



УНІВЕРСИТЕТ імені АЛЬФРЕДА НОБЕЛЯ

# АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА РЕФОРМА В УКРАЇНІ

НАВЧАЛЬНИЙ ПОСІБНИК

*За загальною редакцією  
доктора юридичних наук, професора С.В. Петкова*

Дніпро  
2020

УДК 342.9  
А 28

*Затверджено до друку за рекомендацією  
вченої ради Університету імені Альфреда Нобеля  
(протокол № 3 від 30 червня 2020 р.)*

*Автори:*

Н.О. Армаш, Ю.В. Борисова, І.Є. Іванов, Г.Р. Матухно, С.В. Петков,  
Є.Ю. Соболев, Л.В. Спицька, В.М. Шкабаро, Г.П. Щедрова, Г.В. Шолокова.

*Рецензенти:*

**І.М. Копотун**, доктор юридичних наук, професор,  
президент ГО «Європейського інституту післядипломної освіти»,  
заслужений юрист України;

**І.В. Іщенко**, доктор політичних наук, професор,  
завідувач кафедри міжнародних відносин  
Дніпровського національного Університету імені Олеся Гончара.

А 28      Адміністративно-правова реформа в Україні / за заг. ред.  
С.В. Петкова. – Дніпро: Університет імені Альфреда Нобеля,  
2020. – 180 с.

ISBN 978-966-434-491-0

Навчальний посібник «Адміністративно-правова реформа в Україні» спрямований на формування цілісного уявлення щодо теоретичних надбань та визначення проблемно-перспективного виміру реформування вітчизняного законодавства. Авторами проаналізовано значний обсяг теоретичного матеріалу, а також стан сучасного національного законодавства у сфері державного управління та адміністративної діяльності.

Видання буде корисним для здобувачів спеціальностей «Право», «Політологія», «Публічне адміністрування» та всіх, хто цікавиться проблемами державного управління. Матеріал навчального посібника стане у пригоді також аспірантам, викладачам та широкому колу фахівців у сфері адміністративно-правової реформи.

УДК 342.9

© С.В. Петков, Н.О. Армаш,  
І.Є. Іванов та ін., 2020

© Університет імені Альфреда Нобеля,  
оформлення, 2020

ISBN 978-966-434-491-0

## ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА.....	5
ТЕМА 1. ПРЕДМЕТ І МЕТОДОЛОГІЧНА ОСНОВА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ.....	7
1. Основні підходи до розуміння феномена публічного адміністрування .....	8
2. Історичний розвиток теорій публічного адміністрування як напряму наукових досліджень та навчальної дисципліни.....	11
3. Сучасні концепції публічного адміністрування.....	14
4. Предметне коло та методологічна основа публічного адміністрування .....	16
ТЕМА 2. АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ ДЕРЖАВИ.....	21
1. Поняття публічних і адміністративних послуг.....	22
2. Класифікація державних та адміністративних послуг .....	24
3. Конституційні засади надання адміністративних послуг в Україні.....	27
4. Законодавче врегулювання порядку і стандартів надання адміністративних послуг.....	29
ТЕМА 3. РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНО- ТА ПРИВАТНОПРАВОВИХ ВІДНОСИН.....	35
1. Поділ права на публічне і приватне.....	36
2. Господарське право в системі приватноправових відносин ...	39
3. Внутрішнє структурування законодавства відповідно до теорії права.....	41
4. Теоретико-нормативна основа адміністративної реформи...	43
ТЕМА 4. СИСТЕМАТИЗАЦІЯ ЯК ОСНОВА УДОСКОНАЛЕННЯ ЧИННОГО ЗАКОНОДАВСТВА .....	49
1. Теоретичне підгрунтя систематизації нормативно-правової бази .....	50
2. Напрями кодифікації вітчизняного законодавства .....	53
3. Сучасний стан кодифікації адміністративного законодавства.....	55
4. Інкорпорація як спосіб систематизації нормативно-правової бази .....	59
ТЕМА 5. АДМІНІСТРАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ ПУБЛІЧНИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ. СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ДИДЖИТАЛІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ...	63
1. Модель публічно-правових відносин.....	64
2. Контроль та облік як чинники забезпечення правопорядку....	67

3. Сучасний стан та пріоритетні напрями диджиталізації адміністративних послуг .....	70
4. Диджиталізація у сфері систематизації персональних даних .....	75
<b>ТЕМА 6. ПРИНЦИПИ ВЗАЄМОДІЇ ВЛАДИ ТА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА У КОНТЕКСТІ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ .....</b>	
1. Сучасні підходи до розуміння публічної політики.....	82
2. Інформаційні механізми публічної політики .....	85
3. Нормативне регулювання механізмів комунікації громадськості та владних структур.....	87
4. Громадянське суспільство як суб'єкт публічної політики.....	90
<b>ТЕМА 7. ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ.....</b>	
1. Сутність та інструменти громадського контролю .....	96
2. Нормативно-правове та організаційне забезпечення доступу до публічної інформації в Україні.....	99
3. Консультації з громадськістю. Поняття громадської експертизи .....	101
4. Політична культура суспільства як чинник громадського контролю .....	105
<b>ТЕМА 8. ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОСТУПКИ.....</b>	
1. Поняття та специфіка розмежування деліктів.....	110
2. Сутність адміністративних проступків.....	112
3. Законодавство про відповідальність у сфері публічної служби .....	115
4. Основи реформування Кодексу України про адміністративні правопорушення .....	117
<b>ПРАКТИЧНІ ЗАНЯТТЯ .....</b>	<b>123</b>
<b>ДОДАТОК.....</b>	<b>130</b>

## ПЕРЕДМОВА

Процес становлення демократичної держави, базованої на засадах правової рівності, справедливості, соціальної захищеності, гласності та публічності, потребує створення і забезпечення реалізації відповідного нормативно-правового виміру. Первинною вимогою для функціонування кожної правової держави є запровадження чітких, рівних умов взаємодії всіх членів суспільства та суспільних груп. Не менш важливою є реалізація принципів демократичного управління як запоруки формування зваженої державної політики.

В історичній ретроспективі парадигма політичного етатизму, а також багаторічні практики спроб встановити пріоритет публічного над приватним наштовхнулись на сутність людського буття з прагненням свободи та рівності. Сучасні передові демократичні країни вже здійснили перехід від вертикального типу владних відносин до реалізації принципів людиноцентризму у взаємодії держави та індивіда. Їхній досвід красномовно констатує, що забезпечення постійної співпраці громадян з органами публічної влади є запорукою створення і належної реалізації найбільш оптимальних суспільно важливих рішень.

Наразі дійсність наочно демонструє, що сучасна Україна продовжує стикатися зі спектром проблем, які спричиняють гальмування темпів її інституційного розвитку. Серед низки причин такого стану є недосконала правова система в Україні, що була створена в радянський період існування держави. Перенасичення вітчизняного законодавства застарілими нормами, усталення патернів сприйняття владних структур як виключно керівних одиниць, правовий нігілізм, обмеження рівня політичної конкуренції, непотизм у державній кадровій політиці призводять до появи та цементування асиметричних зв'язків у взаємодії індивіда та держави. При цьому недосконалість правових норм і суб'єктивний вимір у політиці спричиняють зростання ризиків корупційних зловживань, що, конвертуючись у відповідний рівень ефективності та доцільності прийнятих рішень, призводить до вкрай негативних наслідків у житті суспільства. Нині «нові» спроби відкоригувати нормативно-правовий вимір стають наслідком позицій політичних гравців та непублічних стейкхолдерів політичного процесу.

Тож що ми маємо робити, якщо нормативне регулювання наявних механізмів функціонування держави не відповідає часу? У чому полягає секрет «квітучої країни», яка не тільки задекларувала, але й

здатна забезпечити реалізацію принципів справедливості та демократизму? З чого почати, аби вітчизняне законодавство було приведено у відповідність до міжнародних стандартів? Беззаперечно, пошук відповідей на ці питання неможливий без урахування особливостей та процесуального характеру трансформації сучасного права, оскільки реалізація поставлених завдань потребує реформування нормативно-правового регулювання широкого спектра сфер функціонування держави. Не є винятком і проведення адміністративно-правової реформи як основи подальшого формування взаємної відповідальності між публічною владою та громадянами.

*Авторський колектив:*

**Армаш Надія Олексіївна**, доктор юридичних наук, доцент, заступник директора відокремленого структурного підрозділу ДП «Інформаційні судові системи» «Центр судової експертизи та експертних досліджень» Державної судової адміністрації.

**Борисова Юлія Володимирівна**, старший викладач кафедри права, політології та міжнародних відносин Університету імені Альфреда Нобеля.

**Іванов Ігор Євгенійович**, кандидат юридичних наук, кандидат технічних наук, заслужений працівник транспорту України.

**Матухно Генріх Робертович**, експерт з акредитації освітніх програм Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти, регіональний координатор програми особистісного та професійного розвитку молоді «Державотворець» у Дніпропетровській області, викладач кафедри права, політології та міжнародних відносин Університету імені Альфреда Нобеля.

**Петков Сергій Валерійович**, доктор юридичних наук, професор, перший проректор з науково-педагогічної роботи Університету імені Альфреда Нобеля.

**Соболь Євген Юрійович**, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри державно-правових дисциплін та адміністративного права Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка.

**Спицька Ліана Вікторівна**, кандидат юридичних наук, доктор психологічних наук, професор кафедри практичної психології та соціальної роботи Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля.

**Шкабаро Вероніка Миколаївна**, кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри права, політології та міжнародних відносин Університету імені Альфреда Нобеля.

**Щедрова Галина Петрівна**, доктор політичних наук, професор, академік Української Академії політичних наук, професор кафедри права, політології та міжнародних відносин Університету імені Альфреда Нобеля.

**Щолокова Ганна Володимирівна**, кандидат політичних наук, доцент, доцент кафедри міжнародного маркетингу Університету імені Альфреда Нобеля.

