо ці дії суперечать закону або порушують чий-небудь права, свободи чи інтереси (ч. 6 ст. 47 КАС України).

Окремо слід наголосити, що можливі інші прояви зловживань процесуальними правами, для прикладу: неявка у судові засідання без поважної причини, заявлення завідомо безпідставного відводу або вчинення інших аналогічних дій, які спрямовані на безпідставне затягування чи перешкоджання розгляду справи чи виконання судового рішення.

Виходячи із вищезазначеного, слід зробити висновок, що для адміністративних справ з приводу прийняття, проходження та звільнення громадян з публічної служби притаманні особливості розгляду, які пов'язані із віднесенням зазначеної категорії справ до справ незначної складності, спеціальними (скороченими процесуальними строками) та особливостями виконання судових рішень. Зазначені особливості, у свою чергу, стають певними передумовами для виникнення такого явища, як зловживання процесуальними правами.

### **Список використаних джерел**

1. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#n10098>.

2. Постанова у справі № 360/917/19 від 11 лютого 2021 р. / Касаційний адміністративний суд Верховного Суду. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94803098>.

### ***ЗИМА Олександр Тарасович***

*канд. юрид. наук, доц.,*

*доцент кафедри адміністративного права*

*Національного юридичного університету*

*імені Ярослава Мудрого*

## **ЩОДО ПРИНЦИПІВ ПОБУДОВИ ЕФЕКТИВНОЇ СИСТЕМИ АДМІНІСТРАТИВНИХ СТЯГНЕНЬ**

Комплекс проблем, пов'язаних з адміністративною відповідальністю є одним із самих досліджених в науці адміністративного права. Разом із тим багато з них потребують регулярного переосмислення та поглиблення наукових знань, які мають створювати та оновлювати підґрунтя для подальшого розвитку та удосконалення адміністративно-деліктного законодавства.

Щодо існуючої системи адміністративних стягнень то її продовжують досліджувати та робити нові наукові висновки [1, с. 110; 2, с. 171]. Однак, на наш погляд, зафіксований в КУпАП перелік адміністративних стягнень системою не є. Навіть за самим простим, суто лінгвістичним, визначенням система становить єдність закономірно розташованих та функціонуючих частин [3, с. 376]. У нашому ж випадку єдність та закономірність у побудові системи відсутні, а спільне функціонування елементів (частин) істотно обмежене. Правильніше було б сказати, що КУпАП містить сукупність адміністративних стягнень, яка сформувалась у результаті хаотичного та науково необґрунтованого внесення змін до Кодексу. Більшість цих змін були складовими більш комплексного оновлення КУпАП і не мали на меті реформування системи стягнень як такої. Так, наприклад, таке стягнення як суспільно-корисні роботи з'явилося у результаті встановлення адміністративної відповідальності за ухилення від сплати аліментів і накладається лише за правопорушення, пов'язані з ним. Аналогічна ситуація з позбавленням права обіймати певну посаду чи займатись певною діяльністю. Це стягнення під час включення до КУпАП Глави 13-А «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією» й орієнтоване саме на неї.

Навіть кількість стягнень, передбачених КУпАП визначити складно. Частина 1 ст. 24 містить десять пунктів, кожен з яких формально слід

розцінювати як адміністративне стягнення, однак не все так просто. Пункт п'ятий представлений двома абзацами, у першому з яких йдеться про позбавлення спеціального права, а в другому – про позбавлення права обіймати певні посади та займатись певною діяльністю. Очевидно, що ці стягнення зовсім різні і поєднує їх лише співзвучність назви. Більше того, говорячи про позбавлення спеціального права ми маємо на увазі позбавлення права керувати транспортними засобами та права на полювання. Тривалий проміжок часу не викликало сумніву, що це одне адміністративне стягнення, однак нині вони з'явилися. Це зумовлено тим, що згідно зі ст. 25 КУпАП адміністративні стягнення поділяються на основні, додаткові та комбіновані, тобто такі, що можуть бути як основними так і додатковими. А чи може бути стягнення основним та основним і додатковим одночасно? Така можливість законом не передбачена. Разом з тим позбавлення права на полювання є основним стягненням, а позбавлення права керування транспортним засобом може бути як основним так і додатковим. За таких обставин вважаємо можливим поставити питання про існування двох окремих стягнень, а не одного. На користь такого висновку говорить і та обставина, що строки позбавлення цих прав істотно відрізняються (три та десять років). З іншого боку, п. 7 ч. 1 ст. 24 КУпАП встановлює таке стягнення як арешт з утриманням на гауптвахті, а п. 8 ч. 1 ст. 24 КУпАП – адміністративний арешт. У чому відмінність між цими стягненнями? Виключно у географічному розташуванні місця відбування. На наш погляд включення до системи адміністративних стягнень арешту з відбуванням на гауптвахті стало можливим лише в результаті недбалого ставлення до розробки змін та доповнень до КУпАП, пов'язаних із запровадженням Глави 13-Б «Військові адміністративні правопорушення».

На наш погляд, ефективність адміністративної відповідальності можлива лише за умови використання ефективної системи адміністративних стягнень. Авторами неодноразово підкреслювались вади та недоліки існуючої (див., напр.: [4, с. 133]). Для їх комплексного подолання необхідно напрацювати засадничі основи побудови гармонійної та зрівноваженої системи адміністративних стягнень. В роботі над нею ми відштовхуємось від: а) загальних принципів публічного адміністрування; б) ознак та принципів адміністративної відповідальності; в) конституційних гарантій прав особи; г) юрисдикційної практики щодо притягнення до адміністративної відповідальності.

На наш погляд до загальних засад побудови системи адміністративних стягнень слід віднести такі:

- а) адміністративний порядок накладення стягнень;
- б) гранична спрощеність накладення стягнень;
- в) універсальність стягнень та чітке розмежування між ними;
- г) забезпечення індивідуалізації відповідальності;
- д) невідворотність виконання;
- е) економічна виправданість.

Принцип адміністративного порядку накладення стягнень неодноразово обговорювався. Він полягає у тому, що до системи не можна включити стягнення, застосування яких пов'язане з обмеженням конституційних прав особи, що можуть бути здійснені лише судом. Мова йде про арешти, конфіскацію та оплатне вилучення. Нині використання цих стягнень не лише перетворило адміністративну відповідальність у судово-адміністративну, але й регулярно призводить до сумнівів з боку ЄСПЛ стосовно того, до якого виду відповідальності була притягнута особа – до адміністративної чи до кримінальної.

Принцип граничної спрощеності накладення стягнень передбачає орієнтацію на ті з них, які можуть бути застосовані на місці скоєння правопорушення. За неможливості – порядок вирішення справ повинен містити мінімум процедурних дій і, бажано, вирішуватись тим самим органом, який склав протокол. У будь-якому разі вкрай небажаним є накладення стягнень колегіальними органами. Особливості організації їх роботи істотно уповільнюють та ускладнюють вирішення справ про адміністративні правопорушення.

Принцип універсальності та чіткого розмежування стягнень полягає в тому, що кожне з них має орієнтуватись на виконання загальних функцій юридичної відповідальності та бути розрахованим на максимально широке коло застосування. Вузкоспеціалізовані стягнення вирішують завдання непритаманні адміністративній відповідальності (наприклад, забезпечення реальної сплати аліментів). Такі завдання доцільно виконувати за допомогою інших інструментів публічного адміністрування. Не слід використовувати максимально близьку стягнення, які з практичної точки зору можуть замінити одне одного, наприклад арешт та арешт з відбуттям на гауптвахті чи громадські роботи та суспільно-корисні роботи. Це переобтяжує та ускладнює систему стягнень не даючи особливого практичного ефекту.

Принципу індивідуалізації відповідальності присвячено надзвичайно багато уваги як вченими так і практиками. Тому обмежимося зауваженням, що у нашому випадку він полягатиме у тому, що стягнення мають забезпечити можливість формування у всіх статтях Особливої частини КУпАП альтернативних чи відносно визначених санкцій.

Нині особливо важливим є принцип невідворотності виконання стягнень. Практикам відомо, що у низці територіальних громад таке стягнення як громадські роботи не виконується роками, через неможливість визначити місце проходження робіт. Застосування цього стягнення по суті є формою звільнення від відповідальності. З іншого боку виконання оплатного вилучення у низці випадків може затягнутись на роки. І хоча для порушника негативні наслідки від застосування цього стягнення настануть, однак, воно буде виконано іншим чином, ніж передбачено КУпАП. Таким чином, розробляючи систему стягнень слід чітко прогнозувати не лише орієнтовні негативні наслідки для порушника, а й імовірність їх настання.

Принцип економічності самий простий та очевидний але має чимале значення не лише для адміністративної відповідальності а й для ефективності публічного адміністрування загалом. Цілком очевидно, що негативні наслідки які несе держава у результаті притягнення до відповідальності порушника не мають перевищувати негативні наслідки, які несе сам порушник. Однак існуюча нині система штрафів не завжди забезпечує реалізацію цієї ідеї.

На наш погляд використання вказаних принципів дозволить відібрати максимально ефективні адміністративні стягнення (принципи а, б, д, е) та гармонійно поєднати їх між собою (принципи б, в, г). У свою чергу гармонійна система адміністративних стягнень забезпечить підвищення ефективності адміністративної відповідальності в Україні, зростання рівню правопорядку та правосвідомості, а також відіб'ється на якості публічного адміністрування загалом.

На завершення зазначу, що у мене, безперечно, є свої погляди на те, яким чином має виглядати оптимальна система адміністративних стягнень, однак тут я їх не викладатиму. Сподіваючись на попереднє наукове обговорення самої системи принципів, а не результатів її застосування.

### **Список використаних джерел**

1. Панасюк О. В. Щодо класифікації адміністративних стягнень. *Теоретичні питання юриспруденції і проблеми правозастосування: виклики XXI століття*. Харків, 2020. С. 110–1113
2. Теоретико-правові підходи до поняття системи адміністративних стягнень. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 2. С. 168–171. URL: [http://lsej.org.ua/2\\_2018/46.pdf](http://lsej.org.ua/2_2018/46.pdf).
3. Словник української мови : в 11 т. Т. 9. Київ, 1978. 376 с.
4. Маслюк О. В., Рєзнік О. М. Проблемні аспекти системи адміністративних стягнень в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 4. С. 131–134. URL: [http://www.lsej.org.ua/4\\_2019/37.pdf](http://www.lsej.org.ua/4_2019/37.pdf).

**ІГНАТЧЕНКО Ірина Георгіївна**

*канд. юрид. наук, доц.,*

*доцентка кафедри адміністративного права*

*Національного юридичного університету*

*імені Ярослава Мудрого*

## **ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРИВАТНО-ПУБЛІЧНОГО ПАРТНЕРСТВА У СФЕРІ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УМОВАХ ВОЄННОГО ЧАСУ ТА В ПОВОЄННИЙ ПЕРІОД В УКРАЇНІ**

У ч. 1 ст. 17 Конституції України закріплено, що захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та

інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу. Забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом (ч. 3 ст. 17) [1].

Це вимагає встановлення чітких правових механізмів взаємодії держави і суспільства, а також запровадження новітніх форм та методів державно-приватного партнерства (Public-Private Partnership) (далі – ДПП) у сфері правоохоронної діяльності взагалі, зокрема у сфері національної безпеки та оборони, як в умовах дії режиму воєнного стану, так і у часи повоєнної відбудови України.

Інститут державно-приватного партнерства не є новим для багатьох країн світу, які у складні моменти, економічного, соціально-політичного розвитку та в екстремальних ситуаціях стикаються з проблемою обмеженості ресурсів для досягнення своїх цілей і виконання своїх функцій у певних сферах державної діяльності. При цьому якщо в таких країнах останньої як соціальна, культурна, економічна, екологічна, державно-приватне партнерство набуло значення традиційної форми взаємодії держави та приватних суб'єктів, то у правоохоронній діяльності такий засіб використовується значно обмежено.

Історично, приміром після Другої світової війни перед країнами Західної Європи та інших країн світу гостро постало загальнодержавне завдання відновлення економіки, яке самостійно не могло бути вирішено ані державою, ані приватним бізнесом. Модель ДПП, яка була сформована для цього отримала назву «індикативного планування» (або «дирижизму»). Під останнім розуміється спосіб регулювання економічних процесів за допомогою рекомендаційної постановки певних цілей, визначення пріоритетів розвитку національної економіки і застосування державних фінансових та інших непрямих стимулів для їх реалізації. Воно носить рекомендаційний характер і принципово відрізняється від директивного способу реалізації способу поставлених цілей. Показники індикативного плану набувають життєвої сили для суб'єктів ринку лише через цілеспрямовану систему правових та економічних регуляторів [2].

В Україні напрямок ДПП у 2010 р. набув чіткої правової форми, закріпленої в чинному законодавстві. Це підтверджується тим, що наразі на законодавчому рівні інститут ДПП регулюється Законом України «Про державно-приватне партнерство», який визначає організаційно-правові засади взаємодії державних партнерів з приватними партнерами та основні принципи державно-приватного партнерства на договірній основі у сферах, визначених ч. 1 ст. 4 цього закону, серед яких переважають: 1) галузі виробництва та постачання природних ресурсів (тепло-електроенергетики, газу, води тощо); 2) машинобудівництва, інфраструктурного будівництва та/або експлуатації автострад, доріг, залізниць; 3) електронних комунікацій і будівництва житла, в тому числі для внутрішньо-переміщених осіб; 4) охорони здоров'я; донорства крові,



туризму, відпочинку, рекреації, культури та спорту, освітніх послуг; 5) управління пам'ятками архітектури та культурної спадщини (тощо) [3].

На перший погляд ці напрямки діяльності не мають прямого відношення до саме правоохоронної функції держави, але слід недооцінювати можливості ДПП в означених сферах як у воєнний час (наприклад, для термінового відновлення об'єктів критичної інфраструктури) так і повоєнні часи для економічної та культурно-духовної реінтеграції українського суспільства. До того ж ДПП може вельми широко використовуватися у царинах інноваційного забезпечення ЗСУ та інших правоохоронних органів новітніми цифровими технологіями та інноваційними ресурсами, що теж є дуже важливим напрямком цієї діяльності.

Проте слід зазначити, що у згаданому Законі України немає прямої згадки про ДПП у власне сфері правоохоронної діяльності, національної безпеки та оборони, хоча ч.2. ст.4 цього документу не виключається факт того, що за рішенням державного партнера ДПП може застосовуватися в інших сферах діяльності [4]. Такою сферою, як уявляється може бути правоохоронна діяльність держави, яку ширше можна розглядати як здійснення правоохоронної функції останньої.

Останнім часом даним аспектом проблеми ДПП, а саме його запровадженням у безпековій сфері, займалися вітчизняні дослідники, зокрема: І. Гданов, Г. Дзяна, А. Денисова, О. Дідич, С. Кудінов, Ю. Мех, М. Науменко, Н. Цибульник та ін. Деякі вчені, такі як Ю. Мех, Ю. Георгієвський, І. Ігнатченко, І. Костенко та І. Маслова, розглядали ДПП у сфері безпеки: оновлення в умовах протидії COVID-19 та збройній агресії на Сході України, тобто в екстремальних ситуаціях, ще до початку повномасштабного вторгнення РФ на територію держави [4].

У цілому слід погодитися з Ю. Мех, яка у своїх працях дійшла висновку про оновлення моделі адміністративно-правового механізму державно-приватного партнерства в частині його змінних характеристик, до структури якого входять такі елементи: 1) нормативно-правове (підзаконне) регулювання забезпечення державно-приватного партнерства в секторі безпеки держави; 2) інституційне забезпечення державно-приватного партнерства в секторі безпеки держави 3) заходи та способи створення умов та підтримки державно-приватного партнерства секторі безпеки держави; 4) принципи здійснення державно-приватного партнерства в секторі безпеки держави; 5) адміністративні процедури, що супроводжують державно-приватне партнерство в секторі безпеки держави [5, с. 107].

Доктринальні підходи до розкриття правоохоронної функції держави в її юридичному змісті передбачають такі явища: 1) охорону громадського порядку і державного кордону України; 2) охорону прав свобод та інтересів людини та громадянина; 3) охорону власності громадян; 4) протидію незаконним рішенням діям та бездіяльності суб'єктів владних повноважень (адміністративних органів); 5) боротьбу зі

злочинністю тощо. Тобто тут мова йде про максимально широкий спектр сфер діяльності держави щодо забезпечення та захисту прав, свобод, правопорядку, законності, що практично вельми реально здійснювати, використовуючи механізми ДПП. Певні результати у справі застосування механізмів ДПП при вирішенні актуальних суспільно-значущих завдань підштовхують до того, щоб розширити сферу їх дії, поширивши на царину оборонно-промислового комплексу, правоохоронну діяльність, як загалом, так і на окремі її галузі.

Однак твердження про те, що ДПП буде ефективним способом вирішення всіх зазначених вище проблем, на наш погляд, буде неефективним, якщо не будуть усунені деякі об'єктивні і суб'єктивні чинники, які гальмують застосування цього правового інституту.

Основним з них є те, що діюча законодавча база, як наголошувалося вище, здебільшого зорієнтована виключно на економічні основи взаємодії держави та приватних інвесторів з метою підвищення якості товарів, робіт, послуг, організація забезпечення якими споживачів відноситься до компетенції органів державної влади, органів місцевого самоврядування тощо. Сфери забезпечення безпеки, оборони та правопорядку до цієї категорії не належать. У зв'язку з цим спроби впровадження ДПП у сферу правоохоронної діяльності мають бути неминуче пов'язаними з проблемами подолання правового вакууму у правовому регулюванні означених відносин.

Тим не менш, у вітчизняному законодавстві існують правові та організаційні засади взаємодії органів публічної адміністрації з громадянами у сфері національної безпеки і оборони. Більшість з них пов'язані з імплементацію «безпекових» положень Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом [6].

Насамперед слід зазначити Закон «Про національну безпеку України», у ст. 12 якого зазначено, що громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки, є одним із чотирьох взаємопов'язаних складових елементів сектору безпеки і оборони України поряд із силами безпеки, силами оборони та оборонно-промисловим комплексом (ст. 12) [7].

Натомість у більшості європейських країн сектор безпеки включає приватні організації сектору безпеки: охоронні підприємства, недержавні служби безпеки, приватні оборонно-промислові компанії тощо, а також цивільні організації, які досліджують безпекове середовище чи надають консультації з відповідних питань: громадські організації, аналітичні й дослідні центри, засоби масової інформації певної спрямованості, волонтери й волонтерські рухи [8, с. 9–10] тощо.

Крім того положення інших законодавчих актів вимагають негайного встановлення чітких механізмів не тільки декларативно проголошеної взаємодії громадян, приватних структур та органів публічної адміністрації у сфері правоохоронної діяльності, а й конкретних форм і методів ДПП у відповідних галузях останньої з метою надання

можливості переходу від формальної взаємодії цих структур до реального ДПП.

Серед них слід зазначити положення таких законів: «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» [9]; «Про охоронну діяльність» [10]; «Про протимінну діяльність», п. 10 ч. 1 ст. 1 якого передбачає, що операторами протимінної діяльності можуть бути підприємства, установи та організації незалежно від їхньої форми власності, зокрема міжнародні та іноземні, що залучаються до протимінних заходів [11]; «Про розвідку», ст. 23 якого регулює взаємодію розвідувальних органів, зокрема з підприємствами будь-якої форми власності, у формі сприяння на підставі угод, укладених з дотриманням законодавства [12]; «Про боротьбу з тероризмом», у ч. 6 ст. 4 якого встановлено, що до участі в антитерористичних операціях, за рішенням керівництва антитерористичної операції, можуть бути залучені з дотриманням вимог цього Закону підприємства, установи, організації незалежно від їх підпорядкованості та форми власності; «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України», в якому одним з принципів такого забезпечення встановлено державно-приватну взаємодію зокрема в умовах кризових ситуацій, надзвичайного і воєнного стану, в особливий період (ст. 7) [13].

Вкрай важливими для становлення і розвитку ДПП у сфері правоохоронної діяльності є також положення певних діючих Стратегічних документів.

Так, відповідно до Стратегії національної безпеки України «Безпека людини – безпека країни» 2020 р. зазначено, що держава забезпечить дієву координацію й чітку взаємодію органів сектору безпеки і оборони, інших державних органів, територіальних громад, бізнесу, громадянського суспільства та населення в запобіганні й реагуванні на загрози та подоланні наслідків надзвичайних ситуацій (п. 47); держава створить ефективну систему безпеки та стійкості критичної інфраструктури, засновану на чіткому розподілі відповідальності її суб'єктів та державно-приватному партнерстві (п. 48); оборонно-промисловий комплекс забезпечуватиме потреби Збройних Сил України, інших складових елементів сектору безпеки і оборони України в озброєнні та військовій техніці, інвестуватиме в розвиток технологій, виробничих потужностей, людських ресурсів, залучатиме інвестиції, братиме участь у спільних міжнародних проєктах, реалізуватиме потенціал державно-приватного партнерства, виступатиме у такий спосіб драйвером економічного зростання (п. 61) [14].

У Стратегії воєнної безпеки України завданням з реалізації державної політики у військовій сфері, сфері оборони і військового будівництва в короткостроковій перспективі зазначено, зокрема, використання можливостей державно-приватного партнерства та військово-технічної співпраці для вітчизняного і спільного з партнерами розроблення, виробництва й оснащення сил оборони сучасним

озброєнням, військовою та спеціальною технікою, забезпечення засобами ураження, в т. ч. безпілотними і роботизованими, довгострокове інвестування в розвиток військової інфраструктури [15].

Аналогічні норми містять: Стратегічний оборонний бюлетень України (Указ Президента України від 17.09.2021 р. № 473/2021); Стратегія розвитку оборонно-промислового комплексу України на період до 2028 р. (розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.06.2018 р. № 442-р.) та інші стратегічні акти.

Державно-приватне партнерство у сфері національної безпеки в Україні ґрунтується на досвіді протидії ворожій агресії, є необхідним за сучасних безпекових умов, має перспективи для розвитку, вимагає вдосконалення законодавчої бази та спільного розроблення конкретних заходів партнерства [6, с. 17]. Таким чином: конкретними напрямками ДПП у правоохоронній сфері у военний та повоєнний час можуть стати: 1) розроблення й виробництво озброєння та військової техніки (у сфері оборони та військового будівництва); 2) забезпечення інноваційної діяльності у сфері оборонно-промислового комплексу; 3) забезпечення доступу приватного сектору економіки до змісту державного оборонного замовлення тощо; встановлення можливості для здійснення приватних військових послуг (військового консалтінгу) тощо.

Задля поставлених цілей і задач треба прийняти «пакет» законодавчих і підзаконних актів з метою систематизованого та узгодженого правового регулювання ДПП у сфері як взагалі правоохоронної діяльності, так і окремих її сегментів. Як уявляється, базовим тут може стати, приміром, Закон України «Про державно-приватне партнерство у сфері правоохоронної діяльності», який слід розробити і прийняти найближчим часом.

### **Список використаних джерел**

1. Конституція України : Основний Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>.
2. Яковенко Р. В. Індикативне планування. URL: <https://tusovka.kr.ua/news/2018/05/14/indikativne-planuvannja>.
3. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 01.07.2010 р. № 2404. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2404-17>.
4. Mekh Y., Georgiievskiy I., Ignatchenko I., Maslova I., Kostenko I. Public-Private Partnership in the Security Sector: Updating in the Conditions of Counteracting the COVID-19 and Armed Aggression in Eastern Ukraine. *REVISTA DE LA UNIVERSIDAD DEL ZULIA*. 2021. Vol. 13. Issue 37. P. 347–361. URL: [https://www.academia.edu/80865781/Public\\_Private\\_Partnership\\_in\\_the\\_Security\\_Sector\\_Updating\\_in\\_the\\_Conditions\\_of\\_Counteracting\\_the\\_COVID\\_19\\_and\\_Armed\\_Aggression\\_in\\_Eastern\\_Ukraine](https://www.academia.edu/80865781/Public_Private_Partnership_in_the_Security_Sector_Updating_in_the_Conditions_of_Counteracting_the_COVID_19_and_Armed_Aggression_in_Eastern_Ukraine).
5. Мех Ю. В. Сучасний погляд на формування моделі адміністративно-правового механізму державно-правового партнерства в

секторі безпеки держави. *Наука і техніка сьогодні*. 2023. № 14(28). С. 101–110. URL: <http://perspectives.pp.ua/index.php/nts/article/view/8215/8259>.

6. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Закон України від 16.09.2014 р. № 1678-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 40. Ст. 2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1678-18#Text>.

7. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06. 2018 р. № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>.

8. Держава та приватний сектор на захисті національної безпеки: від взаємодії до партнерства : аналіт. доп. / О. Д. Маркеєва, Б. Л. Розвадовський. Київ : НІСД, 2021. 72 с.

9. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 22.06.2000 р. № 1835-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1835-14#Text>.

10. Про охоронну діяльність : Закон України від 22.03.2012 р. № 4616-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4616-17#Text>.

11. Про протимінну діяльність : Закон України від 06.12.2018 р. № 2642-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2642-19#Text>.

12. Про розвідку : Закон України від 17.09.2020 р. № 912-XI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/912-20#Text>.

13. Про основні засади забезпечення кібербезпеки України : Закон України від 05.10.2017 р. № 2163-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2163-19#Text>.

14. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 14.09.2020 р. № 392/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text>.

15. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 березня 2021 року «Про Стратегію воєнної безпеки України» : Указ Президента України від 25.03.2021 р. № 121/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/121/2021#Text>.

***КОСТЕНКО Інеса Володимирівна***

*канд. юрид. наук, наукова співробітниця*

*НДІ Державного будівництва та місцевого самоврядування*

*НАПрН України,*

*Fellow Researcher, the University of Leicester, UK*

**ЗАХИСТ ПРАВ ГРОМАДЯН В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ  
ВЕЛИКОБРИТАНІЇ: ІСТОРИЧНИЙ КОНТЕКСТ І СУЧАСНІ ПІДХОДИ**

У сучасному світі національні правові системи відіграють ключову роль у захисті прав і свобод громадян. Попри відмінності у структурі та механізмах функціонування, які спостерігаються між такими країнами, як Великобританія та Україна, обидві держави прагнуть досягти однакових важливих цілей: гарантувати справедливість, рівність і прозорість у правових відносинах. Це дослідження приділяє особливу увагу аналізу механізмів захисту прав громадян в адміністративному праві Великобританії і забезпечує цінні перспективи, які можуть виявитися корисними для глибшого розуміння правозахисних стратегій у різноманітних юридичних контекстах.

Великобританія та Україна мають різні юридичні системи, проте обидві країни підкреслюють необхідність надійних механізмів для захисту прав громадян. Основоположним принципом в обох державах є латинська максима «ubi ius ibi remedium», яка стверджує, що наявність правового права має супроводжуватися можливістю захисту цього права [1]. Закон не може функціонувати ізольовано; він вимагає підтримки через доступні та ефективні механізми захисту, які забезпечують простоту, швидкість, і здатність ефективно захищати індивідуальні права та інтереси.

У більшості правових систем, у тому числі в Англії, засоби правового захисту мають законодавчу основу і можуть бути реалізовані через судові або адміністративні канали. Це включає в себе звернення до судів через подання позову або використання адміністративних процедур для подачі скарг до відповідних державних органів, що залежить від специфіки ситуації та природи конфлікту. В історичному контексті, до 1978 року, англійське адміністративне право розрізняло механізми захисту на основі приватного та публічного права, з метою отримання судових наказів проти дій або бездіяльності органів уряду [2].

У публічному праві використовувалися прерогативні засоби правового захисту «prerogative remedies»: certiorari, prohibition (заборона), mandamus; у приватному праві – судова заборона (injunction), декларація (declaration) and damages (відшкодування шкоди). Для того, щоб скористатися прерогативними засобами захисту особа мала звернутися до Суду Queen's Bench Division of the High Court of Justice. Засоби правового захисту у приватному праві були доступні через звичайне цивільне провадження у Високому суді, або у Queen's Bench або Chancery Divisions [2].

Зростання числа позовів та складність інтерпретації законів, що керують застосуванням прерогативних засобів захисту, спонукали до реформи процедур судового перегляду. Реформування розпочалося у 1977 р. та кульмінувало Законом про Верховний Суд 1981 р. Основною метою реформ 1977 р. було спрощення процедур судового перегляду та усунення перепон між публічними та приватними методами захисту через процес судового перегляду. Внаслідок цього, судовий перегляд не мав бути єдиним механізмом захисту у сферах публічного чи приватного

права [3]. Ці реформи представляють особливий інтерес, оскільки вони вносять ряд нововведень у правову систему Англії та Уельсу, включаючи обмежене розмежування публічних та приватних методів захисту в процедурному праві. Хоча спочатку новий процес суворо дотримувався концепції процедурної ексклюзивності, ці стандарти згодом послабили внаслідок викликів, пов'язаних із застосуванням приватних та публічних засобів захисту [4].

Ця реформа впровадила єдину процедуру для адміністративних справ, відому як «заява про судовий перегляд», дозволяючи заявникам вибрати найпридатніший засіб правового захисту серед приватних та публічних. Також з'явилася опція додавати вимоги про відшкодування шкоди, уникнувши дублювання судових процесів. Проте, загальна процедура вибору засобів захисту, визначена в Правилах цивільного судочинства, залишилася незмінною відносно правил до 1977 року. В англійському праві засоби правового захисту закріплені в Правилах Цивільного судочинства (rule 54.2 and 54.3) [5] та в розділі 31 of the Supreme Court Act 1981 [6].

Серед прерогативних публічних засобів захисту (prerogative) виділяють:

- quashing (раніше називався certiorari – скасування);
- prohibiting – заборона;
- mandatory orders (раніше називався мандамус).

Приватно-правові засоби правового захисту ще навиваються «the ordinary remedies»:

- declaration – декларація;
- injunction – судова заборона.

Certiorari та prohibiting схожі за дією, однак різні за юридичними наслідками. Certiorari використовується якщо необхідно скасувати прийняте рішення; в той час як prohibiting перешкоджає вчиненню майбутньої дії з боку органів державної влади або прийняттю рішення, яке було б ultra vires або порушувало б природну справедливість [7].

Mandamus примушує органи державної влади виконувати свій публічні обов'язки, які вони зобов'язані це робити відповідно законів. Якщо обов'язок не виконується державним органом, особа може просити суд видати обов'язковий наказ, щоб змусити державний орган виконати свій обв'язок.

Прерогативні засоби правового захисту історично є засобами правового захисту Корони, тому вони не можуть бути використані проти Корони. Вони можуть використовуватися проти міністрів та будь-якого іншого офіцера корони, наділеного державною владою та владними повноваженнями.

Судова заборона (injunction). Цей засіб спрямований на заборону вчиняти або продовжувати вчиняти протиправні дії, наприклад такі які є ultra vires або ті, які порушують природну справедливість. Судова заборона може бути постійною або тимчасовою, зберігаючи статус-кво

до повного судового розгляду, а також може бути за своєю суттю забороняючою або обов'язковою. Забороняюча не дозволяє державному органу зробити те, що він в іншому випадку пропонував зробити, тоді як обов'язкова судова заборона зобов'язує державний орган вчинити дії, якщо він пропонував цього не робити. Судові заборони можуть використовуватися проти офіцерів і представників корони.

Судова заборона, подібно до заборонного наказу, запобігає незаконним діям від державних органів, але має дві вагомні переваги. Зокрема, її можна отримати не лише через судовий перегляд, а й у рамках звичайного провадження, що часто вигідніше для позивачів. Крім того, судова заборона доступна як у тимчасовому, так і в остаточному виглядах, надаючи можливість термінової реакції на нагальні ситуації, наприклад, призупинення депортації до моменту закінчення перевірки законності такого рішення [8].

Декларація (declaration) – це офіційна судова заява щодо правового питання, яка сама по собі не має правових наслідків і не є обов'язковою до виконання. Вона вказує на юридичну позицію, після чого інші правові заходи можуть стати доступними для забезпечення дотримання прав. Декларації, подібно до судових заборон, можуть виноситись у звичайному порядку чи під час судового перегляду й можуть бути тимчасовими або остаточними. Втім, відмінністю є те, що декларації не мають примусового характеру, й їх недотримання не веде до правових наслідків, як у випадку з судовими заборонами. Наприклад, орган, який діє всупереч декларації, діє незаконно, але сама декларація не передбачає юридичної відповідальності за такі дії [9].

Важливою особливістю засобів правового захисту є їх дискреційність. Суд визначає, який засіб застосувати, навіть якщо доведено незаконні дії відповідача, і може відхилити запит, якщо дії були в публічних інтересах. Це відрізняє публічне право від приватного, де засоби захисту гарантуються, якщо доказано порушення договору або заподіяння шкоди.

Прерогативні засоби захисту – certiorari, prohibiting та mandamus та засоби правового захисту приватного права – судові заборони, декларації є дискреційними, оскільки суд може відхилити їх, вважаючи альтернативні методи більш підходящими. Суди часто вимагають вичерпання всіх альтернативних засобів захисту перед судовим переглядом. Та з'являється дилема: хоча парламент може підкреслити певні заходи захисту, альтернативні методи можуть бути більш доступними та ефективними, хоча й відрізняються за природою.

Тепер коротко розглянемо позасудові засоби захисту, які використовуються в англійському адміністративному праві [10]. Виділяють appeal, complaint та grievance. Appeal використовується виключно в правовому зазначенні і може застосовуватися як щодо судового оскарження коли мова йде про звернення до апеляційного суду із скаргою, так і адміністративного – звернення до органу державної



влади із скаргою на рішення [8]. Complaint виражає незадоволення, що може стати причиною/ предметом протесту чи обурення. Синонімом цього поняття є grievance, воно є менш формальним та стосується страждання або незадоволення (наприклад, незадовільні умови праці), які є приводом в майбутньому для процедури скарг та подання скарги - complaint. Більшість англійських вчених поняття grievance та complaint використовують як синоніми. Скарга (complaint) є більш формальним вираженням незадоволення, а grievance є неформальним, однак в англійському трудовому праві замість поняття complaint, використовується grievance. В деяких випадках назва скарги залежить від сфери права, в якій вона використовується. Англійські вчені умовно поділяють систему скарг на два рівні: grievance або complaint та appeal.

У багатьох сферах державного управління: імміграція, оподаткування, соціальне страхування, соціальні допомоги, освіта та інші, особи, невдоволені рішеннями державних органів, мають спершу використовувати позасудові механізми скарг перед тим, як звертатися до суду чи трибуналу. Такі засоби, включаючи внутрішній та зовнішній адміністративні перегляди, є загальноприйнятими методами вирішення суперечок.

Що стосується апеляцій як засобу зовнішнього механізму адміністративного перегляду, то в Англії не на кожне рішення можна подати апеляцію. Для того, щоб особа змогла це зробити, рішення має відповідати критеріям «appealable decision». Підстави для апеляції закріплюються в законах і з'ясовується у кожному випадку окремо, органом який уповноважений їх розглядати (Трибунали). Процедура розгляду апеляцій Трибуналом є більш швидкою, дешевою, неформальною та менш змагальною, ніж у суді.

Після детального аналізу різноманітних правових інструментів, що застосовуються в рамках англійського адміністративного права, ми можемо сформулювати декілька ключових пунктів. Перш за все, варто зазначити, що процес використання публічних засобів захисту відбувається згідно з нормами, встановленими Правилами цивільного судочинства. Це означає, що весь процес відзначається високим рівнем організованості та стандартизації.

Також, особливої уваги заслуговує дискреційний аспект засобів правового захисту. Вони не є автоматичними; натомість, їх застосування залежить від обставин конкретного випадку, оцінки та розсудливості судової системи. Це вимагає від судових чиновників високого рівня професіоналізму та глибокого розуміння юридичних принципів. Крім того, більшість органів державної влади в Англії мають розроблені внутрішні механізми для розгляду скарг та апеляцій. Ці системи дозволяють особам швидко та ефективно вирішувати спірні питання, нерідко без необхідності звертатися до суду. Наостанок, важливо підкреслити, що не кожне рішення може бути предметом апеляційного оскарження. Існують певні обмеження, які визначаються як в рамках судової, так і позасудової

практики. Це наголошує на необхідності ретельного розуміння правової бази та процедур перед зверненням із скаргою або апеляцією.

### **Список використаних джерел**

1. Стотт Д., Фелікс А. Принципи адміністративного права. Cavendish Publishing Limited. 1997.
2. Емері К. Публічне чи приватне право? Межі процесуальної реформи. 1995.
3. Фредман С. Процесуальна ексклюзивність: розсудливий огляд. *Law Quarterly Review*. 1995. 111 LQR 591.
4. Де ла Мер Т. Процедурна ексклюзивність: убити процедурного жука? *Судовий огляд*. 1998. 133.
5. Комітет з правил цивільного процесу. Правила цивільного процесу. 1997. URL: <https://www.justice.gov.uk/courts/procedure-rules/civil>.
6. Закон про Верховний суд. 1981. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1981/54/contents/enacted>.
7. Варні М. Адміністративне право. Лондонський університет. 2018.
8. Лейланд П., Ентоні Г. Підручник з адміністративного права (8-ме вид.). Oxford University Press, 2016.
9. Елліот М., Томас Р. Публічне право (4-е вид.). Oxford University Press, 2021.
10. Біркіншоу П. Скарги, засоби захисту та держава. Sweet & Maxwell, 1994.

**МАРЧЕНКО Олена Олександрівна**

*канд. юрид. наук, доц.,*

*старша викладачка кафедри адміністративного права*

*Національного юридичного університету*

*імені Ярослава Мудрого*

### **ЗАГАЛЬНЕ ПОЗОВНЕ ПРОВАДЖЕННЯ ЯК ФОРМА АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА**

Приналежність адміністративної справи до певного різновиду впливає на порядок її судового розгляду, тобто існує прямий зв'язок між видом справи та процесуальною формою, яку обирає суд. Якщо оперувати науковими термінами, то можна зазначити про існування загальної (ординарної) та спрощеної (диференційованої) процесуальної форми.

Остання форма відзначається спрощенням та скороченням провадження, що сприяє більш швидкому та менш витратному розв'язанню правового конфлікту. Таким чином, суд, використовуючи диференційовану процесуальну форму, прагне до оптимізації провадження та процесуальної економії. Процесуальну економію можна

визначити як найбільш раціональне використання процесуальних засобів задля швидкого та правильного вирішення справ (скорочення кількості процесуальних стадій, етапів, дій, їх тривалості тощо).

Водночас всі означені переваги використання спрощеної процесуальної форми нівелюються, якщо це ставить під загрозу дотримання основних засад (принципів) судочинства та заважає виконанню його завдання. Так, у Висновках Консультативної ради європейських суддів № 6(2004) щодо справедливого суду в розумний строк та ролі судді в судових процесах з урахуванням альтернативних засобів вирішення спорів та № 1 (2001) щодо стандартів незалежності судової влади та незмінюваності суддів акцентовано на тому, що держава не повинна спонукати суддів віддавати перевагу з міркувань ефективності показникам продуктивності суддівської праці на шкоду якісному виконанню свого обов'язку, який полягає у прийнятті виваженого рішення відповідно до інтересів тих, хто шукає правосуддя [1]. Таким чином, «якість» правосуддя не можна ототожнювати з простою «продуктивністю». Якісний підхід повинен враховувати здатність судової системи відповідати вимогам, які до неї висувають, з урахуванням загальних цілей системи, серед яких швидкість процесу є лише одним з елементів [2].

Свою чергою, ч. 1 ст. 12 Кодексу адміністративного судочинства України (КАС України, Кодекс) передбачає такі дві форми адміністративного судочинства: загальне позовне провадження і спрощене позовне провадження. Загальне позовне провадження призначене для розгляду справ, які через складність або інші обставини недоцільно розглядати у спрощеному позовному провадженні. Спрощене позовне провадження призначене для розгляду справ незначної складності та інших справ, для яких пріоритетним є швидке вирішення справи.

Для кращого розуміння означених положень Кодексу слід враховувати зміст таких понять, як «адміністративна справа незначної складності» і «складна адміністративна справа». Попри те, що у КАС України використовуються обидва ці поняття, він роз'яснює тільки те, що слід розуміти під адміністративною справою незначної складності (малозначною справою). Зокрема, це є адміністративна справа, у якій характер спірних правовідносин, предмет доказування та склад учасників тощо не вимагають проведення підготовчого провадження та (або) судового засідання для повного та всебічного встановлення її обставин (п. 20 ч. 1 ст. 4 КАС України).

Відштовхуючись від наведеного визначення, можна сформулювати ознаки складної адміністративної справи, які за своїм змістом є протилежними до тих, що характеризують справи малозначні. Таким чином, складна адміністративна справа є справою, в якій характер спірних правовідносин, предмет доказування, склад учасників тощо

вимагають для повного та всебічного встановлення її обставин проходження всіх процесуальних етапів, передбачених КАС України.

Поділ адміністративних справ на складні й незначної складності має важливе практичне значення, оскільки сприяє дотриманню оптимального балансу між характеристиками судової справи і ступенем формалізації провадження, в якому її має бути вирішено. Врахування цих характеристик дозволяє зробити діяльність суду більш ефективною. Отже, від того, наскільки складною є справа, залежатиме, якими правилами буде керуватися суд під час її розгляду.

Відповідно до п. 4 ч. 9 ст. 171 КАС України суд зазначає за якими правилами позовного провадження (загального чи спрощеного) буде розглядатися справа в ухвалі про прийняття позовної заяви до розгляду та відкриття провадження у справі. При вирішенні даного питання суд керується положеннями КАС та зважає на наступне.

Виключно за правилами загального позовного провадження розглядають справи у спорах, визначених у ч. 4 ст. 12 КАС України. До них, приміром, віднесені справи за позовами приватних осіб, у яких поряд з основною вимогою про вирішення публічно-правового спору міститься вимога про відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок діяльності (бездіяльності) суб'єкта владних повноважень, у сумі, що перевищує 500 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб.

За правилами спрощеного позовного провадження може бути розглянута будь-яка адміністративна справа за винятком справ, про які йшлося у наведеному вище абзаці.

Розмірковуючи про правила розгляду справи, суд повинен враховувати такі критерії: а) значення справи для сторін; б) обраний позивачем спосіб захисту; в) категорію та складність справи; г) обсяг та характер доказів у справі, в тому числі, чи потрібно у справі призначати експертизу, викликати свідків тощо; ґ) кількість сторін та інших учасників справи; д) чи становить розгляд справи значний суспільний інтерес; е) думку сторін щодо необхідності розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження (ч. 3 ст. 257 КАС України).

Отже, доходимо висновку, що приналежність справи до складних або незначної складності є суттєвим, але не єдиним чинником, який має брати до уваги суд при обранні форми адміністративного судочинства для її (справи) розгляду.

Важливим відзначити, що в КАС України вирізняє й інші види адміністративних справ, зокрема такі, як типові, зразкові та термінові. Приналежність справи до відповідного виду також впливає на те, які правила позовного провадження – загального або спрощеного – застосовуватиме суд для її розгляду.

Відповідно до імперативних приписів ст. 290 КАС України Верховний Суд вирішує зразкову справу як суд першої інстанції за правилами спрощеного позовного провадження з урахуванням особливостей, визначених цією статтею. Щодо типових справ, то в розумінні

законодавця вони є справами незначної складності, і тому повинні розглядатися за правилами спрощеного позовного провадження (частини 2 та 6 ст. 12 КАС, ч. 1 ст. 257 КАС України).

Одним із важливих питань при висвітленні інформації про термінові справи є з'ясування процесуальної форми їх розгляду. Надати однозначну відповідь на нього доволі складно. Спершу необхідно системно проаналізувати значну кількість процесуальних норм, встановити зв'язок між ними.

Словом «термінові» об'єднано справи, згадані у статтях 273–277, 280–289-5 КАС України. Характеристики цих справ зумовлюють потребу у швидкому реагуванні на порушення суб'єктивних публічних прав, зволікання з яким призведе до нівелювання цих прав. КАС України встановлює значну кількість особливостей провадження щодо аналізованого виду адміністративних справ, серед яких: більш стислі строки розгляду; спеціальні правила повідомлення учасників справи про дату, час та місце розгляду термінових справ; спеціальні правила подання заяв по суті справи; особливості обчислення процесуальних строків; особливості проголошення, вручення та оскарження судових рішень тощо.

Суд, обираючи форму адміністративного судочинства, що якнайкраще враховує характеристики справи, зважає на встановлені процесуальним законом особливості її розгляду – якщо такі наявні. Інколи особливості провадження щодо певного виду адміністративних справ унеможливають їх розгляд за правилами спрощеного позовного провадження.

Такий висновок є цілком справедливим стосовно розгляду термінових справ. Його можна аргументувати тим, що правила спрощеного провадження «входять у конфлікт» зі спеціальними положеннями статей про означені справи. Так, застосування однієї групи процесуальних правил автоматично виключає застосування іншої їх групи. Отже, термінові справи мають вирішуватися в порядку загального позовного провадження з урахуванням особливостей, визначених у нормах про ці справи.

Наведемо приклад колізійності означених процесуальних норм. За правилами спрощеного позовного провадження суд розглядає справу без повідомлення сторін за наявними у справі матеріалами (якщо будь-яка зі сторін не заявила про інше). За правилами провадження у термінових справах суд має негайно повідомити відповідача та інших учасників справи щодо подання позовної заяви та про дату, час і місце розгляду справи. Неприбуття у судові засідання належно повідомленого учасника справи не перешкоджає розгляду справи. Разом з тим існують декілька категорій термінових справ, розгляд яких по суті є неможливим за відсутності однієї або обидвох зі сторін: справи за позовами суб'єктів владних повноважень про встановлення обмеження щодо реалізації права на свободу мирних зібрань – ч. 6 ст. 280 КАС України; справи за

зверненням податкових та митних органів – абз. 2 ч. 7 ст. 283 КАС України; справи за позовами з приводу затримання, примусового повернення чи примусового видворення іноземців або осіб без громадянства – ч. 2 ст. 288 КАС України.

Слід брати до уваги, що КАС України допускає, а інколи й визнає необхідною, зміну форми адміністративного судочинства. Розглянемо ці випадки.

На підставі ч. 1 ст. 257 КАС України суд має відмовити у розгляді справи за правилами спрощеного позовного провадження або постановити ухвалу про розгляд справи за правилами загального позовного провадження, якщо після прийняття судом до розгляду заяви позивача про збільшення розміру позовних вимог або зміну предмета позову справа підпадає під дію частини 4 цієї ст. 257 КАС України.

Відповідно до ч. 4 ст. 177 КАС України у випадку подання зустрічного позову у справі, яка розглядається за правилами спрощеного позовного провадження, суд постановляє ухвалу про перехід до розгляду справи за правилами загального позовного провадження.

Вищенаведені процесуальні норми є імперативами і не передбачають їх застосування за розсудом суду. Водночас суд вправі змінити форму адміністративного судочинства з власної ініціативи або за клопотанням сторони, якщо цього вимагають обставини справи. Згідно із ч. 6 ст. 260 КАС України якщо суд вирішив розглянути справу в порядку спрощеного позовного провадження, але в подальшому постановив ухвалу про розгляд справи за правилами загального позовного провадження, розгляд справи починається зі стадії відкриття провадження у справі. У такому випадку повернення до розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження не допускається.

Важливим є наголосити, що обрана судом першої інстанції форма адміністративного судочинства значно впливає на структуру, зміст та строки розгляду справи. Нагадаємо, що правила загального позовного провадження застосовуються судами для розгляду тих справ, у яких характер спірних правовідносин, предмет доказування, склад учасників тощо вимагають для повного та всебічного встановлення їх обставин проходження всіх процесуальних етапів, передбачених КАС України.

Зі змісту приписів розділу II КАС України, який присвячений позовному провадженню й має однойменну назву, випливає, що у них переважно зафіксовано порядок здійснення провадження у суді першої інстанції. Проаналізувавши необхідні положення, приходимо до висновку, що провадження у суді першої інстанції об'єднує три процесуальних етапи таких, як: відкриття провадження у справі; підготовче провадження; розгляд справи по суті, ухвалення судом рішення, його проголошення та доведення змісту до відома адресатів.

Зауважимо, що означені етапи проходить справа, яка розглядається судом першої інстанції за правилами загального позовного провадження. Водночас спрощене позовне провадження відзначається так званою

«спресованістю», оскільки у його структурі відсутні окремі елементи, які, зазвичай, є притаманними для загального позовного провадження. Так, приміром, при розгляді справи у порядку спрощеного позовного провадження підготовче засідання не проводиться (ч. 3 ст. 262 КАС України).

### **Список використаних джерел**

1. Висновок № 1(2001) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету міністрів Ради Європи щодо стандартів незалежності судової влади та незмінюваності суддів. URL: [https://hcj.gov.ua/sites/default/files/field/r\\_1\\_2001\\_2001\\_11\\_23.pdf](https://hcj.gov.ua/sites/default/files/field/r_1_2001_2001_11_23.pdf).

2. Висновок № 6(2004) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету міністрів Ради Європи щодо справедливого суду в розумний строк та ролі судді в судових процесах з урахуванням альтернативних засобів вирішення спорів. URL: [https://court.gov.ua/userfiles/visn6\\_2004.pdf](https://court.gov.ua/userfiles/visn6_2004.pdf).

3. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.

### ***ПОЛІТАНСЬКИЙ В'ячеслав Станіславович***

*канд. юрид. наук,*

*начальник відділу науково-організаційного забезпечення діяльності президії, відділень та наукових установ НАПрН України, провідний науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України*

### **ШТУЧНИЙ ІНТЕЛЕКТ У ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИНАХ: ПЕРЕВАГИ ТА НЕДОЛІКИ**

Сучасний світ переживає неабиякий розквіт технологій, серед яких особливе місце займає штучний інтелект. Штучний інтелект (від англ. artificial intelligence, AI) набуває все більшого значення в сучасному світі, впливаючи на різні сфери життя, включаючи публічно-правові відносини. У контексті публічно-правових відносин, впровадження штучного інтелекту може мати істотні переваги, але й потенційні недоліки. З одного боку, він відкриває нові можливості для ефективного управління, сприяючи автоматизації та оптимізації рутинних процесів. З іншого боку, із зростанням використання штучного інтелекту виникають серйозні етичні, правові та соціальні питання, які потребують уважного вивчення та вирішення. Розуміння цих аспектів має вирішальне значення для подальшого розвитку суспільства [1].

Використання штучного інтелекту у публічно-правових відносинах може суттєво полегшити рутинні процеси та покращити якість послуг для

громадян. Автоматизація адміністративних процедур може зменшити бюрократичні перешкоди та сприяти швидкому реагуванню на потреби громадян. Наприклад, системи обробки мови можуть автоматично генерувати відповіді на запити громадян або аналізувати судову практику для підтримки юридичних консультацій. Такі інструменти можуть значно підвищити ефективність та доступність правосуддя [2, с. 59].

В Україні дослідженням проблематики використання штучного інтелекту в публічно-правових відносинах в останній час здійснюються доволі активно. Так науковці Інституту права та суспільних технологій ім. В. М. Корецького, активно вивчають проблеми, пов'язані з впровадженням штучного інтелекту в публічному секторі. Вони наголошують на необхідності розробки спеціальних правових механізмів для регулювання використання штучного інтелекту та захисту прав людини.

Наприклад, відома українська дослідниця Олександра Даніленко до переваг використання штучного інтелекту в публічно-правових відносинах відносить: 1) ефективність, тобто штучний інтелект може автоматизувати багато рутинних процесів в публічному секторі, що дозволить ефективніше використовувати ресурси та час; 2) доступність, а саме застосування штучного інтелекту може полегшити доступ до правової інформації для громадян шляхом розробки систем пошуку та аналізу юридичних документів; 3) підтримку прийняття рішень, тобто алгоритми штучного інтелекту можуть аналізувати великі обсяги даних та надавати рекомендації для прийняття рішень у правовій сфері [3, с. 51].

Загалом, поділяючи думку О. Даніленко, перелік переваг використання штучного інтелекту в публічно-правових відносинах все ж вважається доцільно доповнити такими: 1) можливість швидко та ефективно аналізувати великі обсяги даних, що допоможе у прийнятті більш обґрунтованих рішень; 2) допомога в управлінні ризиками шляхом прогнозування можливих сценаріїв розвитку подій; 3) мінімізація виникнення людських помилок та упереджень, що може підвищити об'єктивність рішень; 4) можливість швидкого виявлення потенційних кіберзагроз; 5) допомога урядовим структурам забезпечити доступність послуг для всіх прошарків населення; 6) автоматизація процесів, пов'язаних з наданням правових послуг, що може призвести до покращення їх якості; 7) забезпечення постійного моніторингу різних сфер діяльності та вчасного реагування на можливі проблеми; 8) аналіз великі обсяги інформації та допомога у формулюванні та оцінці законодавчих ініціатив [4, с. 53].

У свою чергу, якщо розглянути переваги використання штучного інтелекту в публічно-правових відносинах з акцентом на умови воєнного стану та повоєнної відбудови України, то до їх переліку можна додати такі: 1) моніторинг та контроль за територією, де системи навігації та відеоспостереження підтримувані штучним інтелектом, можуть



забезпечити постійний моніторинг та контроль за територією в умовах воєнного конфлікту, а також допомогти військовим службам у виявленні та аналізі інформації про рухи противника та його стратегічні наміри; 2) оптимізація військового стратегічного планування, тобто штучний інтелект може допомогти військовим командуванням аналізувати дані та прогнозувати дії противника, що дозволяє планувати оптимальні військові стратегії; 3) забезпечення кібербезпеки, а саме штучний інтелект може виявляти та запобігати кібератакам на важливі військові та цивільні інфраструктури, забезпечуючи безпеку країни в умовах війни; 4) підтримка психологічного благополуччя населення, тобто штучний інтелект може бути використаний для надання психологічної підтримки населенню в умовах військового конфлікту, наприклад, шляхом розвитку чат-ботів або онлайн-консультування; 5) прогнозування економічних наслідків воєнного конфлікту, а саме штучний інтелект може аналізувати економічні дані та прогнозувати можливі наслідки війни для економіки країни, що дозволяє урядовим структурам приймати належні економічні рішення тощо.

Усі ці переваги використання штучного інтелекту у публічно-правових відносинах можуть стати ключовими для модернізації та покращення державного управління в Україні, сприяючи її подальшому розвитку та процвітанню, а також сприяти покращенню умов воєнного стану та ефективнішій повоєнній відбудові України [5, с. 69].

Проте, разом із зростанням обсягів використання штучного інтелекту, виникають серйозні проблеми. Де однією з головних в таких проблем на міжнародному рівні вважається турбота про забезпечення безпеки та конфіденційності даних. Адже збільшення обсягу зібраних даних може збільшити ризик їхньої незаконної або несанкціонованої обробки. Крім того, існує ризик використання алгоритмів штучного інтелекту для прийняття систематично несправедливих рішень або порушень прав людини.