**ПРЕДМЕТ І МЕТОДОЛОГІЧНА ОСНОВА  
ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ**

---



- 1. Основні підходи до розуміння феномена публічного адміністрування.*
- 2. Історичний розвиток теорій публічного адміністрування як напряму наукових досліджень та навчальної дисципліни.*
- 3. Сучасні концепції публічного адміністрування.*
- 4. Предметне коло та методологічна основа публічного адміністрування.*

*Фундаментальним принципом сучасних демократичних країн є орієнтація на забезпечення повноцінної реалізації прав і свобод особистості та рівності перед законом. Держава як результат самоорганізації індивідів має виходити з першочерговості розробки, впровадження і дотримання умов реалізації людиноцентристського підходу, бути сервісом, спрямованим на реалізацію публічного інтересу та надання відповідних послуг. Водночас громадяни як користувачі державного сервісу та джерело забезпечення контролю над діяльністю владних структур мають володіти навичками ефективної взаємодії з органами публічної влади. Цим забезпечується актуальність і необхідність вивчення сучасних правових норм, принципів та моделей функціонування державного апарату, інструментів захисту прав людини, а також механізмів безпосередньої участі у процесі вироблення загальнодержавної політики.*

## 1. Основні підходи до розуміння феномена публічного адміністрування

Обираючи підходи до розкриття змісту поняття «публічне адміністрування», важливо виходити із мультидисциплінарності проблематики, оскільки вона охоплює такі галузі знань, як філософія, соціологія, право, економіка і політологія. Загальновідомим є факт, що діяльність держави здійснює інклюзивний вплив на всі сфери життєдіяльності суспільства, а стан реалізації поставлених цілей відповідає сутнісним характеристикам набору параметрів, явищ і категорій, які є об'єктами дослідження різних наукових дисциплін. Наприклад, політологія розглядає сутність і закономірності політичної діяльності держави. У свою чергу, політична соціологія вивчає соціальні основи державних інститутів і соціальну обумовленість принципів, форм і методів їх функціонування. Юридичні науки досліджують правові аспекти функціонування державної влади. Зі свого боку, соціологія управління дає змогу виявити універсальність саморегуляції соціальної системи. Як наслідок, визначаючи публічне адміністрування як регламентовану діяльність суб'єктів публічного адміністрування, що спрямована на здійснення законів та інших нормативно-правових актів шляхом прийняття адміністративних рішень та надання встановлених законами адміністративних послуг, є очевидним, що публічне адміністрування — це багатопланове утворення, аналіз якого має спиратися як на правове забезпечення діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг, так і інституційний підхід та політичні реалії сьогодення (наприклад, при оцінюванні можливостей зміни законодавства необхідно враховувати наявність або відсутність інституційної спроможності прийняти відповідний законопроект).

Наразі в енциклопедичному словнику з державного управління зміст категорії публічного адміністрування розглядається як «теорія та практика державного управління, яка характеризується реалізацією адміністративних процедур шляхом публічної діяльності, застосування інструментів демократичного врядування, упорядкування суспільної діяльності та надання адміністративних послуг як засобу реалізації прав та свобод громадян» [10, с. 605]. Із цього випливає, що публічне адміністрування розуміється як один із методів державного управління, що розглядається як управлінська діяльність із задоволення потреб та інтересів соціуму. Водночас, враховуючи, що центральна сутність держа-



ви як такої спрямована на забезпечення правової рівності, справедливості та народовладдя, на наш погляд, зазначена дефініція потребує певної конкретизації, оскільки виходить, у першу чергу, саме з первинних функцій держави, а не сутності публічного адміністрування як особливого типу діяльності.

Розглядаючи сутність категорії «публічне адміністрування» в ретроспективі сучасності, важливо зазначити, що наразі сформовано декілька підходів до трактування цієї дефініції. Зокрема, у широкому сенсі під публічним адмініструванням розуміють усю систему органів публічної влади, що характеризуються наявністю відповідної владної ієрархії. У свою чергу, у вузькому сенсі публічне адміністрування зводиться суто до функціонування виконавчої вертикалі і трактується як безпосередньо професійна діяльність державних службовців, спрямована на реалізацію покладених на них функцій і завдань [6]. При цьому, порівнюючи зазначені категорії, неможливо ігнорувати системний характер процесу вироблення державної політики як результату взаємодії різних елементів системи органів державної влади та місцевого самоврядування, а також політичної системи в цілому. З цього випливає, що сторони, уповноважені на здійснення владно-розпорядчих функцій, мають бути орієнтовані на взаємодію з іншими структурними одиницями як державного, так і недержавного типу, оскільки ефективне виконання покладених завдань (особливо в контексті вдосконалення наявної політики), у цьому контексті – в першу чергу органами виконавчої влади, неможливе за умов відсутності міжвідомчої взаємодії. Як наслідок, виходячи з системності як критерію до аналізу публічного адміністрування можна визначити, що цей феномен як особливий тип діяльності охоплює такі процеси:

- реалізація положень законодавчих актів;
- розроблення та забезпечення контролю над виконанням незаконодавчих нормативно-правових актів;
- здійснення фіксації та оброблення статистичної інформації;
- участь у процесі модифікації публічної політики (підготовка законопроектів, подання проектів нормативно-правових актів до вищих органів державної влади);
- надання послуг громадянам;
- виконання інших функцій органів виконавчої влади.

Вищезазначене, зі свого боку, вказує на доцільність розмежування публічного адміністрування на чотири категорії. До них належать:

– політична сфера – полягає у розробленні публічної політики, реалізації публічних інтересів, спільному розв'язанні складних завдань, діяльності уряду;

– правова сфера – спрямована на забезпечення реалізації законодавчих актів, розроблення і коригування незаконодавчих нормативно-правових актів, участь у створенні законопроектів та проектів нормативно-правових актів вищого рівня;

– управлінська сфера – передбачає безпосередньо процес управління, здійснюваний у межах і спосіб, визначений законодавством;

– професійна сфера – визначає державну службу як окремий самодостатній тип професійної діяльності.

Таким чином, публічне адміністрування – це особливий тип діяльності, який здійснюється уповноваженими суб'єктами владних функцій та направлений на реалізацію широкого комплексу завдань, націлених на забезпечення ефективного функціонування державного апарату, виконання положень нормативно-правових актів, а також наданням адміністративних послуг. Окремою, не менш важливою рисою публічного адміністрування є постійний взаємозв'язок з політичною площиною, який прослідковується, перше за все, у виконанні рішень, які були прийняті у політичному вимірі, а також у взаємодії з представниками владних політичних сил у процесі розроблення і коригування нових політичних рішень. Тому необхідно враховувати, що **публічне адміністрування не може існувати поза політичним контекстом**. Саме цей контекст робить його публічним, відмінним від приватного або ділового (бізнес) адміністрування. Як фаза у циклі публічної політики публічне адміністрування є стадією, етапом у процесі розроблення, вдосконалення і реалізації публічної політики, який ніколи не закінчується. При цьому більшість рішень реалізуються за допомогою бюрократії тими, хто контролює політичну владу. Але водночас бюрократичний апарат має бути неупередженим щодо політичного виміру, однаково ефективно виконувати завдання, поставлені керівництвом держави різних скликань. Це, у свою чергу, має забезпечуватись шляхом підтримання сталості у законодавчому регулюванні діяльності виконавчого апарату, адже кардинальні зміни у законодавстві мають неопосередкований вплив на процеси, процедури та ступінь ефективності реалізації завдань, закладених в основу публічного адміністрування.

## 2. Історичний розвиток теорій публічного адміністрування як напряму наукових досліджень та навчальної дисципліни

Визначний внесок у розвиток і розроблення теорій державного управління було зроблено активним формуванням теорій управління у сфері бізнесу, а також їх впровадженням у державний сектор. Неабияку роль у формуванні публічного адміністрування зіграли відокремлення та інституціоналізація таких наукових напрямів, як політологія, соціологія та менеджмент, оскільки теоретичні надбання цієї дисципліни виникли на міждисциплінарному перетині перелічених галузей.

Не секрет, що вперше поняття «публічне адміністрування» було запропоновано видатним американським політичним та науковим діячем, 28-м президентом США В. Вільсоном. У своїй праці «Наука державного управління» він висловив думку, що упровадження нових підходів до управління зумовить підвищення якості та ефективності функціонування владних структур. Зокрема, автор зазначав: «Наука адміністрування шукатиме способи поліпшення діяльності уряду, зробить його роботу менш трудомісткою, приведе в порядок організацію управління» [4].

Неабияка заслуга у розробці проблематики управління належить французькому досліднику А. Файолю. У своїй книзі «Загальне і промислове управління» він сформулював власну теорію адміністрації і стверджував, що управляти – означає вміти своєчасно передбачати ситуацію, організувати процес, правильно розпоряджатися, координувати та контролювати. Виходячи з цієї тези, А. Файоль виділив шість типів функцій управління: технічний, комерційний, фінансовий, страховий, обліковий та адміністративний. При цьому він вважав, що для досягнення поставлених цілей замало лише наявності певних ресурсів, не менш важливою є здатність стейкхолдера ними ефективно розпоряджатися. Притримуючись такої позиції, він сформулював вихідні **принципи управління**, до яких належать:

– здійснення поділу праці дозволяє підвищити якість, ефективність вироблення, а отже і кількість кінцевого продукту;

– право віддавати розпорядження має підкріплюватися конкретними інструментами, які здатні мотивувати підкорятися наказам;

– ефективність вимагає наявності дисципліни і покори, чітко визначеної ієрархічної структури та відсутності багатовладдя;

– для реалізації поставлених цілей позиції керівництва та програма, що реалізується, не повинні мати суперечливий характер;

– затрачені ресурси та зусилля на виконання поставлених завдань мають конвертуватися у справедливу винагороду, аби ще більше стимулювати працівників;

– необхідність побудови централізованого апарату управління, який передбачає чітке розмежування компетенцій, обов'язків та повноважень кожного працівника та послідовне виконання наказів усіма ієрархічними ланками організації;

– забезпечення справедливості у процесі управління, відсутності безпідставних покарань;

– ефективність залежить від ступеня постійності кадрового складу та ініціативності працівників.