З цього приводу до недоліків використання штучного інтелекту в публічно-правових відносинах О. Даніленко, відносить: 1) ризики безпеки даних, адже зі збільшенням обсягу зібраної інформації зростає й ризик її незаконного використання або порушення конфіденційності; 2) алгоритмічна пристрасть, тобто існує можливість, що алгоритми штучного інтелекту можуть приймати рішення, які несправедливо впливають на деякі групи людей або порушують їхні права; 3) потреба у регулюванні, адже для забезпечення відповідного використання штучного інтелекту у публічно-правових відносинах необхідно розробляти та впроваджувати відповідне законодавство та етичні норми [6, с. 75].

У свою чергу закордонні дослідники, такі як Ніколас Дівол з Університету Гарварда, теж акцентують увагу на етичних аспектах використання штучного інтелекту в публічно-правових відносинах. Особливо вони підкреслюють необхідність розробки прозорих та етичних стандартів, які б забезпечили відповідальне використання штучного інтелекту та захистили права та свободи громадян [7, с. 75].

З цього приводу доцільно вважається доповнити перелік вище наведених недоліків використання штучного інтелекту у публічно-правових відносинах такими, як: 1) відсутність відповідальності, а сам існує ризик відсутності відповідальності за помилкові дії або рішення, які приймає штучний інтелект; 2) відсутність людського фактору, складність правових питань та автоматизоване прийняття рішень може ігнорувати важливі аспекти, що враховують людський досвід та емпатію, тобто штучний інтелект не може виявляти емпатію та розуміння в справах, де це є важливим аспектом вирішення проблем; 4) можливість існування проблеми з легітимністю та довірою, адже непрозорість та недостатність розуміння роботи систем штучного інтелекту можуть призвести до проблем з їхньою легітимністю та довірою з боку громадськості; 5) відсутність гнучкості, тобто системи штучного інтелекту можуть бути обмежені в своїй здатності адаптуватися до нових або складних ситуацій, які вимагають гнучкості та індивідуального підходу, що є особливо актуальним нинішніх умовах війни в Україні.

Загалом, підводячи підсумок можна сказати, що Україна, як і будь-яка інша країна, повинна уважно збалансувати переваги та недоліки впровадження штучного інтелекту в публічно-правові відносини. Важливо розробити чітку стратегію, яка б враховувала потреби суспільства, забезпечувала захист прав та свобод громадян, а також сприяла розвитку новітніх технологій.

Особливу увагу потрібно звернути на актуальність розвитку штучного інтелекту в умовах війни. Впровадження штучного інтелекту може допомогти в розвідці, аналізі великих обсягів даних та попередженні конфліктів. Проте важливо пам'ятати, що використання цих технологій повинно бути в межах міжнародного права та з урахуванням етичних принципів.

У висновку, хочеться підкреслити, що штучний інтелект має великий потенціал у публічно-правових відносинах, проте його впровадження потребує обережного підходу та ретельного контролю. Україна повинна активно розвивати ці технології, забезпечуючи при цьому захист прав та свобод своїх громадян.

### **Список використаних джерел**

1. Що таке штучний інтелект: історія, види та складові. URL: <https://gigacloud.ua/blog/navchannja/scho-take-shtuchnij-intelekt-istorija-vidita-skladovi>.

2. Лівіцький О. В. Використання штучного інтелекту у державному управлінні: правові аспекти. *Публічне право*. 2021. 2(142). С. 57–64.

3. Даніленко О. Роль правового регулювання використання штучного інтелекту у публічних відносинах: виклики та перспективи. *Право і суспільство*. 2022. 12(3). С. 45–60.

4. Яненко І. Г. Переваги та ризики використання штучного інтелекту в Україні та світі. *Ефективна економіка*. 2020. № 4. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=7820>.

5. Живцова Л. І. Штучний інтелект: сутність та перспективи розвитку. *Український журнал будівництва та архітектури*. 2023. № 3(015). С. 66–71.

6. Даніленко О. Штучний інтелект у публічному секторі: можливості та небезпеки. *Наукові записки українського інституту права*. 2021. 5(3). С. 78–91.

7. Divol N. Ethical Considerations in the Use of AI in Public Administration: Lessons from International Practices. *Journal of Public Policy and Administration*. 2021. 35(2). P. 211–230.

### **РЕДІНА Поліна В'ячеславівна**

*доктор філософії зі спеціальності Право (PhD),  
асистентка кафедри адміністративного права  
Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого*

## **ДО ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ ГАЛУЗІ ПРАВА, ЩО РЕГУЛЮЄ УПРАВЛІННЯ ВИЩОЮ ОСВІТОЮ В УКРАЇНІ**

Правове забезпечення управління вищою освітою полягає у нормативно-правовому регулюванні управлінських відносин, що виникають з приводу забезпечення здобуття особами у ЗВО (наукових установах) сукупності знань, умінь та інших компетентностей відповідно до встановлених рівнів, галузей знань та спеціальностей вищої освіти. Від належної якості правового забезпечення безпосередньо залежить ефективність державного управління вищою освітою, успіх у досягнення його цілей та завдань.

Слід відзначити, що, адміністративне право не вичерпує регулювання абсолютно повної сукупності відносин у сфері вищої освіти. Крім адміністративно-правових норм важливу роль у регулюванні вищої освіти відіграють чимало правових норм іншої галузей, котрі стосуються тих чи інших аспектів вищої освіти. Тобто, адміністративно-правові норми, предмет регулювання яких охоплює управління вищою освітою, не є єдиними у механізмі правового регулювання вищої освіти, а законодавство України про вищу освіту є комплексним.

Освітнє законодавство як окрема галузь законодавства по суті вже є формалізованим та визнаним державою. Необхідно згадати наказ Міністерства юстиції України від 02.06.2004 р. про затвердження Класифікатору галузей вітчизняного законодавства, серед яких під шифром 220 виокремлено «Освіту» із 25 її підгалузями. Законодавство України про освіту (освітнє або освітянське законодавство), наголошує Г.

В. Лаврик, є комплексною галуззю законодавства – сукупністю нормативно-правових актів, що регулюють відносини у сфері освіти, визначають правові, соціально-економічні, організаційні, фінансові, освітні та вихідні засади розвитку та функціонування усіх ланок системи освіти (дошкільної, позашкільної, середньої, професійно-технічної, вищої, післядипломної) [1, с. 18].

Привертає увагу, що за сучасних умов набуває все більшого поширення набуває термін «освітнє право» для позначення сукупності правових норм, що регулюють відносини у сфері освіти. При цьому, відносно галузевої (або ж інституційної) належності освітнього права, його відокремленості та місця в системі права України на сторінках наукових джерел вже тривалий час точаться дискусії. Основними науковими позиціями, що склались у ході такої дискусії, є: розуміння освітнього права як підгалузі адміністративного права (С. Г. Стеценко [2, с. 34], Н. А. Губерська [3, с. 437], Я. В. Лазур та О. В. Білаш [4, с. 414–462], Р. С. Мельника [5, с. 340–341]); розуміння освітнього права як окремої (самостійної, комплексної) галузі права (Р. В. Шаповал [6, с. 32, 38], С. М. Кушнір [7, с. 126, 129], В. М. Савіщенко [8, с. 107]).

Відносно існуючої дискусії висловимо свої міркування. За сучасних умов освітнє право характеризується усіма ознаками галузі права. Воно має свій відмежований предмет регулювання та комбінацію методів, а сукупність його норм відзначається відносною відокремленістю, юридичною цілісністю та системністю. Має місце розвинена система спеціальної освітянської юридичної термінології. Джерельна база освітнього права є досить розвиненою, що властиво для галузі права (лише спеціально-освітянських законів України сьогодні нараховується близько 10 із тенденцією до збільшення кількості). У свою чергу, освітнє право не може обмежуватись лише адміністративним правом, адже до предмету його регулювання входять не лише управлінські відносини, а й цивільні (щодо надання освітніх послуг, відносин з приводу авторських та суміжних прав тощо), бюджетні (щодо фінансування ЗВО тощо), трудові (між учасниками освітнього процесу) та ін.

Принагідно варто згадати поширену у навчально-науковій літературі позицію, що особливим адміністративним правом регулюються не всі освітні відносини, а саме відносини з публічного управління (адміністрування) освітою як складової публічного управління (адміністрування) соціально-культурною сферою (сферою соціальної і гуманітарно-культурної діяльності держави) [9, с. 525–593; 10 с. 267–281; 11, с. 654–682]. Наприклад, Д. М. Лук'янець до підгалузей адміністративного права відносить сукупність норм, що регулюють відносини стосовно державного управління в соціально-культурній сфері (охоплює і управління освітою) [12, с. 125].

Наведені вище аргументи свідчать про доцільність виокремлення освітнього права як галузі права. Однак така галузь права має розглядатись як комплексна, в основні якої не лише адміністративно-

правові, а й інші правові норми (цивільно-правові, бюджетно-правові та ін.). У межах комплексної галузі освітнього права можна виокремлювати підгалузі як-то адміністративно-освітнє, бюджетно-освітнє та ін. Предмет регулювання адміністративно-освітнього права обмежується відносинами щодо публічного управління освітою, а його систему формують інститути (управління дошкільною, загальною середньою, вищою освітою та ін.)

Наголосимо на тому, що за сучасних умов вже назріла необхідність кодифікації загалом всього освітнього права, що поряд з іншим сприятиме систематизації й адміністративно-правових норм у цій сфері. Заради справедливості зауважимо, що доцільність прийняття окремого кодифікованого акту у сфері освіти (Освітнього кодексу, Кодексу (законів) про освіту або Кодексу про освіту і науку, Основ законодавства про освіту та виховання тощо) науковці обґрунтовують із перших років незалежності України.

З нашої позиції, варто обрати назву Освітній кодекс України (а не Кодекс законів про освіту), що відповідало б традиції найменування кодифікованих актів часів незалежної України (приміром, як-то Кримінальний, Цивільний, Сімейний кодекс тощо). При цьому, кодифікація у формі прийняття Основ законодавства на разі не є типовою для вітчизняної законотворчої практики, а більш властива для радянського періоду (Основи законодавства про культуру, Основи законодавства про охорону здоров'я тощо). Безумовно, кодифікація освітянського законодавства не може бути самоцільною. Вона має бути зумовлена об'єктивними чинниками.

З-поміж аргументів на користь прийняття Освітнього кодексу України відзначимо такі. По-перше, ухвалення такого акту дозволить завершити процес становлення освітнього права як галузі права. По-друге, існує об'єктивна потреба у систематизації значної кількості спеціально-освітянських законів, що сприятиме ефективності правозастосування, полегшить внесення змін і доповнень, спростить роботу практиків. По-третє, суцільна кодифікація дозволить поглибити галузеву реформу з огляду на інтеграцію до Європейського освітнього простору і «болонські» стандарти, концептуально оновити систему освітянського законодавства, у т.ч. переглянути існуючі норми, усунути дефекти та застарілий нормативний матеріал, заповнити прогалини та ліквідувати юридичні колізії у цій сфері, усунути дублювання. Аналіз освітянського законодавства свідчить про певне дублювання норм, що визначають питання громадського управління, регулюють повноваження органів публічної влади у різних законах («Про освіту», «Про вищу освіту» тощо). По-четверте, на разі обговорюється доцільність прийняття низки законів у сфері вищої освіти з огляду на адаптацію до європейських стандартів, положення яких могли б бути «вмонтовані» до Освітнього кодексу України (закони «Про освіту дорослих», «Про академічну доброчесність» та ін.).

Ухвалення Освітнього кодексу України свідчило б про впровадження кращого зарубіжного досвіду, адже подібного змісту кодекси прийняті не лише у низці пострадянських держав (Білорусі, Молдові та ін.), а у провідних європейських країн (у Франції – Освітній кодекс (Code de l'éducation) від 2018 р., окрема книга якого присвячена управлінню вищою освітою, у Великій Британії – Кодекс врядування у сфері вищої освіти (The Higher Education Code of Governance) від 2014 р. тощо). У низці держав на разі триває робота стосовно розробки Освітнього кодексу наразі (наприклад, в Азербайджані тощо).

Пропонуємо таку структуру Освітнього кодексу України: Розділ I. Загальні положення; Розділ II. Права та обов'язки учасників освітнього процесу; Розділ III. Дошкільна освіта; Розділ IV. Загальна середня освіта; Розділ V. Позашкільна освіта; Розділ VI. Професійна (професійно-технічна) освіта; Розділ VII. Фахова передвища освіта; Розділ VIII. Вища освіта; Розділ IX. Освіта дорослих; Розділ X. Управління освітою; Розділ XI. Забезпечення якості освіти; Розділ XII. Фінансово-господарська діяльність та матеріально-технічна база закладів освіти. Розділ XIII. Міжнародне співробітництво; Розділ XIV. Відповідальність за порушення законодавства про освіту.

Підсумовуючи, зазначимо, що належне правове забезпечення є необхідним для ефективного управління вищою освітою. Правові норми, що регулюють управління вищою освітою, формують окремий правовий інститут підгалузі адміністративно-освітнє право в межах комплексної галузі освітнього права.

### **Список використаних джерел**

1. Державні стандарти і національне освітнє законодавство : навч. посіб. / Г. В. Лаврик, Г. В. Терела, Т. О. Харченко та ін. ; за заг. ред. Г. В. Лаврик. Київ : ЦУЛ, 2014. 208 с.
2. Комзюк В. Т. Адміністративно-правове регулювання державної політики у сфері освіти України. *Форум права*. 2017. №. 5. С. 181–188. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index.htm\\_2017\\_5\\_28](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2017_5_28).
3. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. 3-тє вид. Київ : Атіка, 2011. 624 с.
4. Губерська Н. А. Адміністративні процедури у сфері вищої освіти: теоретико-правове дослідження : монографія. Харків : Право, 2015. 508 с.
5. Особливе адміністративне право : підручник / за ред. Б. Візера, Я. Лазура, Т. Карабін, О. Білаша. Одеса : Гельветика, 2022. 464 с.
6. Шаповал Р. В. Освітня діяльність в Україні: адміністративно-правове дослідження : монографія. Харків : Золота миля, 2011. 347 с.
7. Кушнір С. М. Державний контроль у сфері вищої освіти в Україні: адміністративно-правове дослідження : монографія. Запоріжжя : Гельветика, 2017. 320 с.

8. Савіщенко В. М. Адміністративно-правове забезпечення освіти та науки в Україні : монографія. Дніпропетровськ : ДДУВС; Ліра, 2015. 372 с.

9. Мельник Р. С., Мосьондз С. О. Адміністративне право України (у схемах та коментарях) : навч. посіб. / за ред. Р. С. Мельника. 2-ге вид., перероб. і доп. Київ : Юрінком Інтер; Буква Закону, 2018. 344 с.

10. Административное право Украины: учеб. / под общ. ред. С. В. Кивалова. Харьков : Одиссей, 2006. 880 с.

11. Адміністративне право України: академ. курс : підручник : у 2 т. / редкол. : В. Б. Авер'янов (голова) та ін. Київ : Юрид. думка, 2009. Т. 2: Особлива частина. 600 с.

12. Адміністративне право України: академ. курс : підручник : у 2 т. / редкол. : В. Б. Авер'янов (голова) та ін. Київ: Юрид. думка, 2007. Т. 1.; Загальна частина. 592 с.

### **СОЛОВИЙОВА Ольга Миколаївна**

*канд. юрид. наук, доц.,*

*доцентка кафедри адміністративного права*

*Національного юридичного університету*

*імені Ярослава Мудрого*

## **АНАЛОГІЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ДЕЛІКТНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ: ПІДСТАВИ ТА ПРОБЛЕМИ ПРАКТИЧНОГО ЗАСТОСУВАННЯ**

Достатність і чіткість правової регламентації будь-якого правового явища зменшує ризики виникнення проблем на практиці. Не є виключенням і адміністративна відповідальність. Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) був прийнятий ще за часів, коли Україна перебувала у складі Радянського Союзу. Його положення не тільки не відповідають сучасним тенденціям розвитку українського законодавства в частині забезпечення реалізації і захисту прав приватної особи, запровадженням в українське законодавство європейським принципам діяльності органів публічної влади [1], але й мають суттєві прогалини в регулюванні процесуальних питань адміністративної відповідальності. Застосування на практиці норм КУпАП, але з урахуванням сформованих стандартів в дотриманні прав особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, не призводить до вирішення проблем, а тільки зосереджує увагу на вадах деліктного законодавства.

Адміністративна відповідальність виступає важливим правовим засобом забезпечення правопорядку. Тому під час притягнення особи до адміністративної відповідальності, з одного боку, мають бути забезпечені в повній мірі права і свободи особи, яка притягається до

відповідальності, не допустивши свавілля та порушення законності органом, що накладає стягнення, а з іншого – не призвести до уникнення винною особою покарання за вчинення адміністративного правопорушення внаслідок наявних недоліків та неточностей в законодавстві.

Одним із способів вирішення проблем, пов'язаних з недоліками чи відсутністю достатнього рівня правового регулювання є застосування аналогії права або аналогії закону. Недивлячись на відсутність в КУпАП вказівки на можливість застосування аналогії під час притягнення особи до адміністративної відповідальності, на практиці, розглядаючи справи про адміністративні правопорушення, суди дуже часто вдаються до її застосування.

Окремими нормативно-правовими актами прямо передбачається можливість застосовування аналогії. Приміром, ст. 8 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України) та ст. 10 Сімейного кодексу України допускають застосування як аналогії закону так і аналогію права. Слід відмітити, що в наведених прикладах мова йде про норми матеріального закону.

Щодо процесуального закону, то ч. 9 ст. 10 Цивільного процесуального кодексу України (далі – ЦПК України) та ч. 6 ст. 7 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) допускають можливість застосування аналогії закону з застосуванням закону, що регламентує подібні правовідносини та аналогії права, виходячи з конституційних принципів і загальних засад права. Особливі правила застосування аналогії закріплені в ч. 6 ст. 9 Кримінально-процесуального кодексу України (далі – КПК України), що зводяться до можливості застосування лише аналогії права, виходячи з загальних засад кримінального провадження (принципів), що визначені ч. 1 ст. 7 ЦПК України.

Іншими нормативно-правовими актами навпаки встановлюється однозначна заборона застосування аналогії. Так, ч. 4 ст. 3 Кримінального кодексу України зазначає, що застосування закону про кримінальну відповідальність за аналогією заборонено. Крім іншого, ч. 3 ст. 19 Конституції України та ч. 6 ст. 7 КАС України закріплюють, що аналогія закону та аналогія права не застосовується для визначення підстав, меж повноважень та способу дій органів державної влади та місцевого самоврядування.

Якщо аналізувати положення КУпАП, то вони не містять норм, які б як допускали аналогію, так і забороняли її. Слід мати на увазі, що КУпАП – це нормативний акт, що об'єднав в собі матеріальні норми права, які визначають поняття адміністративного правопорушення, види адміністративних стягнень, загальні правила їх накладення, склади адміністративних проступків, а також процесуальні норми, що закріплюють порядок притягнення особи до адміністративної відповідальності.



Адміністративна відповідальність становить собою самостійний вид юридичної відповідальності і поряд з кримінальною відповідальністю встановлює негативні юридичні наслідки адміністративно-протиправної та суспільної небезпечної (шкідливої) поведінки особи. Європейський суд з прав людини (далі – ЄСПЛ) в окремих своїх рішеннях зазначив, що термін кримінальне провадження для цілей гарантій, визначених Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція), зокрема ст. 6, має автономне значення, що може і не співпадати з національним правом. Тому гарантії кримінального провадження, визначені Конвенцією поширюються і на провадження у справах про адміністративні правопорушення. У справі «Надточій проти України» ЄСПЛ підтвердив кримінально правовий характер як КУпАП, так і Митного кодексу України [2]. Крім того, у справі «Лучанінова проти України» провадження у справі про адміністративне правопорушення за ч. 1 ст. 51 КУпАП стосовно заявниці, яка вчинила дрібну крадіжку на загальну суму 0,42 грн, ЄСПЛ розцінив як кримінальне для цілей застосування Конвенції «з огляду на загальний характер законодавчого положення, яке порушила заявниця, а також профілактичну та каральну мету стягнень, передбачених цим положенням» [3]. Поширення конвенційних гарантій в рівній мірі і на провадження у справах про адміністративні правопорушення, і на кримінальне провадження, жодним чином не свідчить про подібність їх правовідносин, а лише вказує на їх схожість та необхідність забезпечення дотримання прав та свобод особи під час застосування до неї каральних примусових заходів.

Таким чином, адміністративна протиправність діяння, а також його адміністративна караність та інші правові наслідки не можуть визначатися за аналогією. Це повністю охоплюється дією принципу законності в провадженнях у справах про адміністративні правопорушення, який означає: 1) різновиди та склад адміністративних правопорушень, а так само відповідальність за них визначається виключно законами України (ст. 2 КУпАП встановлює, що законодавство України про адміністративні правопорушення складається з КУпАП та інших законів України. Тобто конкретні склади адміністративних правопорушень та відповідальність за їх вчинення можуть визначатися як у КУпАП, так і в інших законах); 2) всі учасники провадження у справах про адміністративні правопорушення повинні суворо діяти у відповідності до положень чинного законодавства, це стосується як органів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, так і особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, й інших учасників, що сприяють розгляду справи; 3) стягнення за адміністративне правопорушення накладається у межах, установлених КУпАП та іншими законами України (ч. 1 ст. 33 КУпАП). Навіть за відсутності вказівки в КУпАП на

заборону застосування аналогії закону (права) про адміністративну відповідальність, вона не може бути застосована в силу дії принципів адміністративної відповідальності та загальних конституційних засад.

Щодо можливості застосування аналогії процесуального закону висновувалася Велика Палата Верховного Суду (далі – ВП ВС) [4], нагадавши, що інститут аналогії закону і аналогії права первісно був доктринально обґрунтований і застосовувався судами задовго до часткового відображення цього інституту в законодавстві. Його необхідність випливає з того, що закон призначений для застосування в конкретному випадку в невизначеному майбутньому, але законодавець, встановлюючи регулювання, не може охопити всі життєві ситуації, які можуть виникнути. Суд застосовує аналогію закону і аналогію права тоді, коли на переконання суду певні відносини мають бути врегульовані, але законодавство такого регулювання не містить, внаслідок чого наявна прогалина в законодавчому регулюванні. Саме застосування аналогії у процесуальному праві в певних випадках дає змогу ухвалити справедливе рішення, а тому відсутність у процесуальних кодексах положень про процесуальну аналогію не є перешкодою для застосування такої аналогії.

Щодо порядку притягнення особи до адміністративної відповідальності, то правила провадження у справах про адміністративні правопорушення також визначаються КУпАП, і саме вони містять багато недоліків та суперечностей, тому на практиці йникають питання застосування аналогії в тих чи інших випадках.

1. КУпАП не містить процесуальних норм, які регламентують порядок вирішення питань відводів, тому суди застосовують аналогію права з посиланням на п. 4 ч. 1 ст. 75, ч. 1 ст. 80 КПК України [5]. В юридичній літературі під аналогією права розуміють вирішення справи за наявності прогалини на основі загальних або галузевих принципів права. Тому досить сумнівним здається застосування аналогії права в зазначеному прикладі, адже положення КПК України по відношенню до КУпАП не відіграють роль ні загальних, ні галузевих правил.

2. КУпАП не передбачає можливість складання та оголошення вступної та резолютивної частини рішення суду, тому суди вважають за можливе застосувати аналогію закону та положення найближчої галузі права, зокрема ч. 2 ст. 376 КПК України [6]. Але враховуючи, що провадження у справах про адміністративне правопорушення є більш спрощеним у порівнянні з кримінальним провадженням, строки накладення адміністративного стягнення є меншими, тому логічним є і відсутність можливості складання та оголошення неповної постанови по справі.

3. У КУпАП відсутня норма, яка б передбачала виправлення опіски у постановках по справах про адміністративні правопорушення, тому необхідно застосувати аналогію закону, а саме, норми закону, що регламентують подібні відносини у кримінальному процесуальному

законодавстві [7]. ВП ВС сформулювала правову позицію, що подібність правовідносин означає тотожність суб'єктного складу учасників відносин, об'єкта та предмета правового регулювання, а також умов застосування правових норм (зокрема, часу, місця, підстав виникнення, припинення та зміни відповідних правовідносин) [8]. Навряд чи з зазначеного можна зробити висновок про подібність адміністративних та кримінально-процесуальних правовідносин.

4. Нормами КУпАП не врегульовано питання про проведення судового засідання в режимі відеоконференції, тому є необхідність в застосуванні принципу аналогії закону найбільш близької галузі права – кримінального процесуального права [9]. Термінологічно також не зрозуміло, наскільки галузі мають бути близькими, щоб говорити про можливість застосування аналогії закону?

5. Нормами КУпАП не передбачено можливості зупинення провадження у справах про адміністративні правопорушення, тому суди вважають, що оскільки інші кодекси України, зокрема, КПК України, містить відповідні правові норми, тому при розгляді даного питання підлягає застосуванню аналогія закону [10]. У цілому виникає питання: яка необхідність зупиняти провадження у справах про адміністративні правопорушення, коли законом не передбачається можливість зупинення строків накладення адміністративних стягнень, а їх закінчення є однозначною підставою для закриття провадження у справі? Щодо неможливості прийняття судом процесуального рішення не передбаченого законом висловився Верховний Суд, який зазначив, що це є порушенням принципу законності, який полягає в обов'язку суду неухильно дотримуватися у своїй діяльності приписів Конституції України та законів України [11].

6. КУпАП не регламентує порядок направлення матеріалів справи про адміністративне правопорушення для розгляду до іншого суду у зв'язку з непідсудністю справи, тому суди застосовують ст. 34 КПК України, як найбільш близької галузі права.

Наведені приклади однозначно показують недоліки законодавства про адміністративну відповідальність та свідчать про наявність проблем на практиці, пов'язаних з відсутністю розуміння змісту аналогії права та аналогії закону й практичних критеріїв для їх застосування. Також слід мати на увазі, що КУпАП передбачає як судовий порядок притягнення до адміністративної відповідальності, так і позасудовий. 15.12.2023 р. набув чинності Закон України «Про адміністративну процедуру» (далі – ЗАП), норми якого поширюють свою дію на прийняття адміністративних актів про притягнення до адміністративної відповідальності, а значить адміністративні органи мають співвідносити положення КУпАП на відповідність принципам, закріпленим в ЗАП. Така вимога впливає з п. 3 Розділу IX. Прикінцеві та перехідні положення, відповідно до якого до приведення законодавчих актів у відповідність із ЗАП вони застосовуються в частині, що не суперечить принципам ЗАП.

Невідповідність КУпАП принципам ЗАП пов'язано з відсутністю в КУпАП норм, що регламентують дотримання принципів верховенства права та юридичної визначеності, безсторонності, забезпечення права на участь, зупинення провадження тощо.

Таким чином, маємо ситуацію, коли норми КУпАП не регламентують окремі питання притягнення до адміністративної відповідальності, а це призводить до порушення прав, свобод та законні інтересів особи, яка притягається до адміністративної відповідальності. Відповідно органи (суд або адміністративні органи) «вимушені» відшукувати шляхи для недопущення порушення прав особи, вдаватися до застосування аналогії чи співвідношення своїх дій з загальними принципами права та адміністративної процедури. Для подолання такої кризової ситуації необхідно якнайшвидше оновити КУпАП, привести його у відповідність з Конституцією України та загальними принципами права. На період до прийняття «нового КУпАП» вважаємо за необхідне виробити судовою практикою чітке розуміння можливості чи неможливості застосування положень КПК України під час розгляду справи про адміністративне правопорушення; якщо так, то розробити чіткі критерії для застосування аналогії права та аналогії закону для винесення справедливої постанови за результатами розгляду справи без порушення прав особи, яка притягається до адміністративної відповідальності.

### **Список використаних джерел**

1. Boiko I. V., Zyma O. T., Mekh Y. V., Soloviova O. M., Somina V. A. Administrative Procedure: European Standards and Conclusions for Ukraine. *Journal of Advanced Research in Law and Economics*. 2019. Vol. X, Winter, 7(45). P. 1968–1975.
2. Надточій проти України (Заява № 7460/03) : Рішення Європейського суду з прав людини від 15.05.2008 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_404#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_404#Text).
3. Лучанінова проти України (Заява № 16347/02) : Рішення Європейського суду з прав людини від 09.06.2011 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_788#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_788#Text).
4. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 08.06.2022 р. у справі № 2-591/11. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105110382>.
5. Постанова Одеського апеляційного суду від 25.04.2024 р. у справі № 523/1818/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/118604775>.
6. Постанова Біляївського районного суду Одеської області від 25.04.2023 р. у справі № 496/493/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/118603077>.
7. Постанова Ярмолинецького районного суду Хмельницької області від 25.04.2024 р. у справі № 689/842/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/118604499>.

8. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 16.05.2018 р. у справі № 910/24257/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/74121020>.

9. Постанова Тячівського районного суду Закарпатської області від 25.04.2024 р. у справі №: 307/1603/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/118605775>.

10. Постанова Вінницького міського суду Вінницької області від 25.04.2024 р. у справі № 127/5689/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/118615857>.

11. Постанова Об'єднаної палати Касаційного цивільного суду від 12.06.2023 р. у справі N 2-7985/2003. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/111713427>.

**СПАСЕНКО Вікторія Олександрівна**

*канд. юрид. наук, доц.,*

*доцентка кафедри адміністративного права*

*Національного юридичного університету*

*імені Ярослава Мудрого*

**АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ  
РЕЄСТРАТОРІВ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ РЕЧОВИХ ПРАВ  
НА НЕРУХОМЕ МАЙНО ТА ЇХ ОБТЯЖЕНЬ:  
ОКРЕМІ АСПЕКТИ РЕФОРМУВАННЯ**

Приписами ст. 38 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» встановлено, що державні реєстратори, суб'єкти державної реєстрації прав несуть, зокрема, адміністративну відповідальність за порушення законодавства у сфері державної реєстрації прав [1]. Водночас чинним законодавством визначено, що шкода, завдана державним реєстратором фізичній чи юридичній особі під час виконання своїх обов'язків, підлягає відшкодуванню на підставі рішення суду, що набрало законної сили, у порядку, встановленому законом.

Першочергово варто з'ясувати, хто є державним реєстратором у розумінні Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень». Відповідно до ч. 1 ст. 10 згаданого закону до кола державних реєстраторів віднесено: 1) громадян України, що мають вищу освіту за спеціальністю правознавство, відповідають кваліфікаційним вимогам, встановленим Міністерством юстиції України, та перебувають у трудових відносинах з суб'єктом державної реєстрації прав; 2) нотаріусів; 3) державних, приватних виконавців – у разі накладення/зняття таким виконавцем арешту на нерухоме майно під час примусового виконання рішень відповідно до закону [1]. Характерною рисою адміністративно-правового статусу державних реєстраторів є те, що їх посадові обов'язки є відправними, тобто

первісними, а права вже є вторинними (похідними). Це пов'язано з тим, що державні реєстратори виконують функції держави у сфері державної реєстрації прав, задля забезпечення прав, свобод та законних інтересів громадян [2, с. 105].

Принагідно слід зазначити, що адміністративна відповідальність у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно передбачена ст. 166<sup>-23</sup> Кодексу України про адміністративні правопорушення (надалі – КУпАП), відповідно до приписів якої за порушення порядку державної реєстрації накладається штраф [3]. Водночас ч. 2 ст. 166<sup>-23</sup> КУпАП встановлює відповідальність за повторне вчинення порушення порядку державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень. Тобто законодавець посилив адміністративну відповідальність за повторність вчинюваного правопорушення. У порівнянні варто звернути увагу на ст. 266 проекту Кодексу України про адміністративні проступки [4], який на сьогодні активно обговорюється у наукових колах. Відтак, приписами ст. 266 згаданого проекту за порушення порядку державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень накладається штраф другої категорії, тобто законодавцем не надано розмежування щодо повторності вчинення вказаного правопорушення. Однак, враховуючи важливість охорони суспільних відносин у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, варто у проекті Кодексу України про адміністративні проступки передбачити також й адміністративну відповідальність за повторне вчинення розглядуваного правопорушення.

На сьогодні протокол про адміністративне правопорушення, відповідно до приписів ч. 1 ст. 255 КУпАП, уповноважені складати посадові особи центрального органу виконавчої влади, що формує та реалізує державну політику у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, та його територіальних органів, тобто мова йде про посадових осіб Міністерства юстиції України. В той час, як справи про адміністративні правопорушення за статтею 166<sup>-23</sup> КУпАП підвідомчі районним, районним у місті, міським чи міськрайонним судам.

Підсумовуючи, варто резюмувати, що за порушення порядку державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень чинним КУпАП встановлено адміністративну відповідальність лише статтею 166<sup>-23</sup> КУпАП. Водночас у проекті Кодексу України про адміністративні проступки запропоновано закріпити адміністративну відповідальність у цій сфері більш звужено, оминаючи закріплення повторності вчинюваного правопорушення. Відтак постає необхідність подальших наукових розробок з метою удосконалення правового регулювання питань адміністративної відповідальності у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень.

### Список використаних джерел

1. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень : Закон України від 01.07.2004 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952-15>.
2. Нікітін В. В. Адміністративно-правові засади діяльності державних реєстраторів у сфері державної реєстрації прав. *Юридичний вісник*. 2023. № 2 (67). С. 101–107.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
4. Проект Кодексу України про адміністративні проступки, наданий для громадського обговорення Міністерством юстиції України за вих. № 11-11.1.2-23 від 30.06.2023 р.

### **СЬОМІНА Валентина Анатоліївна**

*канд. юрид. наук, доц.,  
доцентка кафедри адміністративного права  
Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого*

### **НОВІ СПОСОБИ ПРИПИНЕННЯ ДІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО АКТА**

Прагнучі забезпечити ефективне та результативне публічне адміністрування було прийнято Закон України «Про адміністративну процедуру» (далі – ЗАП) [1]. Цим нормативно-правовим актом уніфіковано правила взаємодії між державними органами та приватними особами (громадянами, бізнесом). Нормативного регулювання отримав інститут відкликання та визнання недійсним адміністративного акта. Загальні умови та порядок застосування нових механізмів врегульовані розділом 7 ЗАП.

Слід погодитись з дослідниками, котрі термін «відкликання» та «визнання недійсним» пов'язують з волевиявленням й використовують для позначення способу припинення дії адміністративного акта [2, с. 129].

Відповідно до ст. 86 ЗАП рішення про відкликання або визнання недійсним адміністративного акта приймає адміністративний орган з метою відновлення законності та/або захисту публічних інтересів, шляхом прийняття адміністративного акта. Прийняття останнього має відбуватися відповідно до адміністративної процедури, передбаченої ЗАП.

Відкликано може бути лише правомірний акт, а протиправний - визнається недійсним. Тому законодавець у ст. 87 ЗАП вміщує умови правомірності адміністративного акта (як такого, що прийнятий компетентним адміністративним органом відповідно до закону, котрий діяв на момент прийняття акта), через більш детальний опис підстав за

яких адміністративний акт є протиправним, а саме: 1) прийнятий адміністративним органом, що: а) не мав на це повноважень; б) використав дискреційні повноваження незаконно; 2) суперечить положенням закону щодо форми та змісту адміністративного акта; 3) порушує норми матеріального права; 4) не відповідає принципам адміністративної процедури.

Вирішуючи питання щодо відкликання або визнання адміністративного акта недійсним адміністративний орган враховує: 1) наслідки відкликання або визнання адміністративного акта недійсним для особи; 2) істотність причин для цього, зокрема час, що минув після прийняття адміністративного акта та інші обставини, що стосуються справи.

Таким чином законодавець наділяє адміністративний орган свободою оцінювати обставини, які впливають на прийняття рішення про відкликання або визнання адміністративного акта недійсним. Наголошуючи, при цьому, на дотриманні балансу між законним інтересом особи і публічним інтересом, правами і законними інтересами інших осіб (ст. 11, ч. 4 ст. 88, ч. 2, 5 ст. 89 ЗАП).

На особливу увагу заслуговує порядок відкликання адміністративного акта, оскільки останній є правомірним, проте суб'єкт владних повноважень припиняє його дію. Статтею 88 ЗАП передбачено декілька підстав відкликання адміністративного акта.

Відкликання можливе на користь особи. За такого випадку законодавець наділяє адміністративний орган правом за власною ініціативою або ініціативою особи, в тому числі із зворотною дією в часі, відкликати правомірний акт, до моменту завершення його виконання за винятком, якщо адміністративний акт аналогічного змісту необхідно прийняти знову чи відкликання акта суперечить закону.

За ініціативою особи обов'язковому відкликанню підлягає адміністративного акта котрий обмежує її право, свободу чи законний інтерес, у разі: (1) внесення змін до закону, на підставі якого прийнято такий адміністративний акт; (2) істотної зміни фактичних обставин, на підставі яких прийнято такий адміністративний акт (ч. 2 ст. 88 ЗАП, яка є імперативною).

Незважаючи на загальний підхід законодавця, що правомірний адміністративний акт не може бути відкликаний на шкоду особі (п. 2 ч. 1 ст. 86 ЗАП), ч. 3 ст. 88 закріплено підстави відкликання адміністративного акта на шкоду особі, а саме: 1) це передбачено законом (тобто іншим законом); 2) особа не виконала обов'язки, які виникли у зв'язку з прийняттям адміністративного акта; 3) особа зі своєї вини не виконала обов'язку щодо інформування про істотну зміну фактичних обставин, на підставі яких прийнято такий акт; 4) відкликання здійснюється з мотивів суспільної необхідності за умови попереднього і повного відшкодування особі збитків на підставі та в порядку, встановлених законом. Окреслений припис не є імперативним, оскільки



вживається словосполучення «може бути відкликаний», а це свідчить що такі дії адміністративний орган вчиняє на власний розсуд. Тобто повноваження щодо відкликання адміністративного акта, носить дискреційний характер. Відповідно до ч. 3 ст. 6 ЗАП здійснення адміністративним органом дискреційного повноваження вважається законним у разі дотримання таких умов: дискреційне повноваження передбачено законом; дискреційне повноваження 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, і відповідає принципам адміністративної процедури, визначеним цим Законом; вибір рішення адміністративного органу здійснюється без відступлення від попередніх рішень, прийнятих тим самим адміністративним органом в однакових чи подібних справах, крім обґрунтованих випадків.

Приписи ЗАП допускають відкликання або визнання недійсним адміністративного акта на користь однієї особи та на шкоду іншій, за умов дотримання визначених законодавцем вимог, що висуваються до відкликання на шкоду особі.

Практично значущою є позиція І. В. Бойко, за якою гарантією належного застосування дискреційних повноважень при відкликанні адміністративного акта з підстав захисту публічного інтересу є обґрунтування такого рішення. Це дасть змогу, наголошує вчена, особі ознайомитися з мотивами, якими керувався адміністративний орган при прийнятті негативного для неї адміністративного акта, і може слугувати запобіжником проти подальшого конфлікту і оскарження особою такого рішення в адміністративному та судовому порядку [3, с. 133].

Відкликання правомірного акта та визнання протиправного недійсним є новим і дієвим механізмом припинення дії адміністративного акта, метою якого є відновлення законності та/або захисту публічних інтересів. Реалізується через дискреційні повноваження адміністративного органу, що і викликає побоювання, оскільки діючи на власний розсуд, суб'єкт владних повноважень може цією свободою зловживати, переслідуючи власні цілі. Діяти задля відновлення законності та/або захисту публічних інтересів вимагає від владарюючих суб'єктів високого рівня правової культури, правосвідомості, добросовісності й дотримання принципів законності, пропорційності та обґрунтованості адміністративного акта.

### **Список використаних джерел**

1. Про адміністративну процедуру : Закон України від .02.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>.
2. Мілієнко О. А. До питання відкликання адміністративних актів. URL: [http://vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc47/part\\_1/29.pdf](http://vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc47/part_1/29.pdf).

3. Бойко І. В. Справа Новака Джоковича: аналіз деяких принципів адміністративної процедури URL: <http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/254405/251633>.

**ЧАЛАБІЄВА Маріям Рзаївна**

*канд. юрид. наук,  
наукова співробітниця НДІ державного будівництва  
та місцевого самоврядування НАПрН України*

## **ЦИФРОВІЗАЦІЯ УПРАВЛІННЯ: ЕВОЛЮЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ПОСЛУГ ЕЛЕКТРОННОЇ ДЕРЖАВИ В УКРАЇНІ**

У сучасному світі інформаційні технології стали невід'ємною частиною нашого повсякденного життя – вони забезпечують задоволення багатьох потреб людини через стрімкі досягнення цифровізації. Публічне адміністрування також трансформується під впливом цифрових інновацій. Україна активно рухається у напрямку розбудови «сервісної цифрової держави», яка ґрунтується на електронному управлінні та пропонує численні електронні додатки, ресурси й програми задля спрощення доступу громадян до адміністративних послуг. Це не лише покращує імідж країни на міжнародній арені, але й значно підвищує комфорт громадян за рахунок оперативної роботи онлайн-сервісів.

В умовах триваючого військового конфлікту в Україні електронна держава, зокрема, забезпечення надійного доступу до адміністративних послуг, набуває особливого значення. Навіть під час війни, уряд мусить гарантувати безперебійне функціонування онлайн-сервісів, які гарантують соціальну стабільність та підтримку громадян. Це підкреслює важливість адаптації систем електронного урядування до умов кризи, а також необхідність розробки механізмів швидкої мобілізації ресурсів в умовах надзвичайних ситуацій.

Цифровізація – це фактично процес збагачення фізичного світу електронними цифровими пристроями, інструментами та системами. Вона створює основу для ефективного електронного зв'язку між різними елементами, забезпечуючи взаємну інтеграцію віртуального та реального світу.

Процеси цифровізації сприяли розбудові «сервісної електронної держави» – це форма організації співжиття, головна функція якої полягає у захисті інтересів громадян та задоволенні їх потреб через якісне обслуговування. Такі адміністративні реформи спрямовані на підвищення якості надання державних і муніципальних послуг та забезпечення високої доступності до них.

Ключовою умовою успіху у формуванні сервісної держави є забезпечення високого рівня якості адміністративних послуг для кожного

громадянина, кожного господарючого суб'єкта та кожної громадської організації. Важливо, що якість обслуговування не повинна залежати від особистих характеристик клієнта чи його місцезнаходження, а рівень відмов у наданні послуг має бути мінімізований.

У сучасних умовах цифровізація стала визначальним процесом, який сприяє плідній взаємодії між людьми та інтернет-технологіями. Ця взаємодія є ключовою для реалізації принципів та вимог, які характеризують сервісну державу. Зокрема, ідея цифровізації державних послуг полягає у забезпеченні доступу до адміністративних послуг у електронному форматі.

Ефективне виконання державних функцій, високий рівень надання адміністративних послуг за допомогою інтернет-технологій можливе лише за умови адекватного правового регулювання процедурних механізмів. У цьому контексті, Закон України «Про адміністративні послуги» є фундаментальним документом, який в розділі про електронні послуги вказує на обов'язок держави забезпечувати доступ до адміністративних послуг в електронному форматі через Єдиний державний вебпортал електронних послуг [1].

Цей портал має надавати доступ до національних електронних інформаційних ресурсів, забезпечувати обробку електронних звернень та вирішувати адміністративні справи [2].

Основна мета цифровізації адміністративних послуг полягає в спрощенні взаємодії громадян з органами державної влади та місцевого самоврядування. Однак у процесі її впровадження виявилася проблема так званої «цифрової дискримінації». Доступ до інтернет-технологій вимагає певних знань і навичок, але через відносно низький рівень цифрової освіченості, не всі громадяни здатні скористатися цими новими можливостями. Згідно з даними Міністерства цифрової трансформації України, рівень цифрової грамотності в країні за 2023 р. становить 60 %. Тобто такий обсяг населення наразі володіє цифровими навичками на базовому та просунутому рівні [3].

Але існує певний цифровий розрив між сільськими та міськими регіонами, який становить приблизно 30 %, при цьому близько 7 мільйонів українців залишаються у стані цифрової нерівності. Пріоритетом залишається тема подолання цифрової нерівності та розриву задля досягнення цілей цивілізованої цифровізації.

Інша важлива проблема у сфері цифровізації адміністративних послуг полягає у відсутності належної взаємодії між державними системами, що ускладнює процес їх надання. Закон України «Про адміністративні послуги» забороняє вимагати від заявників інформацію або дані, які вже містяться у різних органах влади, проте відсутність ефективної взаємодії призводить до необхідності повторного надання цих даних [1].

Крім того, проблема відсутності надійних засобів захисту для безпечного обміну ідентифікаційними даними залишається актуальною.

Зі зростанням популярності надання адміністративних послуг через Інтернет збільшується використання технічно несумісних механізмів ідентифікації. Актуальним залишається питання гарантування безпечного кібернетичного простору.

Впровадження цифровізації адміністративних послуг також стикається з обмеженнями у процедурі отримання деяких послуг в електронному вигляді, які часто обмежуються лише первинними стадіями процесу. Часто ЦНАПи не можуть забезпечити отримання послуг на належному рівні онлайн, натомість надаючи лише базову інформацію або електронні форми без подальшої підтримки або взаємодії.

Цифровізація адміністративних послуг має забезпечити користувачів безпечними сервісами, що дозволяють отримати детальну інформацію про послуги, заповнити та завантажити необхідні документи, отримати інформацію про стан розгляду справи та здійснити онлайн-оплату. Наразі ці процеси працюють недосконало, що ускладнює отримання адміністративних послуг за допомогою сучасних технологій.

На жаль, юридичний аспект цифровізації адміністративних послуг містить певні недоліки, які потребують уваги і вирішення. Ці проблеми проявляються на різних стадіях надання послуги. Наприклад, на першому етапі «подання заяви»: існує проблема відсутності чіткого визначення правового статусу електронної форми заяви, що заповнюється на веб-сторінках. Законодавство визначає процедуру подання заяви з електронним цифровим підписом, але існує також можливість заповнення електронної форми безпосередньо через веб-сторінку, що не має належного правового врегулювання. Відсутність чіткого механізму для легітимізації таких електронних заяв створює бар'єри для підтвердження волевиявлення сторін і ідентифікації заявників.

Ще одна правова проблема пов'язана з етапом обробки отриманих заяв і документів, де застосовується електронна міжвідомча взаємодія. Закон України «Про адміністративні послуги» вимагає, щоб суб'єкти, які надають ці послуги, забезпечували доступ до необхідної інформації та її захист [1]. Проте невизначеність в законодавстві щодо організації цієї електронної взаємодії, зокрема невизначеність прав і обов'язків органів у цьому процесі, створює юридичну невизначеність.

Цифровізація адміністративних послуг в Україні призначена для спрощення процедур надання послуг за допомогою інтернет-технологій, що в цілому має позитивний вплив на суспільні відносини. Проте, детальний аналіз процедури отримання цих послуг та чинне законодавство виявив низку недоліків, що ускладнюють цифровізацію.

З метою вирішення існуючих проблем, пропонуємо рекомендації, що охоплюють як технічні, так і правові аспекти. Їх впровадження допоможе покращити цифровізацію. Рекомендації неправового характеру включають забезпечення доступу до швидкісного інтернету на всій

території країни, проведення інформаційних кампаній для підвищення цифрової грамотності, що сприятиме подоланню «цифрової дискримінації». Також важливо створити ефективну систему міжвідомчого документообігу та покращити технічне оснащення ЦНАПів.

Правові рекомендації включають затвердження алгоритму взаємодії між суб'єктами надання адміністративних послуг онлайн та впровадження особливих форм електронного підпису для документів, що заповнюються онлайн.

Окрему увагу варто приділити аспектам, пов'язаним з військовою агресією Росії проти України. Війна внесла серйозні корективи в потреби та можливості цифрової трансформації. В умовах війни особливо актуальним стає забезпечення стабільного доступу до електронних послуг у регіонах, що стикаються з військовими діями, а також забезпечення безпеки даних та оперативного відновлення інформаційних систем у разі кібератак. Цифрова стійкість та безперебійність надання адміністративних послуг стають життєво необхідними, сприяючи не тільки зручності, але й виживанню громадян у критичних умовах.

Резюмуючи, Україна має усі можливості для створення ефективної системи цифрових адміністративних послуг. Прогрес у цій сфері вже досягнуто, але для повноцінного функціонування процесу потрібен системний підхід до вирішення виявлених проблем. Тільки так можна досягти високого рівня якості електронних послуг, що є важливим фактором розвитку демократії та підвищення якості життя громадян.

### **Список використаних джерел**

1. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>.
2. Єдиний державний портал адміністративних послуг. URL: <https://my.gov.ua/page/about>.
3. Офіційний сайт Урядового порталу. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/93-ukraintsiv-volodiiut-tsyfrovyumu-navychkamy-mintsyfyry-prezentuvala-rezultaty-doslidzhennia-tsyfrovoi-hramotNesti-ukraintsiv>.

**АРГУНОВА Дарина Вячеславівна**  
*студентка 2-го курсу, 3-ї групи факультету юстиції  
Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого*

### **ПРАВОВІ АКТИ ЯК ПРІОРИТЕТНА ФОРМА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ**

Однією з найактуальніших проблем у сучасній науці адміністративного права є формування доктринальних понять та

категорій. Поширення ідей європейської доктрини адміністративного права та нормативного матеріалу, спричинене євроінтеграційними процесами, призводить до уведення нових термінів, що часто стають синонімами або навіть протилежними концепціями. Це призводить до утруднень у формулюванні законодавчих визначень та, відповідно, ускладнює чіткість та ефективність правового регулювання.

Сучасна теорія права пропонує два підходи до розуміння поняття «правовий акт». У вузькому розумінні це розглядається як офіційний документ компетентного державного органу, що має юридичні наслідки. Широкий підхід враховує, що правові акти можуть існувати не лише в письмовій формі та видаватися не тільки державними органами влади, а й іншими суб'єктами, які мають відповідний юридичний статус.

За широким підходом, правовий акт представляє собою волевиявлення уповноваженого суб'єкта, спрямоване на досягнення юридичного ефекту. Проте існують різні погляди на його визначення. Деякі автори розглядають його як зовнішнє вираження волі, інші визначають як волевиявлення уповноваженого суб'єкта, що здійснюється у випадках, визначених законом, та призводить до юридичних наслідків, встановлених законом.

Термін «адміністративний акт» також використовується для позначення вчинених рішень та дій публічної адміністрації в рамках її повноважень. Однак цей підхід не є універсальним, адже деякі вчені вбачають його обмеженим у контексті взаємодії держави з приватними особами [1, с. 18–20].

З урахуванням сучасних уявлень про публічне адміністрування та розширення суб'єктного складу цієї сфери, видається відповідним термін «правовий акт публічної адміністрації». Цей термін враховує не лише вчинення уповноваженими суб'єктами, а й залучення інших суб'єктів у встановлені законом випадки, що може визначати права, обов'язки та інтереси фізичних та юридичних осіб.

Питання формування доктринальних понять і категорій у науці адміністративного права стають актуальними в контексті активного запозичення європейських ідей та норм у зв'язку з євроінтеграцією. Цей процес призводить до великої кількості термінів, що позначають різні аспекти та поняття, породжуючи законодавчі дефініції, які іноді не забезпечують чіткість та ефективність правового регулювання.

Сучасна теорія права має два підходи до розуміння «правового акта». У вузькому розумінні це офіційний письмовий документ, який призводить до юридичних наслідків. Широкий підхід враховує, що правові акти можуть існувати не лише в письмовій формі та видаються різними суб'єктами у рівних правових статусах.

Термін «адміністративний акт» використовується для позначення рішень, дій або бездіяльності публічної адміністрації у виконанні її повноважень. Проте, існують розбіжності у тлумаченні цього терміна, зокрема, щодо включення до нього адміністративних договорів [2, с. 55].

Він виявляється більш відповідним, охоплюючи всі волевиявлення органів публічного адміністрування, як у відносинах з приватними особами, так і внутрішньо-управлінських. Це поняття більш широке і враховує сучасні уявлення про публічне адміністрування та його різні форми.

Важливо визначити обсяг та класифікацію правових актів публічної адміністрації, звертаючи увагу на різноманіття їх призначень. Нормативно-правові акти, нормативні договори, акти правозастосування та інтерпретаційні акти можуть включати в себе різноманітні аспекти регулювання, а законодавець визначає, які саме акти можуть бути предметом оскарження в адміністративних судах.

Термін «правовий акт управління» допомагає відмежувати правові акти, спрямовані на управлінські аспекти від тих, що не мають відношення до управління. Використання цієї конструкції дозволяє більш точно класифікувати та розуміти індивідуальні акти публічної адміністрації та розробляти відповідні процедурні форми їх прийняття [3, с. 161].

Проблеми визначення термінів «адміністративний акт» та «індивідуальний акт» вимагають уваги, існують різні підходи до їх розуміння. Важливо визначити об'єкт та спрямованість впливу адміністративного акта, забезпечуючи чітке розмежування його від інших індивідуальних актів та зберігаючи його зовнішню спрямованість.

У сучасному адміністративному праві важливо уточнити та вивчити доктринальні поняття та категорії, особливо в контексті євроінтеграції та запозичення європейських ідей. Цей процес може призводити до розпливчатості та неоднозначності в термінах, що ускладнює правове регулювання.

Один із ключових аспектів цього дослідження – розуміння «правового акта». Деякі автори визначають його як офіційний письмовий документ з юридичними наслідками, тоді як інші враховують ширший підхід, що дозволяє розглядати правові акти і без письмової форми.

Термін «адміністративний акт» використовується для позначення волевиявлень публічної адміністрації. Проте розбіжності в його тлумаченні можуть призводити до неоднозначності. Важливо визначити обсяг та класифікацію правових актів публічної адміністрації, розглядаючи різноманітні аспекти регулювання.

«Правовий акт управління» може слугувати альтернативою, яка враховує всі волевиявлення органів публічного адміністрування. Такий термін полегшує класифікацію та розуміння актів, спрямованих на управлінські аспекти [4, с. 47].

Уточнення термінології є ключовим для ясності та ефективності правового регулювання. «Адміністративний акт» може визначати частину поняття «індивідуальний акт» та застосовуватися до рішень у конкретній адміністративній сфері. Важливо враховувати різні підходи та аргументи, пов'язані зі зміною термінології.

Деякі вчені пропонують замінити «адміністративний акт» терміном «індивідуальний акт управління». Це може бути обґрунтовано тим, що термін «адміністративний акт» є поширеним в Європейському союзі та позначає рішення адміністративних органів. Однак важливо враховувати широкий спектр управлінських рішень та уникати непорозумінь.

Зазначені аргументи мають свої плюси та мінуси, зокрема, врахування ролі громадськості у прийнятті управлінських рішень та важливість єдності процедурної та матеріальної форм публічного адміністрування. Розгляд дій як самостійної групи правових актів може бути обґрунтованим для забезпечення їхнього адекватного судового захисту.