Зазначені принципи стали фундаментальною частиною школи «наукового менеджменту». Новизна цього підходу полягала в тому, що він був спрямований на розгляд працівника з точки зору його взаємодії з виробничим середовищем та оцінки ефективності здійснюваних ним операцій. У такому вигляді раніше питання ніколи не ставилося, тому цей підхід отримав застосування при аналізі трудових процесів у системі державного управління, класифікації посад публічних службовців. Водночас саме в цей період формується «традиційна модель» адміністрування, яка може бути охарактеризована як тип адміністрування, що здійснюється під контролем політичного керівництва та характеризується наявністю постійних, нейтральних та безликих співробітників, які мотивуються виключно суспільними інтересами, є неупередженими, з однаковою професійністю виконують накази правлячої еліти.

**М. Вебер сформулював шість основних принципів бюрократичних систем, до яких належать:**

1. Існування зафіксованих і офіційних правил, регламентів та норм, на основі яких здійснюється процес управління. Це створює передумови для становлення та функціонування раціональної (легальної) моделі влади, яка на думку М. Вебера, є найбільш досконалою.

2. Наявність чіткого ієрархічного поділу повноважень, визначеної структури підпорядкування та деперсоналізованого чинника у контролі підлеглих. Проте водночас для підвищення ефективності допускається делегування певних функцій на нижчі шаблі ієрархічної структури.

3. Нейтральність у реалізації поставлених завдань, що забезпечується створенням умов для незалежності управлінської та виробничої діяльності від суб'єктивних чинників, особистісних відносин та приватного життя.

4. Ефективне виконання спектра завдань, особливо в контексті спеціалізованої діяльності, вимагає наявності спеціальних умінь, навичок та знань. Різноманітність сфер, на які здійснюється управлінський вплив, динамічний розвиток економічних відносин та велика кількість управлінських рівнів вказують на необхідність допуску до влади осіб без відповідної освіти.

5. Широке розгалуження бюрократичного апарату та комплекс вимог, спрямованих на забезпечення ефективного функціонування державного механізму потребує рекрутування найкращих та найбільш працездатних і професійно підготовлених фахівців.

6. Процес управління має регламентуватися не поведінкою та мотивами керівника, а загальновизнаними правилами, які мають стабільний, незмінний протягом тривалого проміжку часу характер.

Таким чином, домінуюча адміністративно-менеджерська природа управління цього періоду відповідно впливала на зміст інструментів, принципів людської взаємодії та управлінської культури. Підсумовуючи, можна визначити, що до **основних властивостей класичного підходу до організації системи державного управління належали:**

- раціональність;
- забезпечення розмежування управлінських функцій у середині системи управління;
- однозначна нормативна регламентація всіх управлінських дій, визначення загальних правил та норм;
- передбачуваність, деперсоналізація, перевага об'єктивної складової над суб'єктивною, а також можливість здійснення якісної оцінки будь-яких дій управлінських органів чи дій;
- аполітичність системи державного управління, яка, крім іншого, передбачає наявність такої інстанції, яка б визначала для управлінської системи загальні завдання та цілі і тим самим не давала б їй змоги набути ознак самодостатності.

Утім, динамічний розвиток людства з часом зумовив потребу в переосмисленні цих положень і розробленні нових підходів до організації державного управління. Це, у свою чергу, призвело до формування сучасних теорій, які на основі переосмислення традиційних та формування нових положень стали плацдармом для трансформації функціонального набору владних структур.

### 3. Сучасні концепції публічного адміністрування

Фактично у сучасному науковому дискурсі запропонована М. Вебером концепція характеризується як класична парадигма державного управління, тоді як протилежна їй модель визначається поняттям «адміністративно-політичний підхід». Одним із найяскравіших представників цього концептуального підходу є Д. Вальдо, автор фундаментальної в галузі державно-правової теорії праці «Адміністративна держава». Розробляючи власну концепцію державного управління, Д. Вальдо виходив з критики класичної парадигми державно-правової організації управлінського процесу. На його думку, основними рисами адміністративно-політичного підходу є **п'ять вихідних положень**:

- 1) застосування дихотомії «політична діяльність – адміністрування»;
- 2) концепція генеративного менеджменту;
- 3) віра в існування універсальних науково обґрунтованих принципів адміністрування;
- 4) наголос на централізації виконавчої влади;
- 5) абстрактна віра в демократію.

Однак, як писав Д. Вальдо, **жодне із цих п'яти положень не може бути прийняте як абсолютно достовірне чи навіть таке, що адекватно відображає процес державної політики**. Він вважає, що повне відмежування політики від управління аж ніяк не відображає реальних відносин, які виникають у процесі функціонування системи державної влади. Важливою складовою нового концептуального підходу до організації системи державного управління є те, що Д. Вальдо запропонував нові вихідні положення теорії державного управління, в основу якої було покладено **три ідеї**:

- а) більш широке залучення громадян до процесу державного управління та забезпечення відкритості управлінської системи;
- б) запровадження елементів децентралізації;
- в) орієнтація діяльності органів державного управління на потреби та забезпечення інтересів об'єктів управління.

Поступовий розвиток психології та соціології зумовив відхід від школи людських відносин і створення нового напрямку, який дістав назву школи поведінських наук або біхевіористської школи (К. Арджиріс, Р. Лайкерт, Ф. Герцберг та ін.). У центрі їхньої уваги було надання допомоги працівникові в усвідомленні своїх власних можливостей для самовиявлення в процесі праці. У 60-х рр.

XX ст. виникає концепція розвитку людських ресурсів. Дослідники цього напрямку довели, що вкладення у розвиток кадрів — це не тільки стаття витрат, а життєво важлива умова виживання організації у складних і нестабільних умовах ринку. У зв'язку з цим співробітників слід розглядати як активи організації, людський капітал, а отже, кадрова політика з «реагуючої» політики має перетворюватися на активну стратегічну політику.

На тлі суспільних перетворень другої половини XX ст. сформувались передумови для становлення нового напрямку **New Public Management**, який розглядається як сукупність адміністративно-політичних стратегій реформування, в основу якої покладено тлумачення адміністративної діяльності крізь призму приватної економіки, орієнтація на аналіз соціальних умов розвитку суспільства, розв'язання проблем невизначеності та нестабільності середовища, вдосконалення принципу поділу влади та питань розвитку адміністративної етики. Модерну парадигму державного управління подано теоріями управління суспільним розвитком, конфліктів, раціонального вибору, міжнародних відносин, критичною теорією Ю. Хабермаса, теорією структурації А. Гідденса. В її основу було закладено принципи менеджменту, інституціоналізму, системного підходу, нелінійності та структурного функціоналізму, які вилились у таке визначення чинників якісного надання адміністративних послуг та здійснення процесу державного управління:

- усунення надмірного рівня регулювання;
- винесення за межі єдиної структури або ж автономізація окремих адміністративних підрозділів;
- запровадження елементів конкуренції в адміністративну діяльність, а також запозичення методів менеджменту зі сфери приватної економіки в сектор громадського управління.

Але і на цьому трансформація феномена державного управління не зупинилася. На сьогодні близькою за змістом до концепції «нового публічного менеджменту» є **концепція Good Governance**. Термін «Good Governance» («належне врядування») з'явився в 1997 р. у рамках Програми розвитку ООН. Так, за визначеннями окремих науковців **«governance» це:**

- процес здійснення урядом (органами влади) своїх функцій задля регулювання суспільних процесів, здійснення публічної політики, розподілу ресурсів тощо;
- суспільне або системне врядування, під яким розуміють управлінську діяльність як суспільну координацію, яка уможливує та полегшує колективні дії через колективно прийняті рішення, але вже не у вертикальному, а у горизонтальному вимірі.

**Таким чином, фактично «governance» має три основні способи його вживання:**

- «політичне врядування» (урядування як правління, здійснення влади);
- «системне (суспільне) врядування» (як різні способи суспільного впорядкування в сукупності його трьох основних моделей: ринків, владних ієрархій і мереж);
- «нове (публічне) врядування» (як сучасний тип горизонтальної, мережевої організації управління суспільством).

#### **4. Предметне коло та методологічна основа публічного адміністрування**

Публічне адміністрування – це багатопланове утворення. Предметна область публічного адміністрування окреслена основними поняттями: держава, політика, публічне управління і влада. У зв'язку з цим теорія публічного адміністрування є наукою політичною і правовою. Водночас визначення теорії публічного адміністрування як науки політико-юридичної було б неповним, якщо не враховувати соціальний аспект. Адже публічне адміністрування втілює в собі взаємодію держави та суспільства, а також взаємодію з різними елементами соціальної системи. З цього випливає, що у своєму предметі публічне адміністрування об'єднує правове, соціальне, політичне та культурне оточення, що впливають на параметри діяльності публічних інституцій. Як наслідок, публічне адміністрування характеризується міждисциплінарною сутністю, оскільки зазначена категорія підпадає під предметне коло спектра наук, починаючи з політології, соціології, ділового адміністрування, права та закінчуючи антропологією і психологією. Отже, публічне адміністрування – міждисциплінарна академічна сфера, що базується на теорії та концепціях адміністративного права, соціології, економіки, політичних наук, менеджменту. Виходячи з положення, що об'єктом публічного адміністрування є управлінські відносини між учасниками публічно-адміністративної системи, спрямовані на досягнення національних цілей і дотримання інтересів суспільства, предметом публічного адміністрування є, власне, процес реалізації публічного інтересу та його складові:

- організація управлінської діяльності, у тому числі законодавчих, виконавчих і судових органів і органів місцевого самоврядування;



- механізми управління публічною системою;
- нормативне регулювання функціонування системи органів публічної влади;
- принципи, методи управління;
- механізми самоорганізації й саморегулювання публічної системи;
- координація і субординація суспільних зв'язків.

Безумовно, здійснення процесу наукового пізнання, що спирається на об'єктивні дані, неможливе за умов невикористання методів дослідження. Загальновідомо, що загалом методи поділяються на загальнотеоретичні та емпіричні. Зокрема, на рис. 1.1 подано класифікацію методів публічного адміністрування за видами наукового дослідження.



Рис. 1.1. Класифікація методів публічного адміністрування за видами наукового дослідження

Проте теорія і практика сучасного державного управління вказує на недостатність використання суто цієї класифікації. Ураховуючи предметну область публічного адміністрування, доцільно розмежувати сукупність методів, що використовуються в межах цієї дисципліни, також і за такими критеріями.

1) **Щодо форми вираження:**

– правові (здійснення аналізу інформації, що міститься у документах, що призводять до юридичних наслідків. Зокрема, до таких методів належить аналіз проєктів нормативно–правових актів);

– неправові (характеризуються аналізом здійснення суб'єктом публічної адміністрації певних дій організаційного та управлінського характеру).

**2) За ступенем владного впливу на об'єкти:**

– імперативний вплив (визначення владних приписів, які зобов'язують до виконання відповідних дій або відповідної поведінки);

– уповноваження здійснювати певні дії (зокрема, приймати правові акти публічного адміністрування);

– заохочувальний (встановлення стимулів для досягнення бажаного результату);

– рекомендаційний (дії необов'язкового характеру).

**3) За кількісним складом:**

– одноосібні;

– колегіальні.

**4) За принципом застосування впливу:**

– економічні методи (вивчають вплив на процес управління характеру застосування системи економічних стимуляторів, що визначають матеріальну зацікавленість і відповідальність працівників за кінцеві результати праці);

– адміністративні (досліджують використання організаційного та розпорядчого впливу на процес публічного адміністрування);

– соціально-психологічні методи (розглядають вплив соціально-психологічних чинників на здійснення процесу публічного адміністрування).

\*\*\*

*Таким чином, публічне адміністрування являє собою процес цілеспрямованої взаємодії органів публічної влади з юридичними та фізичними особами з приводу забезпечення реалізації положень нормативно-правових актів, виконання спектра завдань, закладених в компетентнісний набір владних структур. Сучасне теоретичне підґрунтя та практика функціонування демократичних країн демонструють, що процеси прийняття та реалізації адміністративних рішень мають виходити з принципів забезпечення ефективності, публічності та людиноцентризму.*

*Наразі існує чітке розмежування між сутністю понять «державне управління» та «публічне адміністрування». Перше являє собою більш широку категорію, яка спрямована на використання інструментів державної влади з метою здійснення функцій управління державою. У свою чергу, процес публічного адміністрування спрямований на реалізацію рішень органів влади, забезпечення взаємодії суспільства відповідно до особливостей правового регулювання.*

*Сучасна методологічна основа публічного адміністрування як науки та навчальної дисципліни передбачає широкий обсяг предметного кола цієї галузі наукового пізнання. Це, у свою чергу, вказує на мультидисциплінарний характер цієї дисципліни, що зумовлює доцільність поєднання як загальнонаукових, так і спеціальних методів наукового дослідження.*

## Література

1. Адміністративне право : підруч. / [Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, В.В. Богущкий та ін.]: за заг. ред. Ю.П. Битяка. — Харків: Право, 2010. — 624 с.
2. Вальдо Д. Административное государство / Д. Вальдо // Классики теории государственного управления: американская школа; под. ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. — М.: Изд-во Московского университета, 2003. — 799 с.
3. Вебер М. Избранные произведения. / М. Вебер [пер. с нем.]; под ред. Ю.Н. Давыдова. — М.: Прогресс, 1990.
4. Вильсон В. Наука государственного управления / В. Вильсон // Классики теории государственного управления: американская школа; под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. — М.: Издательство Московского университета, 2003. — 800 с.
5. Державне управління : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; за ред. : Ю.В. Ковбасюка, К.О. Ващенко, Ю.П. Сурміна та ін. — К. ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. — Т. 1. — 564 с.
6. Колесникова К. Співвідношення державного управління та публічного адміністрування у процесі суспільної трансформації [Електронний ресурс] / К. Колесникова. — Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2013-3/doc/1/06.pdf>
7. Курс адміністративного права України: підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух та ін.; за ред. В.В. Коваленка. — К.: Юрінком Інтер, 2012. — 808 с.

8. Мельник А.Ф. Державне управління: підручник / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна; за ред. А.Ф. Мельника. — К.: Знання, 2009. — 582 с.

9. Нагаєв В.М. Публічне адміністрування: електронний навчальний посібник / В.М. Нагаєв. — Харків: ХНАУ, 2018. — 278 с.

10. Оболенський О.Ю. Державне управління та державна служба: словник-довідник / О.Ю. Оболенський. — К. : КНЕУ, 2005. — 208 с.

11. Публічне адміністрування / Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін. ; за ред. Ю.В. Ковбасюка. — К.: НАДУ, 2010. — 820 с.

12. Публічне адміністрування в Україні: навч. посібник / за заг. ред. В.В. Корженка, Н.М. Мельтюхової. — Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. — 305 с.

13. Скакун О.Ф. Теорія держави і права (енциклопедичний курс) : підруч. / О.Ф. Скакун. — Харків: Еспада, 2006. — 776 с.

14. Файоль А. Общее и промышленное управление / А. Файоль; [пер. Б. В. Бабина-Кореня]. — М., 1923. — 160 с.

15. Чиркин В.Е. Публичное управление: учебник / В.Е. Чиркин. — М. : Юристъ, 2004. — 475 с.

## АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ ДЕРЖАВИ

---



1. *Поняття публічних і адміністративних послуг.*
2. *Класифікація державних та адміністративних послуг.*
3. *Конституційні засади надання адміністративних послуг в Україні.*
4. *Законодавче врегулювання порядку і стандартів надання адміністративних послуг.*

*Невід’ємною закономірністю сучасного етапу розвитку людства є визнання пріоритету соціальних аспектів, що визначають якість життя людини. Економічна парадигма, яка протягом десятиліть панувала у вітчизняній і світовій управлінських системах, концентрувала увагу в першу чергу на матеріальних аспектах, надаючи їм значення головної домінанти суспільного розвитку. Водночас досвід функціонування багатьох держав засвідчив, що швидке економічне зростання є важливим, але не єдиним чинником, який обумовлює здатність системи створити умови для підвищення якості життя населення. Практика демонструє, що важливим фактором є не тільки наявність певних ресурсів, але і їх належне використання як шляхом прийняття ефективних управлінських рішень, так і створення відповідних умов у нормативно-правовому вимірі. При цьому цільовими орієнтирами економічного та соціального розвитку постає розв’язання проблем життєдіяльності людини та суспільства в цілому. Як наслідок, до основних завдань, покладених на державу, належить забезпечення організаційних, законодавчих, економічних та безпекових умов для здійснення процесу поліпшення добробуту населення. Звідси постає концепція сучасної держави як механізму, що спрямований на виконання функцій, які впливають з інтересів громадян, а системи владних інститутів — як системи надання управлінських послуг.*

## 1. Поняття публічних і адміністративних послуг

Визначення «послуга» в контексті служіння суспільству належить до кола соціально-економічних категорій. Під послугою розуміється процес та, відповідно, результат взаємодії надавача та споживача послуг. Водночас наразі залишається відкритим питання щодо пошуку влучного трактування дефініції «публічні послуги», оскільки в наш час у вітчизняному законодавстві спостерігається відсутність чіткого формулювання визначення сутності «публічних послуг». Практика демонструє, що достатньо часто замість категорії «публічні послуги» використовують поняття «адміністративні», «державні» або «муніципальні послуги». На підтвердження цього можна навести різні визначення послуги, які набули чинності внаслідок застосування в різних нормативно-правових актах.

Таблиця 1

### Порівняння поняття «послуга» в нормативно-правових актах України

Джерело	Визначення поняття «послуга»
Закон України «Про захист прав споживачів»	<b>Послуга</b> – діяльність виконавця з надання (передачі) споживачеві певного визначеного договором матеріального чи нематеріального блага, що здійснюється за індивідуальним замовленням споживача для задоволення його особистих потреб [16].
Наказ Міністерства фінансів України від 13 червня 2019 р. №637	<b>Послуга</b> – надання інформації (відомостей) та/або документів в електронному вигляді [15].
Наказ Державного комітету статистики України від 2 червня 1997 р. №324	<b>Послуга</b> – результат трудової діяльності, що відображається у корисному ефекті, особливий споживчій вартості [8].
Постанова Правління Пенсійного фонду України від 30 липня 2015 р. №13-1	<b>Послуга</b> – прийом та обслуговування застрахованих осіб, осіб, що перебувають на обліку в органах Пенсійного фонду як одержувачі пенсії, осіб, які мають право на призначення пенсії, виплату допомоги на поховання, страхувальників або уповноважених ними осіб з метою вирішення питання, з яким вони звертаються до органів Пенсійного фонду [20].

Як ми бачимо, залежно від сфери діяльності використовуються різні інтерпретації категорії «послуга». Проте

основоположна сутність зазначеного поняття залишається незмінною та передбачає обов'язкову наявність взаємодії між отримувачем та надавачем послуги з метою досягнення певних цілей. Водночас довготривалий період часу актуальним залишалося питання розмежування понять «державних», «публічних», «муніципальних» та «адміністративних» послуг. Тому Центр політико-правових реформ запропонував такий варіант розрізнення цих категорій:

- державні послуги – послуги, які надаються органами державної влади та установами державної форми власності;

- муніципальні послуги – сервіс, який надається органами місцевого самоврядування та організаціями комунальної форми власності;

- публічні послуги – категорія, яка охоплює сукупність державних і муніципальних послуг як процесу та результату діяльності органів публічної влади;

- адміністративні послуги – діяльність органів публічної влади щодо забезпечення результату розгляду звернення з боку громадян (організацій) [25].

Виходячи з вищезазначеного, В.Б. Авер'янов визначає такі ознаки адміністративних (управлінських) послуг:

- управлінські послуги надаються лише з ініціативи фізичних та юридичних осіб (за їх зверненням);

- необхідність отримання конкретної управлінської послуги передбачена законом;

- повноваження щодо надання адміністративних послуг закріплені законом за відповідними органами;

- для отримання адміністративної послуги фізичним та юридичним особам необхідно виконати певні вимоги, визначені законом, тобто має бути дотримана визначена процедура надання відповідної послуги [2, с. 26].