Узагальнюючи, важливо продовжувати дослідження в цьому напрямку, уникати непорозумінь у термінології та забезпечити чіткість та ефективність правового регулювання в контексті сучасних викликів адміністративного права. Правові акти публічної адміністрації представляють собою вираження волі уповноваженого суб'єкта публічної адміністрації й можуть приймати різні форми (письмову, усну, конклюдентну). Їх виникнення обумовлене законом та здійснюється з метою реалізації завдань і виконання функцій публічної адміністрації, визначених законом, і викликає визначені юридичні наслідки.

### **Список використаних джерел**

1. Семенченко А. І. Категорійно-понятійний апарат стратегічного планування забезпечення національної безпеки. *Стратегічна панорама*. 2018. № 1. С. 22.
2. Школик А. М. Порівняльне адміністративне право : навч. посіб. Львів : ЗУКЦ, 2020. 308 с.
3. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. проф. Ю. П. Битяка. Харків : Право, 2020. 292 с.
4. Мойсак С. М. Акти управління як джерела адміністративного права України. *Актуальні проблеми держави і права*. 2020. Вип. 26. С. 124–128.

**БОЙКО Катерина Олександрівна**  
*студентка 2-го курсу, 5-ї групи факультету юстиції  
Національного юридичного університету  
мені Ярослава Мудрого*

### **СПРАВИ ПРО ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ: ПРАКТИКА ВЕРХОВНОГО СУДУ**

13 років тому було ухвалено Закон України «Про доступ до публічної інформації» [1], що стало важливим кроком у розвитку українського законодавства, адже можливість доступу до публічної інформації є не



тільки правом громадян, а й інструментом покращення роботи органів влади. Прозорість у роботі органів державної влади є одним з принципів державної служби, перелічених у ст. 4 Закону України «Про державну службу» [2]. Прозорість є необхідною, бо вона дозволяє не тільки фіксувати випадки зловживань і порушень закону, а й попереджувати їх здійсненням психологічного тиску на посадовців, даючи їм зрозуміти, що порушення чи зловживання не приховати, а тому і не уникнути покарання згодом.

Публічна інформація – це інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, яку було відображено та задокументовано будь-якими засобами та на будь-яких носіях; така інформація є відкритою за виключенням встановлених законодавством випадків. Проте у деяких випадках публічна інформація може мати обмежений доступ. Публічна інформація з обмеженим доступом поділяється на:

– конфіденційну, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень, та яка може поширюватися у визначеному ними порядку за їхнім бажанням відповідно до передбачених ними умов);

– таємна, розголошення якої може завдати шкоди особі, суспільству і державі. Таємною визнається інформація, яка містить державну, професійну, банківську, розвідувальну таємницю, таємницю досудового розслідування та іншу передбачену законом таємницю;

– службова, що міститься в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрішню службову кореспонденцію, доповідні записки та рекомендації, якщо вони пов'язані з розробкою напряму діяльності установи або здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної влади, процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню та/або прийняттю рішень, а також та інформація, яка була зібрана в процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці.

Аби обмежити доступ до інформації, вона має пройти «трискладовий тест»:

1. Обмеження доступу здійснюється в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи кримінальним правопорушенням, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя.

2. Розголошення призведе до істотних негативних наслідків.

3. Шкода від розголошення переважатиме суспільний інтерес.

Краще розуміння того, як це все працює в реальному житті, демонструє практика Верховного Суду. Можна звернутися до рішення у справі № 817/1432/15 від 07.02.2018 р. [3], де якраз розглядається дане питання. Позивач наполягав на тому, що відмова бути присутнім та здійснювати відеофіксацію зборів суддів Господарського суду Рівненської області, на яких проходило обрання голови суду. Однак Верховний Суд став на сторону відповідача і лишив ухваленою без змін постанову окружного адміністративного суду, таким чином не задовольнивши позов. Виходячи з Закону України «Про доступ до публічної інформації», в даній ситуацією публічною інформацією є не сам перебіг зборів, а результати обрання голови суду, оскільки публічна інформація створюється лише після завершення голосування та полягає у прийнятті рішень, які фіксуються, шляхом оформлення відповідного протоколу. Системний аналіз наведеної справи дає підстави для висновків, що визначальною ознакою публічної інформації є те, що вона по своїй суті є заздалегідь готовим зафіксованим на певному носії продуктом, а створювати такий продукт може виключно суб'єкт владних повноважень у процесі здійснення ним своїх владних управлінських функцій. У подальшому ж мати доступ до цього продукту і використовувати може будь-яка особа, навіть якщо він не є суб'єктом владних повноважень.

Підсумовуючи все вище сказане, можна дійти до наступних висновків: поняття публічної інформації не дорівнює поняттю відкритої інформації, що означає, що не вся публічна інформація не має обмежень у доступі. Публічною інформацією є не сам процес ухвалення рішення, проведення засідань, зборів, процес виконання посадових обов'язків, голосування, тощо, а їхні результати, тому запит на фото-, аудіо- чи відеофіксацію процесу ухвалення рішення, проведення засідань, зборів, процесу виконання посадових обов'язків, голосування, тощо може бути відхилено, як це було у вище згаданій справі; натомість публічною інформацією буде результат даних процесів – результати голосування, витяг про результати засідання, зборів, звіт про виконання посадових обов'язків, тощо, які не можуть бути прихованими, якщо їхній зміст не підпадає під визначення інформації з обмеженим доступом.

### **Список використаних джерел**

1. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>.
2. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.
3. Постанова Верховного суду від 7 лютого 2018 р. у справі № 817/1432/15. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/72324104>.

**ВАЛЕЖНА Софія Дмитрівна**  
*студентка 2-го курсу, 3-ї групи факультету юстиції  
Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого*

## **ЩОДО ОСОБЛИВОСТЕЙ ПИТАННЯ ВСТУПУ НА ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ ТА ЇЇ ПРИПИНЕННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ**

Війна, що розпочалася в Україні 24 лютого 2022 р., суттєво вплинула на всі аспекти життя, в тому числі й на систему публічного адміністрування. З метою забезпечення стійкості та функціонування публічної служби в умовах воєнного стану, було внесено важливі зміни до законодавства. Прийняття Президентом України Указу «Про введення воєнного стану в Україні» від 24.02.2022 р. № 64/2022 [1], затвердженого Законом України № 2102-IX від 24.02.2022 р., стало поштовхом для поточного реформування вітчизняного законодавства на час введення режиму воєнного стану.

Одним із таких правових актів, спрямованих на регулювання трудових відносин у період воєнного стану, став Закон України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану», прийнятий 15.03.2022 р. [2].

Зміст режиму воєнного стану, порядок оголошення та скасування, правові основи діяльності державних органів, військових командувань, органів військового управління, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій в умовах воєнного стану, права, забезпечення прав і свобод людини і громадянина, а також законних прав та інтересів юридичних осіб визначаються Законом України «Про правовий режим воєнного стану» [3]. В умовах воєнного стану Президент України, Верховна Рада України діють виключно на підставі, у межах повноважень та способ, визначені Конституцією та законами України. Кабінет Міністрів України, інші органи державної влади, військове командування, військові адміністрації, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування здійснюють повноваження, надані їм Конституцією України, Закону України «Про правовий режим воєнного стану» та іншими законами України [3].

На період дії воєнного стану не можуть бути припинені повноваження Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, а також судів, органів прокуратури України, органів, які здійснюють адміністративно-розшукову діяльність, досудове розслідування, а також органів з підрозділами, які здійснюють контррозвідальну діяльність.

У період воєнного стану порядок призначення на публічну службу зазнав таких змін: Конкурсний відбір, проведення конкурсу на заміщення

вакантних посад державної служби не є обов'язковим. Рішення про призначення на посаду приймається керівником державного органу. Строк дії контракту, прийняття на державну службу відбувається на основі строкового контракту, строк дії якого визначається керівником державного органу, але не може перевищувати одного року. Вимоги до кандидатів, до кандидатів на посади державної служби в період воєнного стану застосовуються загальні вимоги, встановлені Законом України «Про державну службу» [4].

Відносини, які виникають у зв'язку зі вступом, проходженням і припиненням державної служби, регулюються Законом України «Про державну службу», якщо інше не передбачено цим Законом.

Тим не менш, як вже зазначалося, в період дії воєнного стану набрав чинності Закон України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» від 15.03.2022 р. [2] який все ж таки встановлює деякі особливості проходження державної служби, служби в органах місцевого самоврядування; а також особливості трудових відносин державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування у період дії воєнного стану. Стаття 19 Закону України «Про державну службу» визначає право громадян України на державну службу. Це відповідає положенням ч. 2 ст. 38 Конституції України, згідно з якою громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування [5].

Однак у поточному законодавстві є й певні особливості та обмеження такого універсального конституційного права. Повнолітні громадяни, які володіють державною мовою відповідно до встановленого рівня, та мають вищу освіту – магістра або бакалавра – можуть претендувати на посади урядовців. Не мають права вступати на державну службу: особи з визнаною недієздатністю або обмеженою дієздатністю, особи із судимістю за умисні злочини, особи, позбавлені права на зайняття посад у державному секторі за рішенням суду, та ті, хто піддавався адміністративному стягненню за корупційні правопорушення. Також особи з громадянством іншої країни, не пройшовши спеціальну перевірку, й ті, хто підпадає під заборону відповідно до закону «Про очищення влади», не можуть претендувати на посади у державному секторі.

Стаття 21 Закону України «Про державну службу» регулює процедуру вступу на державну службу. Згідно з нею, громадяни України можуть призначатися на посади державної служби лише на підставі результатів конкурсу. Винятком є випадки, які передбачені законом. Таким чином, прийняття на державну службу без проведення конкурсу заборонене, за виключенням випадків, визначених законодавством. Це гарантує прозорість та об'єктивність відбору кандидатів на посади у державному апараті. Особа, яка вступає на державну службу вперше, стає державним службовцем з дня публічного складення нею Присяги державного службовця. Тимчасово призначена особа, яка повторно

призначається на посаду державної служби, набуває статусу державного службовця з дня призначення на посаду.

Під час воєнного стану порядок призначення на публічну службу може відрізнятись від звичайного порядку в мирний час і може бути регульований відповідним законодавством про воєнний стан. Згідно зі статтею 43 Закону № 889-VIII, якщо керівник державної служби планує змінити істотні умови роботи, він повинен письмово повідомити державного службовця не пізніше, ніж за 30 календарних днів до цієї зміни. У випадку, якщо державний службовець не згоден з новими умовами і бажає припинити роботу на державній службі, він може подати заяву про звільнення або про переведення на іншу посаду, запропоновану йому. Це повинно бути зроблено не пізніше, ніж за 30 календарних днів з моменту отримання повідомлення про зміни [4].

Проте, якщо неможливо перевести державного службовця на іншу посаду у зв'язку з його незгодою з новими умовами роботи, він може бути звільнений. Зазвичай під час воєнного стану держава може приймати особливі заходи, щоб забезпечити ефективність державного управління та виконання важливих функцій. Це може включати надання додаткових повноважень військовим та цивільним органам, які займаються управлінням країною в умовах воєнного стану. Щодо призначення на публічну службу, у період воєнного стану може бути введений особливий порядок, який може передбачати прискорений відбір кандидатів, зміну процедур проведення конкурсів, а також залучення осіб на публічну службу за спеціальними умовами. Важливо, щоб такий порядок був узгоджений з вимогами законодавства та забезпечував дотримання принципів демократії, прав людини та рівності. Також варто зазначити, що у воєнний період можуть діяти особливі умови і вимоги щодо військової служби та управління державними органами, які можуть впливати на призначення на публічну службу.

У період воєнного стану порядок звільнення під час проходження публічної служби може бути визначений законодавством країни. Зазвичай цей порядок включає такі основні кроки:

1) аналіз обставин: керівництво органу або установи, де працює державний службовець, аналізує ситуацію та обставини, які викликали потребу у звільненні працівника в період воєнного стану; Підготовка документів, залежно від причини звільнення, підготовляються необхідні документи, включаючи рішення або наказ про звільнення, який може містити відповідні пояснення;

2) інформування державного службовця: державний службовець повідомляється про рішення про його звільнення відповідно до законодавства та внутрішніх правил установи;

3) виконання процедур звільнення: здійснюється відповідна процедура звільнення, яка може включати передачу обов'язків, збір і

повернення службової та матеріальної документації, а також повернення робочого обладнання;

4) оформлення виходу з офіційних обов'язків: державний службовець формально звільняється з посади та втрачає свої службові повноваження з дати, встановленої рішенням або наказом;

5) розрахунок компенсацій: якщо це передбачено законодавством або умовами контракту, проводиться розрахунок компенсацій за нескорочений відпустковий залишок, а також за інші виплати, які передбачені законом або договором;

6) заключні дії: проводяться всі необхідні заключні дії звільнення, такі як повернення службових пропусків, ключів, карток доступу.

Під час дії воєнного стану важливо враховувати особливості припинення державної служби за різними підставами, включаючи ініціативу суб'єкта призначення. У цей період таке припинення може мати місце у випадках тимчасової непрацездатності державного службовця або під час його перебування у відпустці, за винятком випадків відпустки у зв'язку з вагітністю та пологами або відпустки для догляду за дитиною до трирічного віку. У разі тимчасової непрацездатності державного службовця або перебування його у відпустці, дата звільнення визначається як перший робочий день, що настає за днем закінчення тимчасової непрацездатності, вказаної у відповідному документі, або перший робочий день після закінчення відпустки. Це стосується інших підстав припинення державної служби, які можуть виникнути під час воєнного стану, зокрема в разі застосування заборони згідно із Законом України «Про очищення влади» або відповідно до умов контракту про проходження державної служби.

У період воєнного стану порядок призначення та звільнення на посаду публічного службовця може бути суттєво модифікований у зв'язку з виникненням надзвичайних обставин і змінами у правовому середовищі. У період воєнного стану можуть застосовуватися особливі процедури призначення на посаду публічного службовця, включаючи прискорений відбір або тимчасові призначення на важливі посади. У зв'язку зі специфічними потребами під час воєнного стану можуть бути введені нові критерії відбору кандидатів на посади публічних службовців, що відповідають потребам влади у цей період. Під час воєнного стану процеси призначення та звільнення можуть бути більш швидкими та ефективними для забезпечення надійності та ефективності владних структур. Влада повинна мати стратегічний план дій щодо призначення та звільнення публічних службовців у період воєнного стану, щоб забезпечити неперервність управління та виконання важливих функцій держави. Незважаючи на надзвичайні обставини, процеси призначення та звільнення публічних службовців у період воєнного стану повинні дотримуватися законодавства та міжнародних стандартів з прав людини.

### Список використаних джерел

1. Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24.02.2022 р. № 64/2022 ; затв. Законом України № 2102-IX від 24.02.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text>.
2. Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану : Закон України від 15.03.2022 р. № 2136-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2136-20>.
3. 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>.
4. Про державну службу. Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.
5. Конституція України : офіц. текст від 28.05.1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>.

**ВІЛЬХІВСЬКИЙ Владислав Вячеславович**  
 студент 4-го курсу 8-ї групи факультету прокуратури  
 Національного юридичного університету  
 імені Ярослава Мудрого

### ПОРІВНЯННЯ СИСТЕМИ ЮСТИЦІЇ ТА СПОСОБІВ ЗАХИСТУ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ НІМЕЧЧИНИ: КЛЮЧОВІ АСПЕКТИ

Принципи адміністративного судочинства встановлюють найважливіші закономірності процесу розв'язання правових спорів у сфері публічно-правових відносин. Вони зумовлюють значущість, законність і соціальну цінність правовідносин, що виникають між громадянином і органами державної влади, місцевого самоврядування та їхніх посадових і службових осіб. Відсутність правових принципів адміністративного судочинства призведе до появи елементів довільності, бюрократизму, неорганізованості, беззаконня, несправедливості та аморальності. Ось чому в умовах чинної реформи правової системи та євроінтеграційних процесів особливої актуальності набуває дослідження адміністративної юстиції загалом та принципів її діяльності зокрема.

«Адміністративне судочинство є правовою конкретизацією конституційних прав і свобод особи». У цій тезі вдало підкреслюється роль добре врегульованої адміністративної юстиції в забезпеченні прав і свобод особи. У сучасному світі адміністративне судочинство є єдиним універсальним інститутом захисту законодавчо закріплених прав та законних інтересів громадян, що уособлює поєднання двох самостійних механізмів, а саме виконавчої та судової гілок влади. До того ж цей інститут визнається універсальним як у рамках національної правової

системи, так і в масштабах загальносвітової системи. Відомо, що для формування адміністративної юстиції в Україні було взято за основу працюючі правові системи розвинутих європейських країн: Німеччини, Франції, Польщі, а також кращий досвід судової практики, що формують європейську систему захисту прав людини. Отже, подальша реформа адміністративної юстиції неможлива без врахування досвіду країн Європейського Союзу. Судовий адміністративний контроль формує повноцінний механізм захисту держави і суспільства від протиправних юридичних актів, рішень і дій органів публічної влади та посадових осіб.

Право на судовий захист в адміністративному судочинстві України в загальному вигляді закріплено в ч. 2 ст. 55 Конституції, а відповідно до ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин. Адміністративні суди покликані захищати права особи, і це їх основна функція, що пов'язано з реалізацією принципу захисту прав людини у суді. Загалом, принципи адміністративного судочинства - це правові ідеї, обумовлені соціально-економічними та політичними засадами держави і суспільства, закріплені безпосередньо в правових нормах або впливають із їх змісту та відображають основні вимоги щодо справедливого розгляду і вирішення адміністративних справ. Принципи адміністративного судочинства закріплені в Конституції України, Конвенції про захист прав людини і основних свобод та інших міжнародних договорах, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України.

Ефективний захист прав і свобод є фундаментальним принципом, визнаним на міжнародному рівні, а також більшістю національних правових систем світу. Разом із правом на ефективний судовий захист він є важливим елементом демократичної підзвітності держави. Цей принцип належить до широкої концепції, яка загалом охоплює різні елементи, зокрема доступ до правосуддя, право на ефективний правовий захист і принципи справедливого судового розгляду та належної судової процедури. Концепція ефективного правового захисту глибоко вкоренилася в міжнародному праві, законодавстві Європейського Союзу та в прецедентному праві Європейського суду з прав людини. Зокрема, у ст. 10 Загальної декларації прав людини (1948) передбачено право на судовий захист та встановлено окремі елементи права на доступ до правосуддя, а саме - право на розгляд справи прилюдно і з додержанням усіх вимог справедливості незалежним і неупередженим судом.

Принцип ефективного правового захисту згадується в Договорі про Європейський Союз (1992), де зазначено, що держави-члени повинні надати кошти, достатні для забезпечення ефективного правового захисту у сферах, на які поширюється дія права Союзу. Однак більшої конкретизації принцип отримав у ст. 47 та ст. 51 Хартії основних прав



Європейського Союзу (2000). У ст. 47 Хартії передбачено, що кожна людина, чиї права та свободи, гарантовані правом Європейського Союзу, були порушені, має право на правовий захист у суді за умов дотримання передбачених статтею вимог. Кожна людина може вдатися до допомоги адвоката, захисника або призначити свого представника. До того ж ст. 47 та ст. 52 Хартії змістовно відсилає до ст. 6 та ст. 13 Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод (1950). Кожен має право на ефективний засіб юридичного захисту в національному органі, навіть якщо таке порушення було вчинене особами, які здійснювали свої офіційні повноваження. Закріплені в Конвенції загальні положення конкретизуються в резолюціях та рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи щодо вдосконалення законодавства держав-членів у сфері адміністративного судочинства.

У ч. 1 ст. 14 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права (1966) також сформульовано кілька положень, що гарантують людині право на судовий захист і на доступ до суду (право на справедливий судовий розгляд), зокрема право на розгляд справи компетентним, незалежним і безстороннім судом, створеним на підставі закону. Однак усі названі положення є декларативними та не розкривають значення і зміст ефективного захисту. Принцип ефективного судового захисту останнім часом набуває все більшої популярності в прецедентному праві. Він спрямований на забезпечення правового захисту і належної адміністративної процедури, додає змістовне навантаження принципу верховенства права, походить з нього та допомагає втілити останній у життя. Водночас верховенство права включає зобов'язання дотримуватися неупередженої та справедливої адміністративної процедури. Принцип ефективного захисту закріплений прецедентним правом Європейського суду з прав людини, зокрема у справі Джонстона та інших 1986 року (№ 6/1985/92/139), де було вперше зроблено спробу розтлумачити його зміст. А також у справі «Стенлі Адамс проти Комісії» (№ 145/83), де Суд розробив тлумачення процедурних і основних прав.

У Німеччині діяльність адміністративних судів закріплена у Конституції Федеративної Республіки і становить ефективну модель реалізації права громадянина на судовий захист від порушення його прав державною владою. Німецьке конституційне право захищає не лише спеціальні права на свободу, але й загальну свободу дій і таким чином гарантує всебічну свободу від незаконного примусу [3, Art. 19 Abs. 4 Rn. 403], кожен адресат адміністративного акту, який його стосується, має право подати позов до суду. Будь-хто, хто не є адресатом адміністративного акту, має процесуальну правоздатність, якщо він може стверджувати про порушення норми, яка захищає третіх осіб, і якщо він належить до групи осіб, на захист яких ця норма спрямована. Відповідно, у німецькому праві суб'єктивні права впливають з об'єктивних правових принципів, які спрямовані на захист інтересів визначеної групи осіб. Наприклад, норми щодо стабільності будівлі або відстані між будівлями

породжують суб'єктивні публічні права, а отже, право на позов для сусідів.

Вимоги до національного законодавства, пов'язані з виконанням зобов'язань за Оргузькою конвенцією, надали нового імпульсу дебатам про розширення функцій адміністративної юстиції. Зокрема, в Німеччині ці дебати набули фундаментального характеру. Адже основні принципи Оргузької конвенції – мобілізація громадян на захист довкілля – нелегко узгодити з «системним рішенням» щодо суб'єктивного правового захисту. Коли Конвенція переслідує мету «надання зацікавленій громадськості широкого доступу до правосуддя відповідно до цієї Конвенції», а зацікавлена громадськість – це «громадськість, яка зазнає або може зазнати впливу процедур прийняття рішень з питань, що стосуються довкілля, або зацікавлена громадськість», стає зрозуміло, що право на позов має бути надано не лише окремій особі, яка зазнає впливу у сфері її прав та інтересів, але й громадянам, об'єднаним у громадянському суспільстві в природоохоронні асоціації, для яких природоохоронні інтереси – це їхні власні інтереси. При цьому не має значення, чи вимагають вони дотримання норм охорони довкілля, які захищають третіх осіб, чи тих, що прийняті виключно в інтересах суспільства]. Таким чином, три головні положення Конвенції – доступ до екологічної інформації, участь громадськості в процесі підготовки екологічних планів і програм та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, – були перебільшено проголошені як елементи «екологічної демократії».

У Німеччині підкреслюється винятковий характер прокурорських позовів екологічних асоціацій. Вважають, що їхнє запровадження слід розглядати лише «у сферах права з очевидним структурним дефіцитом правозастосування». Крім того, розширення функцій адміністративних засобів правового захисту вважається виправданим лише в тій мірі, в якій це не ставить під загрозу «основне завдання захисту індивідуальних прав». Загальний заклик полягає в «обережному розширенні засобів правового захисту». Пріоритет захисту індивідуальних прав сьогодні можна кваліфікувати як загальноєвропейське досягнення з огляду на статті 6 і 13 Європейської Конвенції з прав людини, ст. 47 Європейської хартії основоположних прав та конституційний розвиток європейських держав, згаданий вище. У майбутньому продовжиться дискусія щодо того, якою мірою функція адміністративних судів із захисту прав особи має бути доповнена іншими функціями, зокрема, прийняттям рішень щодо прокурорських позовів. У цьому контексті певну роль відіграватиме питання невинуватого привілейованого становища об'єднань (груп інтересів) порівняно із зацікавленими громадянами, причому аргумент привілейованості може бути використаний, з одного боку, проти прокурорських позовів загалом, які досі обмежувалися об'єднаннями, а з іншого – на користь поширення прокурорських позовів не лише на об'єднання, а й на відповідних зацікавлених громадян.

Досі представницький позов відповідно до Закону про засоби правового захисту у сфері охорони довкілля (Umweltrechtsbehelfsgesetz) відносно безболісно вписувався в систему суб'єктивного правового захисту в Німеччині. З одного боку, це пояснюється гнучкістю системи суб'єктивного правового захисту, а з іншого боку, ситуація принципово не змінилася, оскільки асоціації часто мали змогу ініціювати розгляд екологічно значущих проектів в адміністративному суді безпосередньо (наприклад, через придбання майна, що зазнало впливу) або опосередковано (наприклад, через підтримку власника, який має право подати позов). Однак не слід недооцінювати відокремлення правосуб'єктності від існування матеріальних суб'єктивних прав. У будь-якому випадку, це ставить німецьку систему правового захисту перед новим розподілом функцій і, зрештою, перед питанням про те, якою мірою адміністративні суди легітимізовані і здатні здійснювати правовий нагляд, ініційований об'єднаннями, за межами класичної функції вирішення конфліктів.

У Німеччині Закон про судові комунікації від 22 березня 2005 року відкрив можливість сторонам передавати документи в електронній формі та зберігати матеріали справи в електронному вигляді. Спочатку він залишив запровадження електронного документообігу на розсуд законодавців на федеральному та земельному рівнях. Закон про запровадження електронних записів у судовій системі та про подальше сприяння електронним правовим операціям від 5 липня 2017 р. тепер передбачає обов'язкове запровадження електронного діловодства, але не раніше 2026 р. Вже з 2018 р. адміністративні суди приймають підготовчі матеріали та додатки до них, заяви та декларації сторін, що подаються в письмовій формі, а також інформацію, заяви, висновки експертів, переклади та декларації третіх осіб, що подаються в письмовій формі, у вигляді електронних документів. З 2022 р. адвокати зобов'язані подавати підготовчі матеріали та додатки до них, а також заяви та декларації, що подаються в письмовій формі, у вигляді електронних документів через спеціальну електронну адвокатську скриньку.

Той факт, що оцифрування державного сектору в Німеччині відбувається не так швидко, як в інших країнах, так що Німеччина посідає лише 20-те місце згідно зі звітом Європейської комісії про прогрес, ймовірно, також пов'язаний з більшою чутливістю до питань безпеки даних. Це вимагає значних технічних запобіжних заходів і особливо кваліфікованого підходу до нових процедур. Крім того, електронна комунікація з тими, хто шукає правового захисту, піднімає питання, як підтримувати правовий захист, який був би однаково доступним для всіх. Тому в досяжному майбутньому особи, які шукають правового захисту, повинні мати право обирати форму подання позову, в будь-якому випадку, якщо вони не представлені адвокатом. За своєю природою оцифрування впливає не лише на тих, хто шукає правового

захисту, а й на суддів та працівників апарату суду. Якщо двоколійна система без паперового та паперового діловодства не буде підтримуватися протягом тривалого періоду часу, необхідно знайти рішення для переходу, який не зашкодить судовій діяльності. Це можна розуміти як завдання ефективного менеджменту правосуддя. У Федеративній Республіці Німеччина, для якої характерна парадигма суб'єктивного правового захисту, правовий захист буде збагачений прокурорськими позовами з боку об'єднань і, можливо, громадян. Це стосується насамперед тих сфер, де правові норми щодо захисту певних суспільних інтересів страждають від структурної слабкості правозастосування, що частково спричинено тим, що немає можливості для індивідуальних дій у разі порушення цих норм.

Юстиція України.

1. Система юстиції:

– Україна має судову систему, що складається з загальних судів та спеціалізованих судів, включаючи адміністративні суди;

– адміністративні суди в Україні розглядають справи, пов'язані з спорами між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та фізичними або юридичними особами.

2. Способи захисту:

– в адміністративному судочинстві України застосовуються засоби захисту, такі як подання апеляційних та касаційних скарг, а також поновлення порушених строків;

– сторонам у справі надається можливість представляти свої інтереси через адвокатів або представників.

Юстиція Німеччини.

1. Система юстиції:

– Німеччина має поділ судової системи на окружні суди, верховні суди федеральних земель та Федеральний Адміністративний Суд (Bundesverwaltungsgericht);

– Федеральний Адміністративний Суд є останнім інстанційним органом, який вирішує адміністративні спори на федеральному рівні.

2. Способи захисту:

– в німецькому адміністративному судочинстві можна скористатися способами захисту, такими як апеляція та касація, а також застосування реформи адміністративного процесу;

– учасники судового процесу можуть мати право на безкоштовну правову допомогу або відшкодування витрат на адвоката.

Отже, в обох країнах є адміністративні суди, що спеціалізуються на розгляді адміністративних справ. У Німеччині існує централізована система Федерального Адміністративного Суду, тоді як в Україні адміністративні суди розподілені на рівні областей та регіонів. В обох країнах існують способи захисту, такі як апеляція та касація, що дають сторонам можливість перегляду рішень у вищих інстанціях. Як у Німеччині, так і в Україні сторони мають право на представлення своїх

інтересів через адвокатів або представників. Отже, хоча існують різні аспекти у системах адміністративного судочинства України та Німеччини, обидва країни забезпечують доступність судової системи та права сторін на ефективний захист їх прав та інтересів.

### Список використаних джерел

1. Verwaltungsgerichtsordnung. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/vwgo/>.
2. The Principle of Effective Legal Protection in Administrative Law: A European Perspective Routledge. London : Routledge, 2016. 416 p. URL: [https://www.google.com.ua/search?hl=ru&tbo=p&tbm=bks&q=inauthor:%22Konrad+Lachmayer%22&source=gbs\\_metadata\\_r&cad=7](https://www.google.com.ua/search?hl=ru&tbo=p&tbm=bks&q=inauthor:%22Konrad+Lachmayer%22&source=gbs_metadata_r&cad=7).
3. Захист прав людини в адміністративному судочинстві: сучасний стан і перспективи розвитку в Україні : зб. матеріалів Міжнар. наук.-практ. конф., присвяченої 10-річчю процесуальної діяльності адміністративних судів України (Київ, 1-2 жовтня 2015 р.) / за заг. ред. О. М. Нечитайла. Київ : Ваіте, 2015. С. 448.
4. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод / Законодавство України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995004>.
5. Jürgen Schwarz Judicial Review of European Administrative Procedure. *Law and Contemporary Problems. The Administrative Law of the European Union* (Winter, 2004). Vol. 68, №. 1. P. 85–105.
6. Adams St. G. Commission of the European Communities. URL: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30dc476ded761f14400f8ca7bcf8d1073b0b.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuMchf0?text=&docid=92701&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=47890>.
7. Андруневчин О. М. Європейські стандарти захисту прав і свобод громадян та їх застосування в адміністративному судочинстві України. *Науковий вісник*. 2009. № 4. С. 136–144.
8. Судові рішення Федерального адміністративного суду Німеччини: огляд актуальних прецедентів. By Iryna Zhylitska. 2019. С. 3.
9. The German Legal System and Legal Language. By Michael Bogdan and Bernhard Schlink. P. 45–67.
10. Introduction to German Law. By Joachim Zekoll, Michael Martinek and Ralf Rogowski. P. 112–135.
11. Constitutional and Administrative Law. By Gerhard Robbers. P. 88–103.
12. German Administrative Law in Common Law Perspective. By Russell Weaver, William Rich, and Catherine Harby. P. 75–92.

**КОШІЛЬ Ярослав Валерійович**

студентка 2-го курсу, 7-ї групи факультету юстиції  
Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого

## РОЛЬ ПРАВОТВОРЧОЇ ТЕХНІКИ В СУЧАСНОМУ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОМУ ПРАВІ

У процесі реформування адміністративно-деліктного права особливу увагу слід звернути аналізу якості правотворчої техніки норм законів, в яких врегульовано суспільні відносини, порушення яких тягне за собою адміністративну відповідальність.

Метою дослідження є висвітлення на прикладі положень Закону України «Про управління відходами» (далі – Закон) [1] проблем, які зумовлені недосконалістю правотворчої техніки і мають негативний вплив на функціонування судової системи. Основне завдання дослідження, що ми формуємо перед собою, є висвітлення проблематики низькоякісної правотворчої техніки в аспекті реформування адміністративно-деліктного права.

Брак нормотворчої техніки є системною проблемою і потребує комплексного рішення. Особливу актуальність ця проблема має у буденних правовідносинах, з якими стикається майже кожен у повсякденному житті. Наявність великої кількості нормативної бази унеможлиблює швидкий аналіз для оперативного вирішення даної проблеми. Водночас неправильно викладена норма, яка регулює правовідносини повсякденного характеру, спричиняє значну кількість проблем для судової системи, органів місцевого самоврядування та громадян.

Аналізуючи положення Закону норми якого безумовно торкаються значної частини громадян, нашу увагу привертає виклад положень ст. 31 [1]. Насамперед звернемо увагу на виклад п. 2 ч. 1 ст. 31 Закону, де вказано, що фізичні та юридичні особи, внаслідок діяльності яких утворюються побутові відходи мають право самостійно шляхом компостування обробляти біовідходи на присадибних, дачних і садових ділянках згідно з правилами, встановленими центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері житлово-комунального господарства. Водночас п. 1 ч. 2 ст. 31 Закону вказує на обов'язок укладати договори з виконавцем послуги з управління побутовими відходами та вносити у встановленому порядку плату за послугу з управління побутовими відходами.

Аналізуючи положення п. 1 ч. 2 ст. 31 Закону виникають питання щодо положення про «обов'язок укладати договори». За своєю природою договір з виконавцем послуги з управління побутовими відходами є цивільно-правовим і відповідно має регулюватися нормами Цивільного Кодексу України (далі – ЦКУ), зокрема п. 3 ч. 1 ст. 3 та ст. 627 ЦКУ, в яких йдеться про основоположну засаду цивільного законодавства – свободу договору [2]. Суть цього принципу полягає у вільному укладенні договору та виборі контрагентів. Таким чином, положення п. 1 ч. 2 ст. 31 Закону щодо «обов'язку укладати договори» є такими, що суперечать одній із загальних засад цивільного

законодавства – свободі договору. Водночас співвідношення п. 2 ч. 1 ст. 31 та п. 1 ч. 2 ст. 31 вказує, що законодавець одночасно вказує на право самостійного обробітку побутових відходів та обов'язок укладання договору, що створює проблеми при тлумаченні даної норми.

Справи про адміністративні правопорушення за порушення державних стандартів, норм і правил у сфері благоустрою населених пунктів, правил благоустрою територій населених пунктів (ст. 152 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) [3]) розглядаються адміністративними комісіями та виконавчими комітетами сільських, селищних, міських рад відповідно до положень ст. 218 та ст. 219 КУпАП. Низький рівень професійності та правосвідомості працівників цих органів та неякісний виклад положень ст. 31 Закону в сукупності створюють ряд проблем.

Як правило, працівники органів місцевого самоврядування тлумачать положення п.1 ч. 2 ст. 31 Закону у буквальному сенсі і як наслідок після створення комунального підприємства, яке є виконавцем послуги з управління побутовими відходами, притягують до відповідальності утворювачів побутових відходів, які не уклали договір з ним, що є протиправним, адже суперечить принципу свободи договору. Службовці органів місцевого самоврядування доводять до відома населення, що не укладення договорів тягне за собою притягнення до відповідальності, а в наслідок того, що подібні справи кваліфікуються за ст. 152 КУпАП, їх розглядають вищевказані органи. Внаслідок протиправного рішення адміністративних комісій чи виконавчих комітетів утворювачі побутових відходів змушені оскаржувати таке рішення у судовому порядку.

Аналіз судової практики у Єдиному державному реєстрі судових рішень вказує на те, що проблема досі є не вирішеною. Адміністративні позови з вимогою про скасування постанов адміністративних комісій про притягнення до відповідальності за неукладення договору з виконавцем послуги у управління побутовими відходами досі надходять до судів. Типовий приклад, це рішення Ківерцівського районного суду Волинської області від 09.08.2019 р. [4].

Підсумовуючи слід зазначити, що якість законодавства має важливе значення і для реформування адміністративно-деліктного законодавства слід проаналізувати пласт нормативної бази для вирішення проблем, подібних тій, що висвітлена. Брак правотворчої техніки впливає на завантаженість судів подібними справами, яких не було б при якісному викладі норм Закону. Отже, для вирішення даної проблеми, слід змінити положення ст. 31 Закону, зокрема пропонуємо виключити п. 1 ч. 2 ст. 31 Закону, або перенести його у ч.1 ст. 31, адже укладання договору є швидше правом, а не обов'язком. Таким чином, зміни вплинуть в кращу сторону на тлумачення норм Закону органами уповноваженими розглядати справи про адміністративні правопорушення за ст. 152 КУпАП.

### **Список використаних джерел**

1. Про управління відходами : Закон України від 20.06.2022 р. № 2320-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2320-20#Text>.
2. Цивільний Кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>.
4. Рішення Ківерцівського районного суду Волинської області у Справі № 158/1682/19 (Провадження № 2-а/0158/106/19) від 09.08.2019 р. URL: [https://reyestr.court.gov.ua/Review/83542162?fbclid=IwZXh0bgNhZW0CMTAAR1PsVvjGdnyO8K9gVE6WyrkeMOM94kzIMcBzUpniHMuO7EYYMINeQtB7EY\\_aem\\_AekWTYENRaB7K4M5Ehoa7AQ1FDhgsFKp4pNiob1NukjVx\\_ptdeObmEGvyp0yf1ujrigf3-\\_ouWA3lvvT8mMEOgUz](https://reyestr.court.gov.ua/Review/83542162?fbclid=IwZXh0bgNhZW0CMTAAR1PsVvjGdnyO8K9gVE6WyrkeMOM94kzIMcBzUpniHMuO7EYYMINeQtB7EY_aem_AekWTYENRaB7K4M5Ehoa7AQ1FDhgsFKp4pNiob1NukjVx_ptdeObmEGvyp0yf1ujrigf3-_ouWA3lvvT8mMEOgUz).

***КУРМАН Оксана Олександрівна***  
*студентка 2 курсу факультету адвокатури*  
*Національного юридичного університету*  
*імені Ярослава Мудрого*

***ШЕВЧЕНКО Олександра Юріївна***  
*студентка 2 курсу факультету адвокатури*  
*Національного юридичного університету*  
*імені Ярослава Мудрого*

### **ВПРОВАДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ У СФЕРУ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН**

15 грудня 2023 р. набув чинності Закон України «Про адміністративну процедуру» [1]. Цим нормативно-правовим актом впроваджується адміністративна процедура, що є важливим кроком до реформування адміністративного права, зокрема й у сфері земельних відносин, адже Україна володіє потужним земельним банком (понад 60 млн га), і широке коло суб'єктів здійснює свої права й реалізує свої повноваження у цій сфері. Відповідно до ч. 5 ст. 2 зазначеного вище Закону, адміністративна процедура являє собою визначений законом порядок розгляду та вирішення справи, тобто передбачає встановлення єдиних правил здійснення адміністративного провадження, що має забезпечити прозорість, ефективність та справедливість адміністративного управління, на що звертають увагу у спеціальній літературі [2, с. 154]. Як вбачається, саме сфера земельних відносин потребує, з одного боку, реалізації положень законодавства щодо адміністративної процедури, а з іншого – її органічного поєднання зі специфічними земельно-правовими процедурами, передбаченими



чинним законодавством, тому впровадження адміністративної процедури у сферу земельних відносин на сьогодні набуває особливої актуальності.

На сьогодні Верховною Радою України розроблено законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту інтересів власників земельних часток (паїв), а також застосування адміністративної процедури у сфері земельних відносин» [3], спрямований на врегулювання питань адміністративної процедури в земельних відносинах шляхом внесення змін до актів чинного земельного законодавства, зокрема, до 14 Законів України, серед яких: «Про оренду земель», «Про землеустрій», «Про Державний земельний кадастр» тощо. Однією з цілей розробки Законопроекту є приведення вказаних законодавчих актів у сфері земельних відносин у відповідність з Законом України «Про адміністративну процедуру». Дійсно, важливо, щоб система національного законодавства була цілісною та взаємоузгодженою. Однак, на нашу думку, уніфікація процедур в земельних відносинах не може бути абсолютною, оскільки певні земельні процедури характеризуються особливостями, які обов'язково мають бути враховані на законодавчому рівні. Мова йде, наприклад, про недоцільність внесення запропонованих вказаним вище законопроектом (п. 12) стосовно адміністративної процедури до Закону України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності».

Додамо, що вчинення процедурних дій, прийняття процедурних рішень у сфері відчуження об'єктів права приватної власності, зокрема, земельних ділянок для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності має особливе значення, адже повинно забезпечити баланс публічних та приватних інтересів. Тим більше, що вирішення питання про відчуження земельних ділянок в такому випадку має відбуватися виключно в судовому порядку (ст. 16). У свою чергу, це вимагає відходу від загальних вимог процедурних дій та прийняття процедурних рішень, визначених Законом України «Про адміністративну процедуру». Тож, проведення або вчинення таких дій, прийняття процедурних рішень у сфері відчуження об'єктів права приватної власності для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності, потрібно здійснювати з урахуванням специфіки вказаних відносин і положень, закріплених спеціальним Законом України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності», а також ЗК України.

З іншого боку, доцільним є внесення змін до ст. 5 Закону України «Про Державний земельний кадастр», запропонованих вказаним законопроектом: «Вчинення процедурних дій, прийняття процедурних

рішень сфері Державного земельного кадастру здійснюється в порядку, визначеному Законом України «Про адміністративну процедуру» з урахуванням особливостей, визначених цим Законом та статтею 172 Земельного кодексу України» (п. 3). Дійсно, яскравим прикладом суб'єкта надання адміністративних послуг у сфері земельних відносин є органи Держгеокадастру. Одним із основних їх завдань відповідно до Положення про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру, затвердженого постановою КМУ від 14 січня 2015 р., є надання адміністративних послуг згідно із законом у відповідній сфері. Так, на сайті Головного управління Держгеокадастру у Харківській області можна ознайомитися з доступними онлайн-послугами у сфері земельних відносин [4].

Насамкінець, зазначимо, що щоб досягти мети органи місцевого самоврядування повинні замінити відносно незалежні технології адміністрування на публічне та електронне управління земельними ресурсами. Це забезпечить прозорість вказаної процедури й можливість спостерігати за налагодженням чіткої взаємодії між різними ієрархічними рівнями управління [5, с. 31-32].

Отже, зміни, які запроваджує Закон України «Про адміністративну процедуру», як вбачається, сприятимуть більш прозорому, ефективному та підзвітному управлінню земельними ресурсами, а також гарантуватимуть захист земельних прав та інтересів громадян. А встановлення загального порядку і правил адміністративних процедур у цю сферу безумовно матиме позитивний вплив на регулювання даних відносин, зробить процедуру більш прозорою, зрозумілою і зручною для осіб, які звертатимуться до органів Держгеокадастру за адмінпослугами.

### **Список використаних джерел**

1. Про адміністративну процедуру : Закон України від 15.12.2023 р. № 2073-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2073-20>.
2. Юрійчук І. Правове поняття адміністративних процедур. *Адміністративне право і процес*. 2018. № 5. С. 151–156.
3. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту інтересів власників земельних часток (паїв), а також застосування адміністративної процедури у сфері земельних відносин. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43931>.
4. Адміністративні послуги Головного управління Держгеокадастру у Харківській області. URL: <https://kharkivska.land.gov.ua/icat/administrativny-posluhy2/>.
5. Голош Н. К. Управління земельними ресурсами як гарантія розвитку територіальних громад. *Ефективність державного управління*. 2022. Вип. 1/2 (70/71). С. 29–34.

**ЛЯШЕНКО Юлія Олександрівна**  
*студентка 2-го курсу, 3-ї групи факультету юстиції  
Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого*

## **ДІЯЛЬНІСТЬ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ ПІД ЧАС ВОЄННОГО СТАНУ**

Україна перебуває у стані воєнного стану з 24 лютого 2022 р., введеного у відповідь на повномасштабне вторгнення РФ. У цих складних умовах діяльність правоохоронних органів відіграє критичну роль у забезпеченні безпеки громадян, захисті правопорядку та верховенства права. Тому, питання діяльності правоохоронних органів під час воєнного стану є надзвичайно актуальним, адже важливо розуміти, як правоохоронні органи адаптуються до нових викликів, які методи та інструменти вони використовують для виконання своїх завдань, а також які проблеми та перспективи існують у цій сфері.

Загалом відповідно до Національної стратегії у сфері прав людини, яка була затверджена Указом Президента України від 24.03.2021 р. № 119/2021, визначено низку основних напрямів, які важливо розглядати в контексті забезпечення прав і свобод людини, зокрема в умовах війни та ворожої агресії. Ці напрямки включають захист прав людини, включаючи основні принципи, такі як право на життя, запобігання катуванням, свободу та особисту недоторканність, свободу вираження поглядів, доступ до інформації, право на приватність, свободу зібрань і об'єднань, запобігання дискримінації та боротьба з насильством, включаючи торгівлю людьми. Це також включає розгляд ефективних механізмів захисту цих прав, зокрема через діяльність правоохоронних органів [1, с. 183].

У контексті діяльності правоохоронних органів наголошується на потребі перегляду та удосконалення форм та методів їх роботи, оптимізації обсягу повноважень, розробці нових критеріїв оцінювання ефективності, а також удосконаленні підходів до захисту прав і свобод громадян та інтересів суспільства від протиправних дій. У зв'язку з введенням на території держави правового режиму воєнного стану було прийнято Закон України Про внесення змін до законів України «Про Національну поліцію» та «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України» з метою оптимізації діяльності поліції, в тому числі під час дії воєнного стану від 15 березня 2022 р. № 2123-IX. Цим законом органам поліції були надані додаткові повноваження з метою забезпечення ефективної боротьби з внутрішніми загрозами в умовах воєнного положення [2].

Належним чином під час воєнного стану правоохоронні органи здійснюють такі додаткові повноваження:

1. Отримують інформації від державних органів, органів місцевого самоврядування, юридичних осіб державної форми власності за письмовим запитом для виконання завдань поліції, включаючи інформацію про військовополонених.

2. Конвоюють та охороняють осіб, затриманих або утримуваних за підозрою у вчиненні кримінальних правопорушень, а також осіб, які перебувають під вартою або в залі суду.

3. Утримують осіб у тимчасових місцях тримання, включаючи затриманих за кримінальні або адміністративні правопорушення, а також обвинувачених і засуджених.

4. Проводять оперативного розмінування для виявлення, знешкодження та знищення вибухонебезпечних предметів.

5. Проводять техніко-криміналістичне забезпечення огляду місць подій, пов'язаних зі злочинами, включаючи вибухи, а також спеціальні вибухотехнічні роботи.

6. Представляють та виконують зобов'язання України в Міжнародній організації кримінальної поліції – Інтерпол.

7. Мають співробітництво з Європейським поліцейським офісом (Європол).

8. Проводять збір біометричних даних осіб шляхом дактилоскопіювання.

9. Здійснюють адміністративний нагляд відповідно до закону [3, с. 17].

Ці додаткові повноваження допоможуть стабілізувати оперативну обстановку та забезпечити публічний порядок і права громадян.

На наше переконання, діяльність правоохоронних органів України можна узагальнити за наступними напрямками: забезпечення публічного порядку та безпеки громадян, боротьба з мародерством та незаконним обігом зброї, розслідування злочинів, пов'язаних з війною, захист критичної інфраструктури, а також співпраця з волонтерами та міжнародними організаціями, що надають гуманітарну допомогу.

Отже, діяльність правоохоронних органів України під час воєнного стану є надзвичайно важливою та складною. Правоохоронці здійснюють контроль, розслідування злочинів, забезпечують безпеку громадян, співпрацюють з військовими силами та інформують населення про поточну ситуацію. Під час своєї діяльності правоохоронні органи повинні дотримуватись принципів правової держави та захисту прав людини.

### **Список використаних джерел**

1. Сопілко І., Мердова О. Діяльність правоохоронних органів в умовах військової агресії та окупації території України. *Політика та право в умовах дії воєнного стану: пошук рішень* : зб. матеріалів Міжнар. наук. конф. / за заг. ред. П. В. Горінова ; Навчально-науковий інститут права та політології УДУ ім. Михайла Драгоманова (м. Київ, 23 квітня 2024 р.). Київ : Вид-во УДУ імені Михайла Драгоманова, 2024. С. 183.

2. Про внесення змін до законів України «Про Національну поліцію» та «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України» з метою оптимізації діяльності поліції, у тому числі під час дії воєнного стану : Закон України від 15.03.2022 р. № 2123-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2123-20#Text>.

3. Безпалова О. І. Пріоритетні напрями діяльності органів поліції щодо забезпечення прав громадян в умовах правового режиму воєнного стану в Україні. *Право і безпека*. 2022. № 3 (86). С. 13–25. URL: <https://dspace.univd.edu.ua/server/api/core/bitstreams/05e5699b-0198-45dc-8139-24212a044294/content>.

**П'ЯТЕНКО Яна Вікторівна**

*студентка 1-го курсу, 7-ї групи факультету юстиції  
Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого*

## **ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ**

Сьогодні агресія рф по відношенню до України підняла проблеми не тільки відбиття нападу збройними засобами але й поставила питання здійснення ефективного публічного адміністрування в країні за нових умов.

Метою здійснення публічного адміністрування в державі є максимальне забезпечення інтересів фізичних та юридичних осіб у всіх сферах життєдіяльності суспільства і у створенні на цій основі умов для сталого розвитку безпекових, політичних, економічних, соціальних, екологічних, інформаційних та інших видів суспільних відносин. За критерієм адміністративно-правового режиму можна видокремити такі види публічного адміністрування, як: а) публічне адміністрування у мирний час; б) під час надзвичайної ситуації; в) під час надзвичайного стану; г) під час воєнного стану [2, с. 36].

За пропозицією Ради національної безпеки і оборони України, відповідно до п. 20 ч. 1 ст. 106 Конституції України, 24 лютого 2022 р. Президент України Володимир Зеленський видав Указ «Про ведення воєнного стану в Україні». Даний указ був у той же день затверджений Верховною Радою України і як результат, на всій території України було введено воєнний стан. 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 (Закон України «Про правовий режим воєнного стану», 2015).

Воєнний стан, як спеціальний правовий режим, визначається глибоким перетворенням функцій держави, структур влади та механізмів їх взаємодії.

Метою введення воєнного стану є створення умов для забезпечення функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування, об'єднань громадян і громадських організацій, військового командування; здійснення заходів щодо локалізації та нейтралізації загрози національній безпеці країни, захист її національних інтересів; забезпечення обороноздатності країни, прав і свобод людини та громадянина в умовах особливого періоду (ст. ст. 85, 92, 106 Конституції України) [3, с. 502]. Протягом цього часу так чи інакше процесуальні закони зазначали змін. Як показує практика, що основними викликами, з якими стикаються країни під час воєнних дій на своїй території, є: руйнування усталених механізмів управління державою, різка зміна структури економіки, втрата значної частини бюджетних надходжень, загострення соціальних і демографічних проблем, посилення бідності, інфляція, а також зниження інвестиційної активності бізнесу [1, с. 31].

Щодо особливостей здійснення адміністрування у період дії воєнного стану можна віднести реалізацію встановлених військовими адміністраціями заборон та обмежень щодо переміщення осіб та транспорту в «комендантську годину» чи порушення заборон на торгівлю алкогольними напоями на території адміністративно-територіальної одиниці або у визначений у наказі час. Але, можна зазначити, що ефективності застосування наведених заборонних норм не сприяла відсутність норм адміністративного законодавства, які б встановлювали відповідальність за порушення встановлених військовими адміністраціями заборон та обмежень. Наведена колізія доволі оперативно була усунена шляхом внесення доповнень до статей КУпАП.

Отже, можемо сказати, що адміністративно-правовий режим в воєнний час є системою норм, правил, процедур та механізмів, встановлених у сфері діяльності публічної влади та адміністрування, з метою забезпечення регулювання та контролю за поведінкою суб'єктів у сфері адміністративних відносин. Цей режим охоплює норми, що стосуються діяльності державних органів, адміністративних процедур, взаємодії між владою та громадянами, а також встановлює правила вирішення спорів та конфліктів, що виникають у сфері адміністрування.

Також пам'ятаємо про важливу складову щодо забезпечення належного адміністрування в суспільстві під час дії воєнного стану є дотримання вимог інформаційної безпеки. Оскільки, у сучасному інформаційному просторі соціальні мережі часто виступають механізмом поширення фейкової інформації. Насамперед, це пов'язано з тим, що користувачі таких ресурсів сприймають дезінформацію, оскільки її поширюють друзі та знайомі, яким довіряєш. Тому, виходячи з того, ключовим завданням системи інформаційної безпеки є забезпечення сталості такого розвитку, не допускаючи негативних впливів з боку

сторонніх суб'єктів. Реалізація на практиці такого підходу до інформаційної безпеки держави може здійснюватись виключно за участі всіх внутрішніх суб'єктів інформаційних відносин та за умов ефективної взаємодії держави з громадянським суспільством, приватним сектором та окремими громадянами в інтересах ефективного розвитку інформаційної сфери і спільного захисту такого розвитку від зовнішніх загроз.

### **Список використаних джерел**

1. Борщевський В. В., Василиця О. Б., Матвеев Є. Е. Публічне управління в умовах воєнного стану: інституційні трансформації, стратегічне планування та механізми розвитку. *Держава та регіони. Серія: Публічне управління і адміністрування*. 2022. № 2. С. 31.
2. Жукова Є. Публічне адміністрування під час дії адміністративно-правового режиму воєнного стану. *Діяльність державних органів в умовах воєнного стану* : зб. матеріалів Міжнар. наук.-практ. онлайн-семінару (м. Кривий Ріг, 29 квітня 2022 р.). Кривий Ріг, 2022. С. 36.
3. Кравець Є. Я. Воєнний стан. *Юридична енциклопедія* : в 6 т. Т. 1: А-Г / редкол: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ : Укр. енцикл., 1998. С. 502.

### **П'ЯТИГО Ганна Сергіївна**

*студентка 2 курсу, 3 групи факультету юстиції  
Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого*

## **СПЕЦІАЛЬНІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ РЕЖИМИ: ОЗНАКИ, УМОВИ ТА ПОРЯДОК ВВЕДЕННЯ**

У публічному адміністративному праві спеціальні режими посідають особливе місце. Вони застосовуються у ситуаціях, коли звичайних правових норм недостатньо для забезпечення безпеки, громадського порядку або інших важливих суспільних інтересів. Введення спеціальних режимів в публічне адміністрування може бути обумовлено різними факторами, такими як економічна криза, епідемія, надзвичайна ситуація, зовнішня загроза або інші обставини, що вимагають особливого підходу до управління. Основною метою введення спеціальних режимів є забезпечення ефективного функціонування публічного адміністрування в умовах кризи або надзвичайної ситуації.