Важливо зазначити, що **адміністративні послуги можна охарактеризувати як більш вузьке поняття**, оскільки, на нашу думку, категорія публічних послуг охоплює безпосередньо всі види діяльності органів публічної влади щодо забезпечення потреб суспільства (забезпечення безпеки і правопорядку, функціонування органів наглядового контролю, діяльність органів місцевого самоврядування тощо). У свою чергу, відносити кожен окремо надану послугу до переліку адміністративних доцільно за допомогою чітко визначених критеріїв. До таких, на наш погляд, належать:

– обов’язкова наявність звернення до відповідного органу публічної влади з боку фізичних та/або юридичних осіб, що потребують здійснення певних дій з боку суб’єкта – надавача послуг;

– адміністративні послуги виконуються безпосередньо на основі наданих повноважень та чітких підстав за певним механізмом, у межах і спосіб, передбачених законодавством та нормативно-правовими актами нижчого рівня;

– адміністративні послуги спрямовані суто на реалізацію індивідуальних прав, свобод і законних інтересів (видача ліцензії, свідоцтва, паспорту), тоді як публічні можуть бути спрямовані й на безпосереднє створення умов для підтримання загального добробуту;

– результат адміністративної послуги має підтверджуватися видачею відповідного адміністративного акта, який має індивідуальний характер (наприклад, видача довідки, відповіді на звернення/запит на публічну інформацію);

Таким чином, поняття адміністративних послуг безпосередньо пов’язане зі зверненням громадян, процесом взаємодії між органами публічної влади та окремими юридичними і фізичними особами. Отже, адміністративні послуги – це спрямована у відповідь на отримане звернення безпосередньо зворотна діяльність органів публічної влади, яка має на меті забезпечити повноцінне виконання функцій держави щодо реалізації прав і свобод людини і громадянина.

## **2. Класифікація державних та адміністративних послуг**

Сучасне розгалуження системи органів публічної влади, їх різнобічність та багатофункціональність у поєднанні з широким спектром потреб з боку громадян зумовлює виникнення вражаючого набору адміністративних послуг, які мають відмінності за процедурним, часовим, цільовим та іншими параметрами. Як наслідок, теоретичне підґрунтя наукових доробок з державного управління характеризується наявністю широкого кола критеріїв до класифікації адміністративних послуг. Зокрема, до таких критеріїв належать.

### **1) Зміст адміністративної послуги:**

– соціальні послуги (призначення пенсії, надання матеріальної допомоги для поліпшення житлових умов тощо);



- видача дозволів;
- ведення реєстраційної діяльності (реєстрація шлюбу, статусу фізичної особи-підприємця, громадської організації);
- нострифікація (визнання іноземних дипломів);
- верифікація (встановлення достовірності сертифікатів про походження товарів з України).

**2) Рівень нормативного регулювання надання адміністративних послуг:**

- адміністративні послуги, що регулюються нормативно-правовими актами, прийнятими вищими органами державної влади (Закони України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, накази профільних міністерств, укази і розпорядження Президента України тощо);
- адміністративні послуги, що регулюються нормативно-правовими актами, прийнятими місцевими органами виконавчої влади та місцевого самоврядування;
- адміністративні послуги змішаного регулювання (послуги, які одночасно регулюються нормативно-правовими актами централізованого та локального рівнів).

**3) Характер питань щодо яких надійшло звернення:**

- господарські;
- земельні;
- житлові;
- будівельні;
- комунальні;
- соціальні та ін.

Розглядаючи класифікацію адміністративних послуг, неможливо оминати також і типологізацію державних послуг більш широкої категорії, яка охоплює адміністративну діяльність. Відповідно, до таких критеріїв класифікації можна віднести:

- джерела фінансування;
- тип сторони-надавача послуги (вищі органи державної влади, місцеве самоврядування, державні/комунальні підприємства);
- рівень нормативного регулювання;
- спосіб оплати з боку громадян (платні, частково платні, безкоштовні, страхові).

Наразі сучасна практика функціонування демократичних держав красномовно свідчить про те, що перелік державних та муніципальних послуг має виходити з обсягу потреб громадян. Відповідно до цього цілком доцільною є класифікація державних послуг за типами потреб (табл. 2).

Таблиця 2

## Класифікація послуг за типами потреб

Потреба	Послуга
Безпека	Захист життя, власності, довкілля
Легітимація	Ліцензування, реєстрація
Підтримка повсякденної життєдіяльності	Соціальний захист, допомога людям з особливими потребами
Інформування	Збереження, поширення інформації
Комунікація	Підтримка інфраструктури, транспорту, зв'язку через телекомунікації
Відпочинок, духовне та культурне самовиявлення	Контроль над дотриманням трудового законодавства, забезпечення рівності культур та конфесій

Розглянемо кожну з потреб. Зокрема, беззаперечним є факт, що однією з центральних причин виникнення держави стала потреба у захисті та створенні умов для забезпечення безпеки. Практика демонструє, що саме виконання безпекової функції державою є первинним плацдармом для задоволення інших потреб. Під час хаосу неможливе ефективне функціонування державного апарату, економіки, промисловості. Адже саме безпека, відчуття індивіда, що він та його майно перебуває у стані відсутності високоїмовірних загроз, дозволяє йому сконцентрувати свої зусилля на продуктивній діяльності. Тому підтримка стану безпеки у суспільстві є первинною функцією кожної держави.

Інша легітимаційна потреба полягає в отриманні документів, що підтверджують особистість та надають право на ведення певної діяльності. Сучасні практики обліку та контролю вимагають від кожного взаємодії з владними структурами, оскільки, з одного боку, держава має володіти максимально достовірною інформацією щодо населення, а також бути здатною забезпечити виконання мінімальних стандартів ведення підприємницької діяльності та знищувати умови для ухиляння від податків, а з іншого — наявність громадянства, документа про освіту, різних свідоцтв та посвідчень зумовлюють упорядкування суспільних відносин. З цього випливає доцільність реалізації легітимаційної потреби, при чому як з позиції держави, так і кожного індивіда.

Забезпечення підтримки повсякденної життєдіяльності є не менш важливим, ніж перелічені завдання держави. Пріоритетність життя і здоров'я людини і громадянина, визначена Консти-

туцією України [10], загальнолюдські цінності та суспільна солідарність не можуть оминати необхідність нормативного закріплення обов'язку держави щодо підтримання осіб, які потребують допомоги. Виконання цієї функції на декларативному рівні є та має бути у практичному вимірі одним з першочергових пріоритетів цивілізованої держави. Водночас нині вітчизняні реалії демонструють актуальність питання обсягу такої підтримки, її відповідності реальним умовам, ціновим показникам у межах нашої країни.

Наступні об'єкти розгляду, а саме потреби у інформації та комунікації, реалізуються шляхом постійного інформування щодо актуальних реалій у країні, підтримання та поліпшення стану інфраструктури, транспорту, забезпечення безперервного функціонування реєстрів, підтриманням освітньої сфери. Зазначені чинники дозволяють поліпшити якість та динаміку міжособистісної та міжінституційної взаємодії, сприяти поінформованості громадян та власне наданню можливості фізичної взаємодії з владними структурами.

Наостанок, потреба у відпочинку, духовному та культурному самовиявленні забезпечується шляхом контролю над дотриманням трудового законодавства, надання рівноправних умов для безперешкодного функціонування різних конфесій. Крім цього, держава та органи місцевого самоврядування забезпечують проведення культурних заходів, функціонування відповідних комунальних та державних установ (театри, музеї тощо) з метою створення умов для культурного розвитку громадян.

Таким чином, існують декілька варіантів класифікації державних та адміністративних послуг, кожен з яких апелює до певних критеріїв. Але при цьому варто розуміти, що дійсно якісний сервіс полягає у належному забезпеченні реалізації всіх типів потреб громадян, що передбачає обов'язкову наявність правових, інституційних та системних умов ефективної діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.

### **3. Конституційні засади надання адміністративних послуг в Україні**

Беручи до уваги центральну мету надання публічних та адміністративних послуг, яка полягає у забезпеченні потреб громадян і, як наслідок, реалізації обов'язків держави щодо індивіда, при аналізі законодавчих підстав надання адміністративних послуг доцільно виходити з переліку прав та свобод людини і

громадянина, визначених Конституцією України. Саме тому розгляд статей Основного Закону передбачає можливість здійснення аналізу принципів, на яких базується надання адміністративних послуг в Україні. Зокрема, ст. 1 Конституції України визначено, що Україна є демократичною, правовою та соціальною державою [10]. Отже, функціонування органів публічної влади, в тому числі як суб'єктів-надавачів адміністративних послуг, має базуватися на засадах, визначених у правовому вимірі, а також характеризуватися людиноорієнтованим характером взаємодії зі споживачем.

Теоретичне та практичне підґрунтя функціонування демократичних держав наочно демонструє важливість балансу, наявності системи стримувань і противаг органів державної влади. Звідси виходить доцільність розмежування системи прийняття і реалізації владних рішень на декілька гілок влади: законодавчу, виконавчу та судову. Тому, виходячи за ст. 6 Конституції України, можна дійти висновку, що надання адміністративних послуг має спиратися на три відповідні сегменти: законодавчого виміру, який визначає принципи та обсяг повноважень задля виконання певних функцій іншими органами публічної влади, виконавчого апарату, а також судового контролю як інструмента, що спрямований на забезпечення притягнення до відповідальності осіб, які вчинили адміністративні правопорушення. Зі свого боку, ст. 7 Основного Закону України також визначає ще одного суб'єкта надання адміністративних послуг – систему органів місцевого самоврядування.

Вищезазначений перелік не обмежуються виключно вже розглянутими положенням Конституції України, які визначають фундаментальні принципи надання адміністративних послуг. Так, ст. 13 встановлено право власності народу над природними об'єктами та ресурсами, а ст. 14 спрямована на захист права власності на землю. Також окремо варто визначити наявність переліку завдань (обов'язків) держави. Зокрема, до таких належить забезпечення екологічної безпеки, збереження генофонду (ст. 16), підтримання правопорядку (ст. 19). У контексті надання адміністративних послуг (які, відповідно, передбачають необхідність звернення громадянина до певного органу публічної влади, залежно від характеру потреби) важливою є норма, що заперечує необхідність вчиняти дії, непередбачені законодавством. Окремо наголошується і на прямому зобов'язанні розпорядників владних функцій «діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» [10]. Таким чином, надання публічних та адміністративних послуг не може спиратися на положення, які передбачають дії, не визначені законодавством.