Правовий режим – це досить широкий юридичний термін, що охоплює контроль за певними діями шляхом застосування правових засобів у визначених правових відносинах. Тоді як спеціальний адміністративно-правовий режим – це тимчасове посилення правового регулювання певних сфер суспільних відносин, яке направлене на

забезпечення безпеки, громадського порядку або інших важливих суспільних інтересів [1, с. 37].

Доцільно зазначити, що правовий режим характеризується наступними ознаками:

- здійснюється відповідно до законодавства;
- забезпечується застосуванням державного примусу;
- включає у себе специфічну систему регулювання;
- має визначену мету регулювання.

Важливо відзначити, що адміністративно-правовий режим відрізняється від інших режимів через свою специфіку регулювання, а саме – державним управлінням. Протягом тривалого часу термін «адміністративно-правовий режим» вивчався переважно у контексті заходів, спрямованих на подолання надзвичайних ситуацій, таких як режим надзвичайного або воєнного стану, що супроводжується обмеженням прав і свобод людини, і який не може застосовуватися в умовах нормального функціонування держави та суспільства. З цієї перспективи предмет регулювання адміністративно-правових режимів значно обмежується регулюванням лише надзвичайних ситуацій у державі, що підтверджується практикою застосування таких режимів та науковими дослідженнями [2, с. 198].

Загалом адміністративно-правовий режим – законодавчо встановлений комплекс правил діяльності, дій або поведінки осіб, а також порядок їх реалізації у конкретних ситуаціях з метою забезпечення та підтримки громадської безпеки за допомогою спеціально створених для цього державних органів та громадських об'єднань.

Адміністративно-правовий режим включає наступні основні складові:

1. Головна мета – забезпечення державної безпеки через встановлення відповідного режиму.

2. Використовується імперативний метод правового регулювання, що передбачає нерівність суб'єктів. Внаслідок військової агресії РФ проти України, Указом Президента України від 24.02.2022 р. № 64/2022 та затвердженим Законом України від 24.02.2022 р. № 2102-IX, в Україні було оголошено режим воєнного стану з 05:30 24.02.2022 р. Цей Указ негайно ввів в імперативному порядку воєнний стан, що призвело до змін у правових відносинах, пов'язаних з впровадженням заходів воєнного стану, таких як мобілізація, обмеження виїзду за кордон чоловіків призовного віку, створення та діяльність військових адміністрацій тощо.

3. У законодавстві встановлена чітка сукупність «режимних» правил поведінки, які є важливим елементом законності. Так, у ст. 3 Указу Президента України «Про введення воєнного стану» передбачено, що в разі введення воєнного стану в Україні тимчасово можуть обмежуватися конституційні права і свободи громадян, визначені у статтях 30–34, 38, 39, 41–44, 53 Конституції України, а також можуть вводитися тимчасові обмеження прав і законних інтересів юридичних осіб в межах, необхідних



для забезпечення реалізації заходів, передбачених правовим режимом воєнного стану відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану». Багато адміністративно-правових режимів передбачають обмеження прав та свобод людини.

4. Існують спеціальні державні органи, відповідальні за реалізацію цієї мети.

5. Порушення «режимних» норм може тягнути за собою відповідальність у кримінальному, адміністративному або дисциплінарному порядку, залежно від їхнього характеру та ступеня суспільної небезпеки.

6. Визначаються просторово-часові рамки дії режиму, що включають територію й термін його дії, які можуть бути загальнодержавними або обмеженими регіональними, а також постійними або тимчасовими [3, с. 148].

Базуючись на дослідженнях Г. Ю. Лук'янова та К. О. Сідоренко [4, с. 133], правові режими класифікують за такими видами:

1. Перша категорія – за масштабом волі громадян і організацій - визначає два типи режимів: пільгові, які розширюють права і свободи громадян та організацій, і обмежуючі, які обмежують їхні права та свободи.

2. Друга категорія – за глибиною змін у конституційному статусі: поділяє режими на звичайні, що не змінюють статус, і надзвичайні, які суттєво обмежують права і свободи громадян.

3. Третя категорія – за тривалістю дії: включає постійні, короточасні і ситуаційні режими.

4. Четверта категорія – за територією дії: розрізняє режими, що діють на всій території і в окремих регіонах чи місцях.

5. П'ята категорія – за окремими об'єктами: охоплює режими, що стосуються заповідників, зброї, отрути та інших об'єктів.

6. Шоста категорія – за видами діяльності: визначає режими, що регулюють оперативно-розшукову діяльність, окремі види підприємницької діяльності та ін.

Важливо зауважити, що порядок введення спеціальних режимів визначається Конституцією України та відповідними законами. Наприклад, надзвичайний стан вводиться Указом Президента України за поданням Кабінету Міністрів України. Указ Президента України негайно затверджується або скасовується Верховною Радою України; воєнний стан вводиться Верховною Радою України за пропозицією Президента України тощо.

Отже, адміністративно-правовий режим є важливим аспектом правової системи. Це спеціальний порядок функціонування суб'єктів адміністративного права, спрямований на боротьбу з негативними явищами у відповідній галузі публічного управління. Спеціальні режими є важливим інструментом публічного адміністративного права, який

дозволяє державі забезпечувати безпеку, громадський порядок та інші важливі суспільні інтереси.

### **Список використаних джерел**

1. Адабаш О. В. Поняття, сутність та ознаки адміністративно-правових режимів. *Європейські перспективи*. 2013. № 12. С. 36–40. URL: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP\\_meta&C21COM=S&2\\_S21P03=FILA=&2\\_S21STR=evpe\\_2013\\_12\\_8](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=evpe_2013_12_8).

2. Левицький О. О. Поняття та ознаки карантинного режиму серед адміністративно-правових режимів в Україні. *Правові новели*. 2022. С. 196. URL: [http://legalNovels.in.ua/journal/16\\_2022/16\\_2022.pdf#page=196](http://legalNovels.in.ua/journal/16_2022/16_2022.pdf#page=196).

3. Павлович-Сенета Я. П., Лепіш Н. Я. Елементи надзвичайних адміністративно-правових режимів в Україні. *Конституційні права і свободи людини та громадянина в умовах війни та післявоєнний період*. 2023 р. № 11. С. 147. URL: [https://dspace.lvduvs.edu.ua/bitstream/1234567890/5858/1/23\\_06\\_2023.pdf#page=147](https://dspace.lvduvs.edu.ua/bitstream/1234567890/5858/1/23_06_2023.pdf#page=147).

4. Лук'янова Г. Ю., Сідоренко К. О. Поняття, ознаки і види адміністративно-правових режимів. *Dynamics of the development of world science: The 2 nd International scientific and practical conference*. 2019. С. 130–136. URL: [https://sci-conf.com.ua/wp-content/uploads/2019/10/dynamics-of-the-development-of-world-science\\_2325.10.19.pdf#page=130](https://sci-conf.com.ua/wp-content/uploads/2019/10/dynamics-of-the-development-of-world-science_2325.10.19.pdf#page=130).

### **САВЕНКО Олександра Андріївна**

*студентка 4-го курс 4-ї групи факультету адвокатури  
Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого*

## **АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ПРОЦЕДУРИ РОЗГЛЯДУ АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ**

У контексті сучасних геополітичних реалій і загострення міжнаціональних конфліктів, проблематика правового регулювання процедури розгляду адміністративних справ в умовах воєнного стану набуває особливого актуального значення. Відповідно до міжнародного та внутрішньодержавного права, воєнний стан створює надзвичайні умови, які вимагають ефективного та адаптивного реагування правової системи на нові виклики та обставини. Специфіка такого періоду передбачає не лише забезпечення безпеки та стабільності, але й збереження правових гарантій та захисту прав громадян у процесі розгляду адміністративних справ. Отже, дослідження актуальних питань

процедури розгляду адміністративних справ в умовах воєнного стану є важливим завданням для забезпечення ефективності та легітимності правосуддя в період кризових ситуацій.

У зв'язку із специфікою даної проблеми, Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 р. № 389-VIII. У цьому Законі, зокрема в ст. 26, закріплено ключові аспекти провадження в судовому порядку під час воєнного стану, а саме: 1) суди мають діяти виключно відповідно до Конституції України та законів України; 2) правосуддя на території, де оголошено воєнний стан, здійснюється тільки судами, передача повноважень судів іншим органам або посадовим особам не допускається; 3) утворення надзвичайних або особливих судів забороняється; 4) будь-яке прискорення або затримка судочинства забороняється; 5) у випадку, коли суди на території, де діє воєнний стан, не можуть ефективно забезпечувати правосуддя, законом України може бути змінена територіальна підсудність судових справ або змінено місцезнаходження судів [1].

Ст. Кодексу адміністративного судочинства [2] визначають порядок розгляду адміністративних справ у судах. Стаття 192 говорить про завдання розгляду справи по суті. Ця стаття визначає, що головним завданням суду при розгляді справи по суті є вирішення спору на основі зібраних матеріалів і розподіл судових витрат. Це означає, що суд повинен ретельно розглянути всі докази та аргументи обох сторін і прийняти обґрунтоване рішення. Стаття 193 встановлює строки розгляду адміністративної справи. Згідно з нею суд має розпочати розгляд справи по суті протягом певного строку після відкриття провадження, а також завершити його у визначений строк. Це сприяє швидкому та ефективному розгляду справ. Стаття 194 регламентує процедуру судового засідання. Вона встановлює, що розгляд справи відбувається в спеціально обладнаному приміщенні - залі судових засідань. Також вона надає учасникам справи право заявити клопотання про розгляд справи за їх відсутності, але у випадку, якщо всі учасники справи таке клопотання заявляють, розгляд може проводитись письмово на основі наявних у суді матеріалів. Всі ці ст. спрямовані на забезпечення швидкого, справедливого та ефективного розгляду адміністративних справ у судах, з урахуванням прав учасників процесу.

У контексті нинішньої геополітичної ситуації та загострення конфліктів національного та міжнародного рівнів, розгляд адміністративних справ в умовах воєнного стану стає предметом великого інтересу для наукової спільноти та практикуючих юристів. Це викликає ряд актуальних проблем, які потребують уваги та комплексного вирішення. По-перше, забезпечення доступу до справедливого судочинства у воєнний період є ключовою проблемою. Обмеження прав та свобод громадян, які нерідко супроводжують воєнний стан, можуть порушувати принципи справедливого судочинства. Вирішення цієї

проблеми передбачає забезпечення незалежності та об'єктивності судів, а також забезпечення доступу до правової допомоги для всіх зацікавлених сторін. По-друге, ефективне функціонування правосуддя у воєнний період вимагає розробки спеціальних правових механізмів та процедур. Відсутність чітко визначених правил та процедур може призвести до хаосу. Шляхи вирішення цієї проблеми включають в себе розробку спеціальних нормативно-правових актів, які враховують особливості воєнного стану та забезпечують правильне функціонування судової системи. По-третє, важливо забезпечити збалансований підхід до захисту прав людини та інтересів держави в умовах воєнного стану. Нерідко виникає конфлікт між необхідністю забезпечення безпеки держави та захистом особистих прав та свобод громадян. Шляхи вирішення цієї проблеми полягають у розробці механізмів, які забезпечують ефективний захист прав людини в умовах воєнного стану, з одночасним збереженням необхідних заходів для забезпечення національної безпеки. Так, усі ці проблеми вимагають уваги та подальших досліджень з боку наукової та правозастосовної спільноти з метою розробки ефективних та справедливих механізмів розгляду адміністративних справ в умовах воєнного стану.

Отже, воєнний стан створює надзвичайні умови, які вимагають від судової системи ефективної та збалансованої реакції на нові виклики. В контексті цього дослідження виявлено ряд ключових проблем, зокрема, забезпечення доступу до справедливого судочинства, розробка ефективних правових механізмів та процедур у воєнний період, а також збалансований захист прав людини та інтересів держави. Основні шляхи вирішення цих проблем включають в себе розробку та впровадження спеціальних нормативно-правових актів, підвищення кваліфікації суддів та юристів, а також сприяння активній взаємодії між науковою та правозастосовною спільнотами. Загалом, висновок підкреслює необхідність подальшого наукового дослідження та розвитку правових механізмів для забезпечення ефективного та справедливого розгляду адміністративних справ у період воєнного стану.

### **Список використаних джерел**

1. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 28.
2. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35.

**СУХОВЕЦЬКИЙ Олексій Олександрович**  
Студент 4-го курсу 2-ї групи факультету прокуратури  
Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого

## ПЕРСПЕКТИВИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОГО ПРОВАДЖЕННЯ ЯК НЕПОЗОВНОЇ ФОРМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

Відповідно до ст. 12 ч. 1 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) адміністративне судочинство здійснюється у порядку позовного провадження (загального або спрощеного) [1]. Інших форм розгляду публічно-правових спорів адміністративними судами не передбачено.

Виконуючи завдання адміністративного судочинства щодо захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень, адміністративні суди наділені повноваженнями з розгляду справ за позовом приватної особи до держави в особі уповноважених суб'єктів. Проте у ст. 19 ч. 1 п. 5 КАС України законодавець наділив адміністративні суди повноваженням у виняткових випадках розглядати адміністративні справи за позовом суб'єкта владних повноважень до фізичної/юридичної особи [1]. На наше переконання, розгляд відповідних категорій справ адміністративними судами в межах саме позовного провадження є нехтуванням завдань адміністративного судочинства та правової природи адміністративної юстиції.

Традиційно судочинство в країнах романо-германської правової сім'ї представлено судами загальної юрисдикції та конституційними судами. Ключовим завданням конституційних судів є здійснення конституційного судового контролю [2, с. 206]. Наполягаємо на тому, що адміністративні суди також здійснюють особливий вид контролю – судовий, який передбачає контроль за додержанням органами публічної влади законодавства з метою захисту прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб в сфері публічно-правових відносин [3, с. 458]. Здійснюючи в ході відправлення правосуддя таку контролюючу функцію адміністративні суди мають бути наділені належним процесуальним інструментарієм, адже, очевидно, що наявність винятково позовної форми вирішення публічно-правових судових справ є недоліком сучасної моделі адміністративної юстиції.

Контрольно-наглядове провадження може стати однією із непозовних форм адміністративного судочинства, в якому заявник в особі суб'єкта владних повноважень звертатиметься до суду з метою отримання судової санкції – особливого судового рішення в якому суд вирішуватиме питання щодо надання органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування дозволу на здійснення повноважень пов'язаних з обмеженням прав, свобод та законних інтересів приватної особи. Ми вважаємо, що законодавець має можливість наділити органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування відповідними повноваженнями, які звужують/порушують права фізичних та юридичних осіб. Проте, з огляду на пріоритетність прав і свобод людини і

громадянина в Україні, законодавець передбачив процедуру судового контролю та зобов'язав суб'єкта владних повноважень звертатись з позовом до суду в тих випадках, коли реалізація повноважень потенційно може призвести до порушення прав приватної особи. Контрольно-наглядове провадження як раз і зможе стати належною формою вирішення таких публічно-правових справ.

Заявник в особі суб'єкта владних повноважень має довести поза розумним сумнівом доцільність надання судової санкції (схвалення, дозволу) на реалізацію свого законного повноваження, яке обмежує, а іноді і унеможлиблює певні права, свободи або законні інтереси приватної особи.

За нашим уявленням, під час розгляду справи в порядку контрольно-наглядового провадження суд матиме право розглянути справу в письмовому порядку (у випадку, якщо суд не має сумнівів щодо незаконності рішення чи дії, яка стала предметом розгляду справи) та в загальному порядку (коли суд допускає можливість надання судової санкції владному органу та запрошує сторони для надання пояснень). Заради термінологічної доцільності, процесуальний статус особи, чії права можуть бути порушені пропонуємо визначати як «приватна особа».

Приватна особа викликатиметься до суду лише у виняткових випадках, коли відсутність її пояснень може загрожувати неповним розглядом такої справи. Ефективність контрольно-наглядового провадження забезпечуватиметься скороченими строками розгляду справи, а також негативними наслідками для сторони, яка ухиляється від прибуття до суду у випадку розгляду справи в загальному порядку.

Нам уявляється, що судовий контроль за органами публічної влади немає єдиної форми його здійснення та може відображатись в різноманітних формах, в тому числі в непозовній формі адміністративного судочинства. Під час розгляду справи в межах контрольно-наглядового провадження, приватна особа може бути максимально захищеною від незаконних посягань держави завдяки створенню реального механізму реалізації принципу офіційного з'ясування всіх обставин справи, а також завдяки наявності апеляційного та касаційного перегляду.

Вважаємо, що контрольно-наглядове провадження як непозовна форма адміністративного судочинства не суперечить меті утворення адміністративної юстиції в Україні – захист приватної особи від незаконних посягань органів публічної влади, а навпаки – стане судовою процедурою, за допомогою якої адміністративна юстиція ефективніше здійснюватиме правосуддя в публічно-правовій сфері.

### **Список використаних джерел**

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р.  
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.

2. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс : підручник. 13-те вид., виправ. та доп. Київ : Юрінком Інтер, 2023. 224 с.

3. Суховецький О. О., Георгієвський Ю. В. Правовий статус адміністративних судів в системі перспективної контрольної гілки влади. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 1. С. 456–461.

### **ТАРАН Марія Романівна**

*студентка 2-го курсу 3-ї групи факультету юстиції  
Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого*

## **АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ТА АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВОПОРУШЕННЯ В СУЧАСНІЙ ДОКТРИНІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА**

Адміністративна відповідальність – вид юридичної відповідальності, що застосовується за вчинення адміністративного правопорушення і полягає в накладенні на правопорушника обмежень матеріального та морального характеру.

Адміністративна відповідальність має всі ознаки юридичної відповідальності і, водночас, має особливі та неповторні ознаки.

Ознаки адміністративної відповідальності:

- 1) заходи цього виду відповідальності передбачені та регламентовані адміністративним законодавством;
- 2) є більш м'якою порівняно з кримінальною відповідальністю;
- 3) застосовуються органами виконавчої влади і лише в окремих випадках судами;
- 4) спрощено порядок притягнення до адміністративної відповідальності порівняно з кримінальною;
- 5) між правопорушником і органом, що накладає адміністративне стягнення, відсутні службові відносини [1, с. 261–265].

Поняття та ознаки адміністративного правопорушення:

Стаття 9 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) [2] встановлює, що адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність/

Ознаки адміністративного правопорушення:

1. Протиправність. Порухення окремих норм адміністративного права, а також матеріальних норм інших галузей права, які охороняються засобами адміністративної відповідальності.

2. Антигромадський характер. Адміністративний проступок має суспільну шкідливість, тобто таке діяння містить або реальну шкоду особі, суспільству, державі або загрозу заподіяння такої шкоди.

3. Винність, як психічне ставлення правопорушника до самого діяння та його наслідків. Неналежна поведінка визнається лише правопорушенням. Вина існує у формі умислу та необережності (статті 10, 11 КУпАП).

4. Адміністративна караність. Адміністративне право встановлює вид і міру покарання за вчинення діяння, визнаного, як адміністративну правопорушення, навіть коли неможливо зафіксувати склад адміністративного правопорушення. Приміром: а) суб'єкт не досяг віку адміністративної відповідальності; б) існують обставини, що виключають адміністративну відповідальність (крайня необхідність ст. 18 КУпАП, необхідна оборона ст. 19 КУпАП, неосудність ст. 20 КУпАП).

Адміністративне правопорушення може бути вчинене у вигляді дій (наприклад, порушення певних правил у сфері публічного адміністрування, приміром, правил дорожнього руху) або бездіяльності (пасивне невиконання обов'язків).

Суб'єктом адміністративного правопорушення може бути фізична, а в окремих випадках і юридична особа.

Склад адміністративних правопорушень:

Склад адміністративного правопорушення сукупність передбачених законом об'єктивних і суб'єктивних ознак, що характеризують діяння як адміністративне правопорушення.

1) об'єкт адміністративного правопорушення – це суспільні відносини у сфері праві свобод людини і громадянина, на які порушує правопорушник;

2) об'єктивна сторона адміністративного правопорушення – діяння (дія чи бездіяльність) та його шкідливі наслідки, причинний зв'язок діяння з його наслідками, місце, час, обстановка, знаряддя і засоби вчинення правопорушення. Основною й істотною ознакою об'єктивної сторони є протиправність діяння. Усі інші атрибути необов'язкові;

3) суб'єкт адміністративного правопорушення - громадяни України, іноземні громадяни, особи без громадянства, які досягли на момент вчинення правопорушення 16 років, посадові особи, які несуть відповідальність за невиконання покладених на них обов'язків. Суб'єктом адміністративного правопорушення в податковому, фінансовому праві, законодавстві про підприємницьку діяльність може бути юридична особа;

4) суб'єктивна сторона адміністративного правопорушення - пов'язана із здійсненням його психічного стану. Ознаками є: вина, мотив і мета правопорушення. Це психічне ставлення особи до своїх дій у формі умислу та необережності. Мотив і мета адміністративного правопорушення є факультативними (факультативними) ознаками і враховуються лише тоді, коли цього вимагають конкретні норми адміністративного права [2, с. 265, 275].



Отже, Адміністративна відповідальність регулюється багатьма нормативними актами, які в сукупності складають законодавство про адміністративні правопорушення. Чинне законодавство про адміністративні правопорушення досить велике за обсягом і дуже нестабільне. У ст. 92 (п. 22) Конституції України закріплено, що діяння, які є адміністративними правопорушеннями, та відповідальність за них визначаються виключно законами України [3]. Систему законодавства про адміністративні правопорушення в наш час складають КУпАП і окремі законодавчі акти. Закони України про адміністративні правопорушення до включення їх у встановленому порядку до КУпАП застосовуються безпосередньо. Положення Кодексу України про адміністративні правопорушення поширюються і на адміністративні правопорушення, відповідальність за вчинення яких передбачена законами, ще не включеними до Кодексу. Питання щодо адміністративної відповідальності за порушення митних правил регулюються Митним кодексом України.

Основним нормативним актом, який регулює адміністративну відповідальність, є Кодекс України про адміністративні правопорушення, який складається із Загальної і Особливої частин (можна виділити також матеріальну і процесуальну частини). Структуру КУпАП на даний час складають 5 розділів, 39 глав та окремі статті. КУпАП встановлює та регулює адміністративну відповідальність тільки фізичних осіб.

Законодавче регулювання адміністративної відповідальності здійснюється, крім КУпАП, Митним кодексом України, Повітряним кодексом, Господарським кодексом України, законами України «Про електроенергетику», «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності», «Про виключну (морську) економічну зону України», «Про відповідальність підприємств, установ, організацій за порушення законодавства про ветеринарну медицину», «Про захист прав споживачів» та іншими.

З окремих питань рішення, за порушення яких передбачається адміністративна відповідальність, можуть приймати органи місцевого самоврядування, зокрема, цим органам надано право приймати в межах, що визначаються законами, загальнообов'язкові рішення з питань боротьби із стихійним лихом та епідеміями, які передбачають за їх порушення адміністративну відповідальність. Зазначені органи можуть також встановлювати правила боротьби з епізоотіями, відповідальність за порушення яких передбачено ст. 107 КУпАП. Крім цього, сільські, селищні та міські ради мають право встановлювати правила благоустрою територій міст та інших населених пунктів, забезпечення в них чистоти і порядку; правила торгівлі на ринках; а також правила забезпечення тиші в громадських місцях, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність статтями 152, 159 і 182 КУпАП.

### Список використаних джерел

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-Х. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>.
2. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. проф. Ю. П. Битяка. Харків : Право, 2020. 292 с.
3. Конституція України : Основний Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>.

### **Тімохіна Тетяна Олександрівни**

*студентка 2-го курсу 22-ї групи факультету прокуратури  
Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого*

## **ПЕРСПЕКТИВИ ЗАСТОСУВАННЯ СХІДНОАЗІЙСЬКОГО ДОСВІДУ БОРТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ В УКРАЇНІ**

З перших днів свого існування Україна, як незалежна держава, поставила за мету подолання корупції. Ключову роль у цій боротьбі займає така категорія як «конфлікт інтересів».

На нашу думку, конфлікт інтересів є передумовою вчинення дій, які передують корупційним правопорушенням. Він може призводити до несправедливого розподілу ресурсів, нерівності в доступі до можливостей, а також загрози демократії та правовій державі.

Законодавець передбачив два види «конфлікту інтересів» – потенційний та реальний., їх визначення міститься в ч. 1 ст. 1 Закон України «Про запобігання корупції»:

«Потенційний конфлікт інтересів» - коли в особи є приватний інтерес у сфері, де вона виконує свої службові або представницькі обов'язки, що може вплинути на її об'єктивність або неупередженість у прийнятті рішень або у виконанні повноважень [1].

«Реальний конфлікт інтересів» – коли виникає розбіжність між приватним інтересом особи та її службовими або представницькими обов'язками, що впливає на об'єктивність або неупередженість у прийнятті рішень або у виконанні повноважень [1].

Варто відзначити, що в реальному та потенційному конфліктах наявний «приватний інтерес», який відповідно є їх складовою. Згідно з ч. 1 ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції», законодавець визначив «приватний інтерес», як наявність в особи будь-якого майнового чи немайнового інтересу, який зумовлений особистими, родинними, дружніми або іншими непрофесійними взаємовідносинами з фізичними або юридичними особами, включаючи також інтереси, які виникають зі зв'язку з участю у громадських, політичних, релігійних або інших організаціях. [1] Приватний інтерес це не завжди про матеріальну

чи фінансову вигоду, це більше про необ'єктивність особи під час прийняття певного рішення.

Проаналізувавши положення КУпАП, ми визначили, що кодекс містить декілька статей 172<sup>4</sup> – 172<sup>9</sup>, які вмістили усі правопорушення, що пов'язані з корупцією. Кодекс України про адміністративні правопорушення передбачає відповідальність за правопорушення, пов'язані з корупцією, серед яких є статті 172<sup>4</sup> («порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності»), 172<sup>5</sup> (порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків), 172<sup>6</sup> (порушення вимог фінансового контролю), 172<sup>7</sup> (порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів), 172<sup>8</sup> (незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень) та 172<sup>9</sup> КУпАП («невжиття заходів щодо протидії корупції»). Передумовою скоєння таких правопорушень є наявність реального конфлікту інтересів. Хоч фактичне закріплення складів таких адміністративних проступків в кодексі, реальне притягнення до відповідальності за цими статтями є відносно рідким з причини наявності суттєвих недоліків чинного законодавства.

Зокрема, це стосується строків притягнення до адміністративної відповідальності за вчинення корупційних проступків. У ч. 3 ст. 38 КУпАП вказано, що строк накладання складає шість місяців з дня його виявлення, але не пізніше двох років з дня його вчинення, а його закінчення є підставою для закриття провадження у справі (п. 7 ч. 1 ст. 247) [3]. Така незначна тривалість цих строків веде до настання досить негативних наслідків.

За даними Єдиного державного реєстру судових рішень значна частина справ суди визнають особу виною у вчиненні адміністративного правопорушення, передбаченого статтями 172<sup>4</sup> – 172<sup>9</sup>, але закривають провадження, на підставі ст. 38 КУпАП, зазначаючи у результативній частині підставою «закінчення строків накладання адміністративного стягнення.» Або судді посилаються на положення п. 7 ч. 1 ст. 247 КУпАП в якій знову ж таки йде мова про «закінчення на момент розгляду справи про адміністративне правопорушення строків, передбачених статтею 38 цього Кодексу» [3].

Наприклад, у справі № 489/5151/21 від 07.11.2022 р. Суддя Ленінського районного суду м. Миколаєва Губницький Д. Г., постановив, визнати виною особу, яка вчинила адміністративне правопорушення передбачене ч. 4 ст. 172<sup>6</sup> КУпАП «Свідоме подання неправдивих відомостей у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування». Далі, посилаючись на положення ст. 38 КУпАП, прийняв рішення про закриття справи, обґрунтовуючи це тим, що строки розгляду справи закінчились. [4]

У справі № 634/1307/21 від 31.05.2023 р. Суддя Диканського районного суду Полтавської області Кириченко О. С., постановив

визнати виною особу, яка вчинила адміністративне правопорушення передбачене ч. 1 ст. 172-6 КУпАП «Несвоєчасне подання без поважних причин декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування». Однак, керуючись положенням п. 7 ч. 1 ст. 247 суддя закрит справу, обґрунтувавши це знову ж таки тим, що закінчилися строки накладання адміністративного стягнення [5].

Тому, можна стверджувати, що практика суду в цьому питанні, є досить суперечливою. І потребує у більш детальному вивченні та тлумаченні, того як суд повинен застосовувати положення статей 38 та 247 КУпАП, щодо строків накладання на особу адміністративного стягнення у вчиненні адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією.

Враховуючи таку неоднозначну практику та запровадження не досить ефективного нового закону для боротьби з корупцією – Закону України «...», вважаємо за необхідне проаналізувати міжнародний досвід.

До прикладу у 2007 р. Організація економічного співробітництва і розвитку, зробили публікацію про «Спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції: огляд моделей», де зазначили успішний досвід Гонконгу в боротьбі з корупцією в 1974 році, завдяки створенню спеціалізованої інституції - «Незалежна комісія проти корупції» [2]. Виходячи з цього вважаємо доцільним проаналізувати їх структурні підрозділи, які допомогли вивести Гонконг в лідери по боротьбі з корупцією.

Незалежна комісія проти корупції є незалежною багатопрофільною установою, її повноваження можна поділити на три основні завдання. Перше завдання полягає в кримінальному переслідуванні випадків корупції за допомогою ефективних оперативних-пошукових і слідчих заходів. Друге завдання включає усунення умов, що сприяють корупції, шляхом впровадження корупційно-стійких практик. Третє завдання – проведення просвітницької роботи серед населення для роз'яснення шкоди, завданої корупцією, і зміцнення суспільної підтримки боротьби проти корупції. Комісія звітує безпосередньо голові уряду [2].

Цікава детальна, на яку ми звернули увагу під час дослідження, що Незалежна комісія проти корупції звернуло увагу на зміцненні довіри громадськості та підвищенні авторитету й ефективності своєї роботи. На додаток, у публікації привернули нашу увагу, наведені статистичні дані на яких можна побачити, що кількість осіб, яким було пред'явлено обвинувачення на багато більше ніж особи, які отримали попередження [2].

На нашу думку, це досить вдалий підхід, тому, що в очах своїх громадян незалежна комісія проти корупції демонструє свою рішучість у боротьбі з корупцією, здійснюючи ефективне переслідування винних осіб.

Щодо означеної вище проблеми, то оскільки розслідуванням корупційних справ займаються виключно спеціалізовані органи,

працівники якого мають більш високі фахові навички це скорочує термін розслідування і, відповідно, строк вирішення справи по суті. В Україні ж тривалий розгляд справи часто зумовлений затримками в складанні та направленні до суду адміністративних протоколів органами поліції та СБУ).

Привернув нашу увагу позитивний досвід в боротьбі з корупцією, звернули увагу на досвід Сінгапур. В цьому плані Сінгапур займає також провідну позицію.

В Сінгапурі було створено спеціалізований орган – Бюро з розслідування випадків корупції який має політичну та функціональну самостійність та запроваджено антикорупційне законодавство, яке допомогло за декілька років знизити показники корупції.

Як зазначає у своєму дослідженні В. В. Нонік, політика Сінгапура полягає в створенні усіх умов, які б мінімізували можливість здійснення корумпованих дій [6]. Отже, науковці виділяють декілька чинників здійснення такої вдалої політики, ми ж виокремимо тільки декілька, які нас зацікавили.

Тож, на нашу думку основною засадою на якій ґрунтується антикорупційна політика Сінгапура є застосування заходів для обох сторін що мається на увазі. Тобто до відповідальності буде притягуватися не тільки особа яка бере хабар, а й до тих його дає.

Серед механізмів мінімізації таких умов можна виокремити такі: гідна заробітна плата державних службовців, але виключення будь-яких пільг для чиновників; введення жорсткого щорічного контролю майна, активів та боргів державних посадовців. Не менш важливим є запровадження верховенства права, тобто мається на увазі, що суд виносить обвинувальний вирок [7]. Відповідно такі механізми знижують ризики прояву корупційних дій. Це зумовлено тим, що хоча потенційні конфлікти інтересів і можливі, однак вони не часто перетікають у реальні оскільки задоволення приватного інтересу в результаті добросовісної служби більш ймовірне ніж в результаті чесної служби більш ймовірне ніж в результаті скоєння корупційних порушень.

Антикорупційна політика Китай в цьому плані більш радикальна країна. Як зазначає Трепак В. М. у своїй статті: «У Китаї переважають репресивні методи, які застосовують у межах жорсткого антикорупційного кримінального законодавства. Санкції за вчинення корупційних злочинів передбачають найвищу міру покарання: з 2000 р. за корупцію було розстріляно близько 10 тис. чиновників» [8].

Відповідно до ст. 383 Кримінального Кодексу КНР, за корупційні дії караються «на строк понад 10 років або безстроковим позбавленням волі з конфіскацією майна або без такої ... або якщо наявні умови, які обтяжують, то передбачається смертна кара.» Обставини, які обтяжують є факт вчинення «державними службовцями які, скориставшись перевагами свого службового становища, незаконно отримали майно третіх осіб...» (ст. 385 КК КНР) [9].

Однак, така політика є неоднозначною, оскільки не зважаючи на жорстоке покарання, корупція повністю в країні не поборено, так можливо більшість дрібних корупційних дій знизилась. Та як зазначають у своїх дослідженнях інші науковці чиновники не бояться здійснювати корупційні дії у великих розмірах.

Зважаючи на успішний міжнародний досвід в боротьбі з корупцією, Україна повинна запровадити свою антикорупційну політику, створити свої механізми та спеціальні підрозділи, які б відповідали її нормам та звичаям. Та ми можемо запропонувати інтерпретувати певні моменти досвіду іноземних держав, зокрема Гонконгу, Сінгапуру та Китаю у свою майбутню антикорупційну політику.

Так, зокрема, можна бути певним що саме по собі збільшення суворості покарання не дасть позитивного результату. Натомість важливим є забезпечення невідворотності відповідальності. Цьому може сприяти продовженням строків притягнення до адміністративної відповідальності ч. 3 ст. 38 КУпАП або покладанням повноважень на складання адміністративних протоколів на спеціалізовані органи.

Також слід звернути увагу на підвищення привабливості публічної служби як такої, що має забезпечити зменшення кількості реальних конфліктів інтересів. Досвід Китаю вказує, що протидія однаковими заходами великій і малій корупції є неефективною. Можливо було б доцільним відмовитись від застосування адміністративної відповідальності до високопосадовців та й взагалі більш осмислено підійти до питання диференціації заходів протидії корупції залежно від інтенсивності конфліктів інтересів, які можуть виникнути в діяльності різних публічних службовців.

На завершення зазначимо, що якщо Україна зможе об'єднати деякі риси антикорупційної політики інших держав та використати у своїй антикорупційній політиці, то зможе досягнути більш прогресивних результатів в боротьбі з корупцією.

### **Список використаних джерел**

1. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#n25>.
2. Organization for Economic Cooperation and Development. Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia. Specialized Anti-Corruption Institutions: An Overview of Models. URL: <http://www.oecd.org/corruption/acn/39972270.pdf>.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10#Text>.
4. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107234866>.
5. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/111209893>.

6. Нонік В. В. Сінгапурська антикорупційна історія: досвід для України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2017. № 10. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1509>.

7. Шатрава С. О., Чишко К. О. Зарубіжний досвід запобігання та протидії корупції в країнах Азії та перспективи його використання в Україні. *Держава та регіони*. 2023. № 1 (79). URL: <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2023.1.57>.

8. Трепак В. М. Міжнародний досвід запровадження системи заходів антикорупційної спрямованості. *Юридичний часопис національної академії внутрішніх справ*. 2015. № 2 (10). URL: <https://elar.naiu.kiev.ua/server/api/core/bitstreams/4d9cb78e-b430-465c-9a99-a4648dbe35a4/content>.

9. Кримінальний кодекс Китайської Народної Республіки / пер. укр. мовою А. О. Воїнова, В. С. Станіч / під ред. О. В. Коротюк. Київ : ОВК, 2021. 196 с.

**ШЕВЧЕНКО Олександр Віталійович**  
*студент 2-го курсу, 3-ї групи факультету юстиції  
Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого*

## **АДМІНІСТРАТИВНІ СТЯГНЕННЯ: ПОНЯТТЯ, ВИДИ, ПОРЯДОК НАКЛАДЕННЯ У СУЧАСНІЙ ДОКТРИНІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА**

Адміністративні стягнення є важливою складовою адміністративної юстиції і є механізмом забезпечення додержання адміністративного права. Вони використовуються для примусового забезпечення виконання адміністративних рішень та накладення покарань за порушення адміністративних норм.

Загалом вчинення особою адміністративного правопорушення призводить до притягнення її до адміністративної відповідальності та застосування адміністративного стягнення. Адміністративна відповідальність, яка є формою юридичної відповідальності, грає важливу роль у забезпеченні правопорядку та запобіганні правопорушень. Ефективність боротьби з правопорушеннями значною мірою залежить від законодавства щодо адміністративних правопорушень, метою якого є захист власності, інтересів фізичних та юридичних осіб, а також загальних інтересів суспільства та держави [1, с. 62].

Стаття 23 Кодексу України про адміністративні правопорушення визначає адміністративне стягнення як захід відповідальності, спрямований на виховання особи, яка порушила адміністративні правила, у дусі поваги до законів України та загальноприйнятих норм співжиття, а також з метою запобігання подальших порушень, як від

самого правопорушника, так і від інших осіб. Перелік видів адміністративних стягнень закріплено у ст. 24 Кодексу. Цей перелік включає такі заходи як попередження, штраф, оплатне вилучення предмета, який був знаряддям або об'єктом правопорушення, конфіскацію грошей, одержаних внаслідок правопорушення, позбавлення спеціального права (наприклад, права керувати транспортними засобами чи права полювання), позбавлення права займати певні посади або займатися певною діяльністю, а також виконання громадських, виправних та суспільно корисних робіт, адміністративний арешт та арешт з утриманням на гауптвахті [2].

Доцільно розподілити види адміністративних стягнень, беручи до уваги широкий спектр адміністративних санкцій, застосовуваних у нашому законодавстві, Така класифікація можлива за допомогою різноманітних критеріїв:

1. Залежно від наслідків для особи, яка притягується до адміністративної відповідальності:

– моральні наслідки (покарання, які впливають на моральну сферу особи);

– особисті наслідки (наприклад, попередження, адміністративний арешт, тощо);

– майнові наслідки (наприклад, штраф, конфіскація майна);

– організаційні наслідки (наприклад, позбавлення спеціального права).

2. Залежно від суб'єкта, до якого застосовуються стягнення:

– до фізичних та юридичних осіб (наприклад, штраф);

– до фізичних осіб (наприклад, виправні роботи, суспільно-корисні роботи);

– до фізичних осіб зі спеціальним статусом (наприклад, позбавлення права обіймати певні посади).

3. Залежно від органу, уповноваженого призначати стягнення:

– призначені судом;

– призначені органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, адміністративними комісіями [3, с. 274].

Це розподілення дозволяє систематизувати різноманітні адміністративні санкції для більш ефективного їх застосування.

Важливо зауважити, що Порядок накладення адміністративного стягнення визначається Кодексом України про адміністративні правопорушення та застосовується згідно зі ст. 23 цього Кодексу. Його мета полягає у вихованні особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, згідно з законами та з повагою до правил співжиття, встановлених Конституцією України. Також він спрямований на запобігання вчиненню нових правопорушень як самими правопорушниками, так і іншими особами. Основні етапи цього процесу включають виявлення самого правопорушення, складання відповідного протоколу, розгляд справи та винесення постанови щодо застосування



стягнення. У постанові вказується вид стягнення, його розмір та інші деталі. Після цього постанова повинна бути виконана, але може бути оскаржена до суду [4, с. 140].

Отже, адміністративні стягнення – це важливий інструмент державного примусу, який використовується для забезпечення дотримання законів України. Розмір адміністративного стягнення встановлюється відповідно до серйозності вчиненого адміністративного правопорушення, як визначено у ст. 24 Кодексу України про адміністративні правопорушення. При накладанні адміністративних стягнень враховується фінансовий стан особи, ступінь її вини, особистість порушника, а також усі обставини, які сприяли або ускладнили відповідальність за вчинення адміністративних правопорушень.

### **Список використаних джерел**

1. Мосьондз С. О. Специфіка адміністративної відповідальності у сфері науки. *Вісник ХНУВС*. 2012. № 2 (57). С. 276–284.

2. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-Х. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>.

3. Віталіївна С. Д. Поняття та види адміністративних стягнень. *Збірник матеріалів III Міжнар. наук.-практ. інтернет-конф. з нагоди відзначення Дня науки–2023 в Україні «Актуальність та особливості наукових досліджень в умовах воєнного стану» (23 травня 2023 року)*. Київ : ДНДІ МВС України. 2023. С. 273. URL: [Politova-AS-Protidia-torgivli-ludmi-dosvid-Ukraini-ta-Slovaccini-Aktualnist-ta-osoblivosti-naukovih-doslidzen-v-umovah-voenogo-stanu-Zbirnik-materialiv-III-Miznarodnei-naukovo-practicnei-internet-kon.pdf](https://politova-as-protidia-torgivli-ludmi-dosvid-ukraini-ta-slovaccini-aktualnist-ta-osoblivosti-naukovih-doslidzen-v-umovah-voenogo-stanu-Zbirnik-materialiv-III-Miznarodnei-naukovo-practicnei-internet-kon.pdf) (researchgate.net).

4. Крикотнюк Л. Характеристика адміністративних стягнень та основні правила їх накладання. *Літописець*. 2021. № 16. С. 140–43.

**ЯКОВЕНКО Микита Юрійович**

*аспірант Докторської школи імені родини Юхименків*

*Національного університету*

*«Києво-Могилянська академія»*

## **ВПЛИВ ЦИФРОВІЗАЦІЇ НА СФЕРУ ЗАХИСТУ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ: МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ТА НАЦІОНАЛЬНІ РЕАЛІЇ**

Персональні дані завжди мали та мають захищатися правом, оскільки це є однією зі стрижневих потреб людини – мати власну приватність та самотність, невідому нікому. З огляду на це можна припустити, що сама якість та сутність життя кожної людини без захисту її особистих персональних даних була б просто неможливою. З

урахуванням швидкого розвитку технологій, інтернету та загальної спрямованості суспільства до цифровізації більшості процесів, пошук будь-якої інформації став не просто простішим, а й доступнішим [1, с. 390]. Це призводить до появи нових викликів у сфері захисту персональних даних [1, с. 390]. У зв'язку з цим перед правовими системами постала потреба у регулюванні та, першочергово, захисті сфери персональних даних осіб. Теорія, яка часто з'являється в історії людського розуму, полягає в тому, що людські привілеї містяться у формі самої людини, яку можна знайти через її розум, тоді людські привілеї є раціональними [2, с. 437]. Права, які люди сприймають раціонально, вважаються вічними і залишаються дійсними постійно [2, с. 437]. Усі інші суб'єкти, включаючи органи законодавчої влади, повинні прислухатися до цього, приймаючи закони, засновані на цих природних правах [2, с. 437].

Причиною переогляду регулювання сфери персональних даних (особливо для України) є широке використання Інтернет-комунікацій між користувачами з обміном даними, розміщеними в різних (віддалених) місцях мережевого простору, розповсюдженням інформації (аудіо, відео, фотографій, особистих профілів тощо) та доступом до мережевих ресурсів (web програми, веб-сайти, центри обробки даних тощо) [3, с. 93]. На додаток, різні країни світу наразі спрямовані на максимальну цифровізацію різних баз даних та певних державних послуг задля забезпечення більш ефективного та швидкого функціонування державного механізму. Для прикладу, в Україні досить успішно функціонує онлайн-сервіс державних послуг «Дія» [4], який в свою чергу містить значний масив даних (в тому числі – персональних даних осіб). Враховуючи наведене, можливі ризики несанкціонованого та незаконного доступу до таких даних стають дедалі актуальнішими. Так, це у свою чергу «тягне за собою принцип відповідальності за збереження персональних даних громадян зі сторони держави, а відповідне зазіхання на таку інформацію сторонніми особами чи організаціями підпадає під юрисдикцію законодавства про кібербезпеку» [5, с. 212].

Наразі бази даних державних органів, організацій та компаній все дедалі частіше стають жертвами кібератак. У цифрових мережах кібератака – це спроба розкрити, змінити, вивести з ладу, знищити, викрасти або отримати несанкціонований доступ до ресурсу або його несанкціонованого використання [6, с. 297]. Зловмисники все більше зосереджують свої атаки на завданні якомога більшої шкоди процесам [7, с. 297]. Ці більш шкідливі атаки серйозно погіршують здатність організацій працювати безперебійно, а також становлять надзвичайно високу загрозу для конфіденційної інформації та можуть призвести до значних втрат [8, с. 297]. Наприклад, у 2021 р. в мережі інтернет «було виявлено базу даних жителів України, що може містити майже 53 мільйони записів про персональні дані» [9]. Зокрема, «на одному із вебсайтів у мережі Інтернет виявлено базу даних жителів України, що

може містити персональні дані: ПІБ, дату народження, номер телефону, населений пункт, вулицю, номер будинку та квартири» [9]. Відповідні фактори є свідченням грубого порушення права на приватність осіб, що зумовлено недостатньою захищеністю відповідних державних баз даних. Іншим прикладом також може слугувати те, що протягом тільки 2021 р. «до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини звернулось 3895 осіб за захистом їхнього права на приватність», що є удвічі більшим, порівняно з минулим роком [10]. Так, люди найбільше зверталися про порушення права на захист своїх персональних даних у зв'язку з діяльністю колекторських компаній та макрофінансових установ, а також у зв'язку з оприлюдненням персональних даних у месенджерах, соціальних мережах та на офіційних веб-сайтах органів державної влади та місцевого самоврядування [10].

Відповідно до ст. 15 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС Україна взяла на себе зобов'язання «забезпечити належний рівень захисту персональних даних відповідно до найвищих європейських та міжнародних стандартів, зокрема відповідних документів Ради Європи» [11]. «У цьому випадку під найвищими європейськими та міжнародними стандартами можна розуміти, зокрема, два документи. Перший – це модернізована Конвенція про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних, так звана Конвенція 108+. Другий – це загальний регламент про захист даних, відомий як GDPR (General Data Protection Regulation)» [12, с. 390]. Варто зазначити, що відповідні міжнародні документи «не стоять на місці» та максимально адаптуються під реалії сьогодення. Для прикладу, «2018 року був прийнятий Протокол про внесення змін до Конвенції, який покликаний модернізувати Конвенцію у світлі нових викликів правам людини та основним свободам, зокрема праву на приватне життя задля кращого вирішення нових проблем приватності, у зв'язку з використанням нових інформаційних та комунікаційних технологій, глобалізації операцій з обробки персональних даних» [13, с. 390].

На превеликий жаль можна стверджувати що відповідне регулювання сфери захисту персональних даних в Україні відповідно до чинних міжнародних стандартів відсутнє, оскільки наразі чинним є Закон України «Про захист персональних даних», який є застарілим та не відповідає міжнародним документам, зазначеним вище. Конституцією України закріплюється основоположна заборона на втручання в особисте і сімейне життя людини, що полягає, зокрема, у недопусканні збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини [14]. Зрозумілим залишається факт, що «держава має не лише декларувати, а й виконувати свої позитивні зобов'язання у сфері захисту персональних даних: на державу покладаються позитивні зобов'язання, зміст яких полягає у необхідності вживання заходів, створенні умов для

забезпечення ефективної реалізації права на особисте життя. Реалізація позитивних зобов'язань держави має створювати відповідні юридичні, нормативні обмеження в першу чергу для органів публічної адміністрації, які мають забезпечити дотримання прав особи. В той же час є доцільним доповнити розуміння позитивних зобов'язань держави обов'язком реагувати і на порушення прав особи з боку інших приватних осіб» [1]. Важливим також є закріплення відповідальності органів державної влади за неналежний захист персональних даних осіб при наявності факту несанкціонованого до них доступу з боку третіх осіб.

З огляду на наведене та враховуючи стрімкий розвиток технологій та цифровізації, автор вважає за доцільне сформулювати чітку та ефективну політику держави щодо захисту персональних даних осіб, яка буде містити в собі відповідне нормативне регулювання сфери захисту персональних даних, яке буде відповідати вимогам сьогодення та зможе бути достатньо гнучким, що забезпечуватиме належний захист особи на приватність. У цьому аспекті вкрай необхідним є запровадження високих стандартів щодо захисту персональних даних для органів публічної влади і приватних суб'єктів та, відповідно, встановлення чіткої відповідальності за їхнє порушення.

### Список використаних джерел

1. Іщенко Ю. В., Яковенко М. Ю. Позитивні зобов'язання держави в сфері захисту персональних даних: межі визначення проблеми. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 1. С. 389–393. URL: [http://www.lsej.org.ua/1\\_2024/90.pdf](http://www.lsej.org.ua/1_2024/90.pdf).
2. Moh Gufran Katili, Novendri M. Nggilu, Fenty U. Puluhalawa. The Importance of Protecting the Personal Data of Social Media Users in the Era of Digitalization. *Estudiante Law Journal*. 2019. №. 7(2). P. 436–447.
3. Radi Romansky. Digital Age and Personal Data Protection. *International Journal on Information Technologies & Security*. 2022. № 3. Vol. 14. P. 89–100.
4. ДІА: Державні послуги онлайн : веб-сайт. URL: <https://diia.gov.ua> (дата звернення: 28.04.2024).
5. Косарев Т. В. Правове забезпечення безпеки персональних даних в умовах цифровізації суспільства. *Матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., 23-24 листоп. 2021 р.* Запоріжжя : Запорізький нац. ун-т, Інженерний навчально-науковий ін-т ім. Ю. М. Потебні, 2021. С. 211–213. URL: <http://biblio.umsf.dp.ua/jspui/bitstream/123456789/5951/1/7.%20ДулікСтр.246Мат.конф.Запор.%2023-24%20листопада%202021%20року.%20ІННІ.pdf#page=212>.
6. Bernik I. & Meško G. Internetna študija poznavanja kibernetских groženj in strahu pred kibernetско kriminaliteto. *Revija za kriminalistiko in krimiNeologijo*. 2011. №. 62(3). P. 242–252. Взято з: M. Dvojmoč, M. Tancer Verboten. Cyber (In)security of Personal Data and Information in Times of

Digitization. *MEDICINE, LAW & SOCIETY*. University of Maribor, University Press. 2022. Vol. 15, №. 2. P. 287–304.

7. M. Dvojmoč, M. Tancer Verboten. Cyber (In)security of Personal Data and Information in Times of Digitization. *MEDICINE, LAW & SOCIETY*, University of Maribor, University Press. 2022. Vol. 15, №. 2. P. 287–304.

8. Humayun, M., Niazi, M., Alshayeb, M. & Mahmood, S. Cyber Security Threats and Vulnerabilities: A systematic mapping Study. *Arabian Journal of Science and Engineering*. 2020. №. 45. P. 3171- 3189. Взято з: M. Dvojmoč, M. Tancer Verboten. Cyber (In)security of Personal Data and Information in Times of Digitization. *MEDICINE, LAW & SOCIETY*, University of Maribor, University Press. 2022. Vol. 15, №. 2. P. 287–304.

9. В Інтернет «злили» персональні дані українців – понад 50 мільйонів записів. *Укрінформ*. 13.09.2021. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3314697-v-internet-zlili-personalni-dani-ukrainciv-ponad-50-miljoniv-zapisiv.html>.

10. До Уповноваженого цього року звернулось 3 895 осіб за захистом права на приватність. *Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини*. 29.12.2021. URL: [https://ombudsman.gov.ua/news\\_details/do-upovnovazhehogogo-roku-zvernulos-3-895-osib-za-zahistom-prava-na-privatnist](https://ombudsman.gov.ua/news_details/do-upovnovazhehogogo-roku-zvernulos-3-895-osib-za-zahistom-prava-na-privatnist).

11. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 21.03.2014 р. та 27.06.2014 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text).

12. Право на приватність: навіщо Україні новий закон про захист персональних даних. *Європейська правда*. 15.12.2022. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/experts/2022/12/15/7152519/#:~:text=У%20цьому%20випадку%20під%20найвищими%20європейськими%20та%20Оміжнародними,загальний%20регламент%20про%20захист%20даних%20С%20відомий%20як%20GDPR>. Взято з: Іщенко Ю. В., Яковенко М. Ю. Позитивні зобов'язання держави в сфері захисту персональних даних: межі визначення проблеми. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 1. С. 389–393. URL: [http://www.lsej.org.ua/1\\_2024/90.pdf](http://www.lsej.org.ua/1_2024/90.pdf).

13. International: Origins of Data Privacy Day – Convention 108. OneTrust DataGuidance : веб-сайт. URL: <https://www.dataguidance.com/opinion/international-origins-data-privacy-day-convention>. Взято з: Іщенко Ю. В., Яковенко М. Ю. Позитивні зобов'язання держави в сфері захисту персональних даних: межі визначення проблеми. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 1. С. 389–393. URL: [http://www.lsej.org.ua/1\\_2024/90.pdf](http://www.lsej.org.ua/1_2024/90.pdf).

14. Конституція України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр/conv#n4404>.

*Електронне наукове видання*

# **ЕВОЛЮЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ДУМКИ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ**

**Збірник  
тез доповідей і повідомлень  
за матеріалами науково-практичної конференції,  
присвяченої 75-річчю з дня народження  
доктора юридичних наук, професора,  
академіка НАПрН України  
Юрія Прокоповича Битяка  
9 травня 2024 р.**

Сайт: <https://nauka.nlu.edu.ua/nauka/vnd/zbirnyky-naukovyh-konferenczij/>

*Видається в авторській редакції*

Відповідальна за випуск *М. І. Бєлікова*

Редактор-упорядник *М. М. Сорокун*  
Комп'ютерне макетування *М. М. Сорокун*

Оприлюднено через мережу Інтернет 04.06.2024 р.  
Формат 60x84<sup>1/8</sup>. Обл.-вид. арк. 9,1 (1,08 МБ).

Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого  
Редакційно-видавничий відділ наукових видань  
Україна, 61024, м. Харків, вул. Григорія Сковороди, 77, к. 518  
тел. (057) 704-89-16  
e-mail: [epdsp@nlu.edu.ua](mailto:epdsp@nlu.edu.ua)

Свідоцтво  
про внесення суб'єкта видавничої справи до державного реєстру видавців,  
виготовлювачів і розповсюджувачів видавничої продукції  
Серія ДК № 7560 від 28.12.2021 р.