Наступним сегментом, який передбачає утвердження принципів, що гарантують право на отримання державних послуг, є вичерпний перелік конституційних прав і свобод людини і громадянина. До них передусім належить правова рівність, право на повагу та дотримання почуття гідності, свободу, особисту недоторканність та недоторканність житла, таємницю листування, свободу думки і світогляду тощо. Окремо варто наголосити і на принципі непорушності та невідчужуваності прав і свобод людини і громадянина, встановленого ст. 21. Як наслідок, зазначені принципи розповсюджуються на всі сфери суспільного життя і екстраполюються на систему органів публічної влади.

Не менш важливою частиною конституційно встановленого переліку прав і свобод громадян є гарантування права на участь у державному управлінні [10], передбачене ст. 38 Конституції України. Це, у свою чергу, свідчить про доцільність та наявність правових підстав для двосторонньої взаємодії індивіда з органами публічної влади, який, з одного боку, може виступати у ролі споживача, а з іншого, – пропонувати ініціативи задля вдосконалення державного апарату та безпосередньо особисто брати участь у процесі вироблення місцевої та загальнодержавної політики. Тому ця стаття є важливою правовою основою для подальших трансформацій владних інституцій як структур, що є відображенням стану суспільного розвитку.

Таким чином, здійснений аналіз Основного Закону України красномовно демонструє наявність набору фундаментальних принципів, якими мають керуватися органи публічної влади. Саме ці принципи покладено в основу нормативно-правових актів нижчого рівня, які регулюють процеси надання адміністративних послуг в Україні.

#### **4. Законодавче регулювання надання адміністративних послуг в Україні**

Сучасна дійсність наочно демонструє, що наразі одним з центральних аспектів, який є чинником гальмування процесу підвищення ефективності функціонування держави в контексті поліпшення якості надання адміністративних послуг, є недосконалість вітчизняної нормативно-правової бази. В умовах відсутності вичерпних положень, закріплених у вітчизняному законодавстві, а також правової необізнаності громадян спостерігається наявність асиметричних зв'язків між суб'єктом

звернення та надавачем адміністративних послуг. Так, безкарність, зухвалість окремих чиновників та неналежне виконання покладених функцій окремими органами публічної влади (наприклад, ігнорування запитів на публічну інформацію або надання відповіді по суті) давно стали реаліями нашої країни. Звужені можливості оскарження надмірних адміністративних вимог відкривають шлях до корупції та порушення правової рівності серед громадян. Тому наразі сучасна дійсність вимагає системного вдосконалення вітчизняного законодавства у цьому напрямі.

Чинна нормативно-правова база визначає адміністративну послугу як «результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону» [14]. Водночас цікаво, що Законом України «Про адміністративні послуги» не встановлено вичерпний перелік та стандарти надання адміністративних послуг, а ст. 2 визначає, що надання адміністративних послуг здійснюється відповідно до цього акта з урахуванням особливостей, визначених законами, які регулюють суспільні відносини у відповідних сферах [14]. Таким чином, для забезпечення ефективної діяльності органів публічної влади, яка буде ґрунтуватися на логічному, послідовному та процесуально впорядкованому нормативно-правовому вимірі в контексті надання адміністративних послуг, необхідно прийняти спектр законодавчих актів у кожній окремій сфері суспільних відносин. При цьому до предмета законодавчого регулювання важливо віднести порядки створення, затвердження та контролю над дотриманням стандартів у сфері державних та адміністративних послуг. Крім цього, такі стандарти мають підлягати періодичному перегляду, який спирається на участь громадськості та експертного середовища у підготовці проєктів про внесення змін до положень, що регулюють діяльність відповідних органів публічної влади та їх підрозділів, з метою забезпечення захисту позицій громадян у рамках адміністративної діяльності органів публічної влади.

Підсумовуючи, можна дійти висновку, що наразі в Україні спостерігається очевидна недосконалість законодавчого регулювання надання адміністративних послуг. Це, у свою чергу, передбачає нагальну необхідність ініціювання відповідних законодавчих змін, що спрямовані на реалізацію таких завдань:

– запровадження стандарту результату, введення чіткого КРІ, здійснення переходу від процесуальної до результативної орієнтованості у діяльності органів публічної влади;

– створення стандарту доступності як сукупності умов, за яких надання послуги здійснюється найдоступнішим і найзручнішим для споживача способом;

– затвердження стандартів усіх документів, що видаються органами публічної влади та роз'яснення правових наслідків вчинених споживачем дії (наприклад, особливості оподаткування при реєстрації ФОП);

Крім цього, важливими вимогами надання адміністративних послуг є також:

– завершеність дій щодо надання послуги (послуга повинна мати вичерпний, а не проміжний характер);

– здійснення переважної частини юридичних дій, включаючи збирання документованої інформації про споживача, самим органом публічної влади;

– створення гідних матеріальних та інформаційно-комунікаційних умов для надання послуг, починаючи з комфортного облаштування відповідних приміщень і закінчуючи наданням роз'яснень та консультацій.

\*\*\*

*Таким чином, наразі існує спектр підходів до класифікації адміністративних послуг. Водночас варто розуміти, що будь-яка процедура надання адміністративних послуг потребує обов'язкової наявності відповідного нормативного підґрунтя, а також системи, здатної забезпечити його реалізацію.*

*На сьогодні Конституцією України встановлено спектр принципів та вимог, відповідно до яких адміністративні послуги являють собою інструментарій забезпечення потреб, прав і свобод людини і громадянина. Водночас, враховуючи відсутність конкретного переліку, затверджених стандартів та нормативно врегульованих форм їх дотримання, є очевидною потреба ретельного вдосконалення вітчизняного законодавства, що зумовлює доцільність запровадження адміністративно-правової реформи, яка враховуватиме поліпшення та оптимізацію нормативного забезпечення стандартів, процедур, умов та переліку надання адміністративних послуг.*

## Література

1. Адміністративна деліктологія: сучасна модель відповідальності посадових осіб органів публічної влади: навч. посіб. / С.В. Петков, Н.О. Армаш, Є.Ю. Соболев. – К. : КНТ, 2015. – 153 с.
2. Адміністративна реформа для людини: науково практичний нарис / В.Б. Авер'янов, І.Б. Коліушко, В.П. Тимошук та ін. – К. : Факт, 2001. – 72 с.
3. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у 2 т. : Том 1. Загальна частина / ред. кол. : В.Б. Авер'янов та ін. – К. : Юридична думка, 2007. – 592 с.
4. Адміністративне право України. Загальна частина : Академічний курс : підруч. / за заг. ред. О.М. Бандурки. – Харків.: Золота миля, 2013. – 840 с.
5. Адміністративне право : підруч. / [Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, В.В. Богущкий та ін.]: за заг. ред. Ю.П. Битяка та ін. – Харків: Право, 2010. – 624 с.
6. Армаш Н.О. Державні політичні діячі : становлення та перспективи їх адміністративно-правового статусу : моногр. / Н.О. Армаш. – Запоріжжя: КПУ, 2012. – 316 с.
7. Державне управління : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; за ред. : Ю.В. Ковбасюка, К.О. Ващенко, Ю.П. Сурміна та ін. – К. ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. – Т. 1. – 564 с.
8. Державний класифікатор України. Класифікація послуг зовнішньоекономічної діяльності ДК 012-97: Наказ Державної служби статистики України від 2 червня 1997 року №324 / Державна служба статистики України. – 1997.
9. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Дод. до № 51. – Ст. 1122 (з наступними змінами та доповненнями).
10. Конституція України [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – 1996. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80#Text>
11. Сороко В.М. Надання публічних послуг органами державної влади та оцінка їх якості : навч. посіб. / В.М. Сороко. – К. : НАДУ, 2008. – 104 с.
12. Науково-практичний коментар Кодексу України про адміністративні правопорушення / за заг. ред. С.В. Петкова. – К. : Юрінком Інтер, 2020. – 792 с.



13. Питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 6 квітня 2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/>

14. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 року №5203-VI [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – 2012. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>

15. Про затвердження Порядку функціонування Електронного кабінету: Наказ Міністерства фінансів України від 14 липня 2017 року №637 [Електронний ресурс] // Офіційний портал Верховної Ради України. – 2017. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0942-17/ed20190813#Text>

16. Про захист прав споживачів: Закон України від 12 травня 1991 року №1023-XII [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – 1991. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-12#Text>

17. Про заходи щодо впровадження адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 року // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – С. 32.

18. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 13. – Ст. 222.

19. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 9 грудня 2010 року № 1085/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/>.

20. Про організацію прийому та обслуговування осіб, які звертаються до органів Пенсійного фонду України: Постанова Правління Пенсійного фонду України від 30 липня 2015 р. №13-1 [Електронний ресурс] // Офіційний портал Верховної Ради України. – 2017. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0991-15#Text>

21. Про Стратегію сталого розвитку «Україна–2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015.

22. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лют. 2006 р. № 90-р // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 7. – С. 167.

23. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 року №3166-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 385.

24. Скакун О.Ф. Теорія держави і права (енциклопедичний курс) : підруч. / О.Ф. Скакун. – Харків : Еспада, 2006. – 776 с.
25. Центр політико-правових реформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.pravo.org.ua/ua/about/activity/>

**РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНО-  
ТА ПРИВАТНОПРАВОВИХ ВІДНОСИН**

---



1. Поділ права на публічне і приватне.
2. Господарське право в системі приватноправових відносин.
3. Внутрішнє структурування законодавства відповідно до теорії права.
4. Теоретико-нормативна основа адміністративної реформи.

*Досвід функціонування радянської правової системи свідчить про помилковість нехтування загальнотеоретичними правовими принципами, серед яких центральне місце посідає необхідність балансу приватного та публічного інтересу. Командно-адміністративна система, скерована на придушення пріоритету особистості у взаємодії з державним апаратом, використовувала правові норми суто як засіб легітимації партійного керівництва. При цьому залишки такої системи відчутні і понині. Тому сьогодні є вкрай важливим усунення застарілих норм, що дісталися у спадок від Радянського Союзу, та здійснення реформування вітчизняної нормативно-правової бази відповідно до вимог сучасної теорії права та практик передових демократичних держав.*

## 1. Поділ права на публічне і приватне

Дихотомія права з його поділом на публічне і приватне теоретично була обґрунтована ще в Стародавньому Римі. Саме римські юристи вважали цей поділ природним, оскільки він відображає зрозумілі ще у ті часи особливості і відмінності відносин між державою і приватною особою. Сутністю такого поділу є інтерес, який захищає правовий припис.

Публічне та приватне право як дві частини одного цілого взаємопов'язані між собою і в той же час ми можемо їх чітко розмежувати. Ті функції, які вони виконують, зрештою відповідають інтересам усіх. Публічне право покликане охороняти і захищати приватні відносини. Приватне право створює матеріальну основу для існування держави, яка захищає суспільні інститути сім'ї, власності, спадковості тощо. Сьогодні публічне і приватне право залишаються фундаментальними вихідними частинами дійсно демократичної правової системи (рис. 3.1).

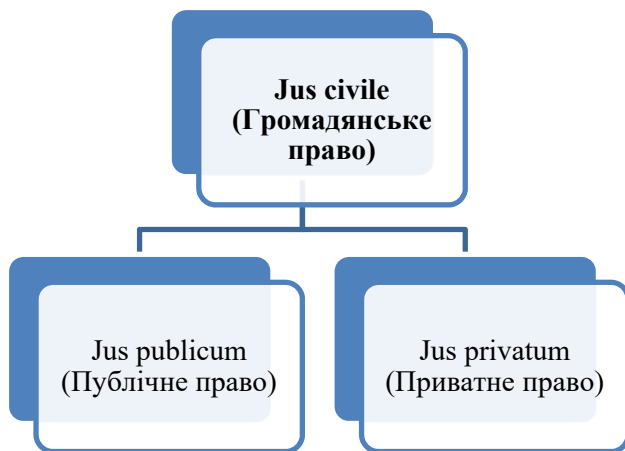


Рис. 3.1. Структура цивільного права

У той час коли провідні юристи зарубіжних країн традиційно протягом тривалого часу розвивали демократичні підвалини правових систем у своїх країнах, на теренах Східної Європи відбулись революційні події, що перервали поступовий розвиток правової думки та призвели до правового обґрунтування тоталітарних режимів. Неправильне розуміння термінів і відносин,

які регулювалися двома складовими цивільного (civil, громадянського) права – публічним і приватним правом, у сукупності з необхідністю створення відповідних умов легітимації панівного режиму та придушення можливого опору послугувало первинним чинником трансформування адміністративного права в право каральне. При цьому на прикладі радянської моделі адміністративне право було покликане здійснювати регулятивний вплив на всі сфери суспільного життя, в тому числі приватно-правові відносини. Звісно, в радянський період неможливо було проводити дослідження, спрямовані на виявлення недосконалостей наявних правових норм. Норми про адміністративну відповідальність посадових осіб – керівників підприємств, фабрик, заводів тощо, могли виникнути лише в правовій системі, яка обслуговувала мілітаризоване суспільство, де керівники установ і відомств мали офіцерські звання та виконували таємні, військові завдання, де підприємства і навіть цілі міста були засекречені тощо. І лише після перебудови й обрання посттоталітарними країнами курсу на побудову правової, демократичної держави почали з'являтися праці, присвячені цій проблематиці [1].

На думку А. Колодій, сферу публічного права необхідно розглядати як вертикальний вимір взаємовідносин, або взаємовідносини влади та підпорядкування. Їх регулювання має здійснюватися за принципом імперативності, а права та обов'язки суб'єктів мають вичерпно міститись у законі. Зі свого боку, сферу приватного права слід розглядати як сукупність горизонтальних взаємовідносин, які характеризуються рівним становищем відносно самостійних суб'єктів. Вони регулюються за **принципом диспозитивності**, який полягає у наданні можливості суб'єктам судочинства вільно розпоряджатися своїми матеріальними і процесуальними правами (наприклад, давати свідчення або ні, подавати скаргу або утриматись тощо) [7, с. 66].

Держава, реалізуючи роль регулятора суспільних відносин, як правило, тяжіє до охоплення їх максимальної кількості навіть там, де реалізуються суто приватні інтереси. Проте необхідно розуміти, що дотримання балансу регульованості і невтручання з боку держави є показником демократичної правової країни з ринковою економікою. Водночас, звертаючись до українського контексту, важливо усвідомлювати, що радянська правова доктрина повністю відкинула концепцію приватного права. Після Жовтневої революції 1917 р. поділ права на публічне і приватне було скасовано, адже такий поділ вважався несумісним з природою нового ладу та економічними засадами функціонування

держави, яка не визнавала приватної власності. Такий порядок не міг не вплинути негативно на механізм правового регулювання у СРСР: держава отримала право втручатися в приватне життя громадян, не забезпечувалися базові права і свободи, у першу чергу, в майнових правовідносинах.

Із розпадом Радянського Союзу та становленням незалежності України розпочався новий етап побудови конструкції системи права. Закономірно, що в нових умовах поділ права на приватне та публічне був відроджений. Убачалось, що повернення до такого поділу має суттєво перебудувати сферу соціальних мотивацій, прискорити розвиток приватноправових основ та одночасно послабити публічність і публічно-правове регулювання, особливо у сфері економічних відносин і вільного ринку. Водночас на вітчизняному просторі почало формуватися розуміння, що між публічним і приватним правом немає перехідних кордонів, оскільки вони перебувають у стані взаємопов'язаності. Зокрема, приватне право не може повною мірою бути функціональним без публічного, оскільки публічне право покликане охороняти і захищати приватні відносини. Приватне право ґрунтується на публічному, без якого воно б могло бути знецінене. Окрім того, в процесі історичного розвитку межі між ними в низці сфер суспільного і державного життя стираються, виникають змішані публічно-правові і приватно-правові відносини (наприклад, щодо питань соціального, трудового та іншого права).

Погляди низки дослідників збігаються у тому, що сучасна система права України характеризується недостатнім розвитком приватного права. Тому наразі спостерігається тенденція до пріоритетного розвитку саме приватного права – створення умов для наближення до західної правової традиції. Так, Ю. Бошицький писав: «Незважаючи на рівноцінність та взаємозв'язок між приватним та публічним правом, підвищена увага все ж таки повинна бути приділена приватному праву, оскільки саме воно відображає головні процеси, пов'язані зі становленням системи суб'єктивних прав, які відкривають гарантований простір для власної активної діяльності людей, їх творчості та ініціативи» [2].

Таким чином, **приватне та публічне право перебувають у стані взаємозалежності**. Саме забезпечення умов для належного функціонування ефективних правових норм, які базуються на гармонійному взаємодоповненні публічного та приватного права, є запорукою встановлення балансу між досягненням приватних та публічних інтересів.

## 2. Господарське право в системі приватноправових відносин

Великим кроком до роздержавлення частини правовідносин і їх урегулювання відповідно до світових стандартів стало виділення окремої галузі права – господарського права. Проте й досі точаться дискусії щодо його суті та місця в системі права, вважаючи витоками формування господарського права саме адміністративно-правову сферу суспільних відносин. Так, одні вчені категорично стверджують обґрунтованість існування господарського права саме як самостійної галузі права (В.К. Мамутов, В.В. Лаптев, І.Г. Побірченко та ін.). Інші (С. Братусь, Р. Халфіна, Г. Матвеев, Я. Шевченко, А. Довгерт та ін.) вважають господарське право не самостійною галуззю права, а поєднанням цивільно-правових та адміністративно-правових норм, що діють у сфері господарювання. Висловлюються погляди про те, що господарські правовідносини не можна розмежувати на цивільно-правові та адміністративно-правові, хоча історичне коріння господарського права лежить у сфері як публічного, так і приватного права. Крім того, **господарське право має значний за обсягом власний нормативний матеріал, що не належить ні до цивільного, ні до адміністративного права.** Одним із таких інститутів, які зумовили виділення господарського (торгового, комерційного) права в окрему галузь, є інститут банкрутства. Більше того, існує наукова позиція, за якою в межах галузі адміністративного права слід виокремлювати підгалузь – адміністративно-господарське право. Зокрема, Р. Мельник зазначав: «Необхідність виникнення та розвитку адміністративно-господарського права пояснюється потребою впорядкування суспільних відносин, які виникають між суб'єктами економічної діяльності. У регулюванні таких відносин, безумовно, зацікавлені як названі суб'єкти, так і держава, оскільки нині економіка має фундаментальне значення для забезпечення існування населення країни та постійного підвищення рівня його життя. Таким чином, на державному рівні виробляються та приймаються норми, які мають сприяти розвитку національної економіки. Ці норми, власне, і утворюють адміністративно-господарське право» [10, с. 56].

Не можна не брати до уваги і питання розмежування сфери дії господарського та цивільного права. Ця дискусія зна-

чно ускладнюється суперечністю цивільно-правових позицій. З одного боку, згідно зі ст. 1 ЦК України цивільним законодавством регулюються особисті немайнові та майнові відносини (цивільні відносини), базовані на юридичній рівності, вільному волевиявленні, майновій самостійності їх учасників. Таке визначення можна трактувати з двох протилежних ракурсів:

— вважати, що поняття «особисті» належить тільки до характеристики немайнових відносин. Однак тоді виникає питання, у якій сфері виникають майнові відносини, що є предметом регулювального впливу цивільного права?

— вважати, що «особистий характер» є визначальною характеристикою усіх цивільних відносин. У такому разі слід визнати, що цивільними є відносини, які виникають у особистій (побутовій) сфері.

Наразі спостерігається наявність тенденції до викристалізації нового підходу до розуміння системи права на основі системи законодавства. Поділ права на галузі і підгалузі запроваджений у радянській правовій доктрині, не завжди є таким, що відповідає вимогам часу. У цей час у багатьох державах Європи право продовжує розвиватись на підвалинах римського права. У французькій правовій науці воно поділяється на дві спеціальності: публічне і приватне [3]. Так з'явилися нові галузі права: інформаційне право, банківське право, фінансове право, податкове право та ін. Фактично вони більше тяжіють до поняття «галузі законодавства», аніж «галузі права». Адже в них «змішано» публічно- і приватноправові відносини, методи, режими тощо. Великої ваги в них набули наукові розробки з інших наук та прикладних дисциплін: економіки, математики, статистики та ін.

На сучасному етапі розвитку права є зрозумілим, що **господарська діяльність суб'єкта господарювання незалежно від форми власності чи то приватна фірма, чи то державна установа, має регулюватись нормами приватного права.** Сплата комунальних рахунків, виплата заробітної плати тощо — прояви господарської діяльності. Отже, господарське право — частина приватного права. З цього випливає, що **правовідносини та відповідальність за їх порушення не можуть регулюватись адміністративним законодавством.** Норми, які регулюють відповідальність за проступки у сфері господарювання, наразі мають бути віднесені до господарського права як «Господарські проступки», так само, як це відбуло-



ся з митними проступками. Водночас варто розуміти, що діяльність юридичних осіб, яка не пов'язана з реалізацією владних повноважень в публічно-правовій сфері, не є державним управлінням, а відтак не може бути адміністративною діяльністю. Переважно це господарська діяльність, яка регулюється господарсько-правовими нормами. Відповідальність суб'єктів господарських правовідносин, яка наразі встановлюється Кодексом України про адміністративні правопорушення, має встановлюватись Цивільним, Господарським та Господарським процесуальними кодексами, а отже, має відбутись трансфер норм з КУпАП до відповідних галузевих кодифікаційних актів.

### **3. Внутрішнє структурування законодавства відповідно до теорії права**

Законодавство – це не що інше, як формально визначені норми права. Відтак, до внутрішньої будови норм права з боку фахівців наявна досить прискіплива увага. У теорії права, яка сформувалася протягом останніх трьох тисячоліть, на науковому рівні, перевіреному часом та практичною діяльністю поколінь юристів, викристалізовано низку правил, презумпцій, принципів, які можуть розглядатись як аксіоми права.

Аксіоми права взаємопов'язані між собою і в певній конфігурації складаються в теореми. На науковому рівні їх матеріальним вираженням виступають погляди, концепції, наукові підходи, наукові школи. У суспільному сенсі вони мають вигляд інститутів, режимів, галузей законодавства. У праворегуючій та правозастосовній сфері вони проявляються у вигляді норм, законів, кодексів і правових систем. Взаємопов'язаність та взаємовплив цих проявів є безсумнівними. Основою правової системи, звісно, є ідея. Ідея верховенства права – основа праворозуміння, право-творення і правозастосування. Справедливість – наріжний камінь відносин у суспільстві – виявляється на всіх рівнях суспільної будови, генетично відчувається кожною людиною на ментальному рівні і має виявлятися в усіх проявах права, починаючи від окремої правової норми і закінчуючи всією системою законодавства. Теорія права акцентує на важли-

вості тричленної побудови норми права (гіпотеза, диспозиція, санкція), єдності та взаємодії їх частин. Конструювання норм права має йти шляхом обов'язкової наявності всіх трьох елементів в одному нормативно-правовому акті. Такий підхід забезпечує логічність та завершеність правового регулювання, спрощує правозастосування та зменшує ступінь зарегульованості суспільних відносин, оскільки відповідає необхідність «плодити» численні підзаконні акти. Слід нагадати, що норма права не обов'язково має міститися в одній (окремій) статті нормативно-правового акту. Гіпотеза, а іноді і диспозиція можуть міститися в одній частині закону чи підзаконного акту, а санкція – в іншому, наприклад, в окремому розділі «Відповідальність у сфері...». Проте в переважній більшості **норма права має міститися в межах одного нормативно-правового акту**. І лише за деякими виключеннями, коли є необхідність врахувати специфічні правові відносини, можна використовувати бланкетні норми. Отже, комунікативний кодекс за своєю структурою має складатися з таких частин:

– **загальна частина** (загальні положення – терміни що використовуються, правила поведінки у суспільно-економічній сфері);

– **особлива частина** (матеріальні норми – проступки та санкції за їх вчинення);

– **спеціальна частина** (особливості провадження у справах про проступки саме в суспільно-економічній сфері, що регулюється цим комунікативним кодексом).

У ряді монографічних досліджень та навчальних посібників автори ототожнюють галузі законодавства з галузями права. І на основі аналізу нормативних актів доходять висновків про існування господарсько-адміністративного, фінансово-адміністративного і навіть адміністративно-земельного права. Зокрема, фінансове право своїм народженням зобов'язане конституційному, адміністративному, приватному праву й економічній науці. Фінансове право регулює відносини у сфері фінансової діяльності держави, насамперед, діяльності щодо акумулювання і розподілу коштів, які становлять національний дохід держави. Для регулювання відносин, які тут виникають, використовується адміністративно-правовий метод. Однак фінансове право визнане самостійною галуззю, оскільки регулювання мобілізації, розподілу і використання коштів у державних інтересах має

велике значення і специфічні особливості. Таким чином, коли йдеться про розподіл фінансів – це фінансове право; коли про організацію роботи державних фінансових органів – це адміністративне право.

#### 4. Теоретико-нормативна основа адміністративної реформи

Традиційно головним критерієм об'єднання адміністративно-правових норм та їх розподілу по структурних частинах є предмет правового регулювання. Відповідно до цього, на наш час систему адміністративного права загалом можна поділити на три частини. **Загальна частина** адміністративного права визначає такі елементи, як понятійний апарат; об'єкт адміністративного права; адміністративно-правові відносини; принципи державного управління; правове становище суб'єктів адміністративного права; суспільний договір; адміністративно-правовий метод; форми та функції; норми адміністративного права. У свою чергу, **особлива частина** адміністративного права (адміністративна діяльність) визначає: адміністративно-правові режими (надзвичайний, воєнного стану, митний тощо); адміністративні послуги; державну службу; дисциплінарну відповідальність; захист прав громадян; адміністративний примус; адміністративне судочинство. І, нарешті, **спеціальна частина** адміністративного права (адміністративна деліктологія) визначає: адміністративну відповідальність; адміністративні проступки; протидію проступкам посадових осіб; склад адміністративного проступку; провадження у справах про адміністративні проступки; статус публічного службовця; систему контролюючих органів.

Питання адміністративної реформи в Україні давно вийшли за межі теоретичних напрацювань і набули практичної політичної, наукової, суспільної актуальності. Після проголошення незалежності України тривав період широкомасштабних реформ, розпочатий ще за часів існування Радянського Союзу. Водночас після прийняття Конституції України 1996 р. реформаторські зусилля набули додаткового імпульсу. Безпосереднім початком проведення адміністративної реформи в Україні стало прийняття Указу Президента України «Про

Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи» від 02.10.1997 р. № 1089 [9]. Сама ж Концепція адміністративної реформи була схвалена Указом Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98 [15]. Ця Концепція загалом визначила стратегію та організаційно-правові засади реформування системи державного управління, етапи здійснення адміністративної реформи. Державній комісії вдалося підготувати документ, який передбачає створення більш ефективного апарату державного управління, закладає основи реформування державної служби та адміністративно-територіального устрою України. Адміністративна реформа мала три важливі складові:

- перша – це, власне, реформування системи органів державного управління;
- друга – реформа законодавства;
- третя – реформа адміністративного права.

Для досягнення мети адміністративної реформи під час її проведення було визначено такі завдання:

- формування ефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і місцевому рівнях управління;
- формування сучасної системи місцевого самоврядування;
- упровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг;
- організація на нових засадах державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; створення сучасної системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів;
- удосконалення адміністративно-територіального устрою.

Однією з важливих частин правової реформи в Україні стала **кодифікація** як спосіб систематизації нормативних актів. Прийняття кодифікованих нормативних актів було здійснене шляхом перероблення та зведення правових норм у логічно узгоджені нормативно-правові акти, які системно і вичерпно регулюють певну сферу суспільних відносин, на галузевому рівні:

- 2002 р. (набрав чинності з 01.01.2004) – Митний кодекс України (Відомості Верховної Ради України, 2002, N 38-39, ст.288); 2012 р. – нова редакція Митного кодексу України (Відомості Верховної Ради України, 2012, № 44-45, № 46-47, № 48, ст. 552);

– 2005 р. – Кодекс адміністративного судочинства України (Відомості Верховної Ради України, 2005, № 35-36, № 37, ст. 446);

– 2011 р. – Податковий кодекс України (Відомості Верховної Ради України, 2011, № 13-14, № 15-16, № 17, ст. 112).

У 2010 р. розпочато широкомасштабне реформування системи органів виконавчої влади [8]. Це перш за все підтверджується прийняттям Указів Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [17] від 09.12.2010 р. № 1085/2010 та «Питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» [12] від 06.04.2011 р. № 370/2011, а також прийняттям Законів України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 р. № 3166- VI [19], «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 р. № 794-VII [16]. Наразі маємо затверджену Указом Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015 Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» [13], яка визначила метою однієї з першочергових реформ – реформи державного управління – побудову прозорої системи державного управління, створення професійного інституту державної служби, забезпечення її ефективності. Результатом впровадження реформи має стати створення ефективної, прозорої, відкритої та гнучкої структури публічної адміністрації із застосуванням новітніх інформаційно-комунікативних технологій (е-урядування), яка здатна виробляти і реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики.

На сьогодні дійсно вже багато зроблено. Класифіковано та нормативно визначено різні види центральних органів виконавчої влади (міністерства, державні комітети та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом), визначено, що міністерство є вищим органом у системі центральних органів виконавчої влади. Суттєві кроки було зроблено і в удосконаленні системи державної служби, перегляді адміністративно-територіального устрою держави, здійснено кроки щодо зміцнення гарантій місцевого самоврядування, прийнято програму його державної підтримки.

На один щабель за пріоритетністю з реформою державного управління Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» поставила децентралізацію влади. Такий крок має переформатувати відносини держави і суспільства, змінивши їх вектор. Створення

умов для забезпечення автономії місцевого самоврядування, надання повноти влади при вирішенні питань місцевого значення, самодостатність адміністративно-територіальних одиниць та бюджетна автономія мали стати одним з факторів зменшення рівня централізації влади, відходу від радянської моделі вертикальної управлінської ієрархії та збільшення рівня ефективності місцевих органів влади за рахунок ініціативи на місцях та менш залежної бюджетної політики.

\*\*\*

*Таким чином, головним завданням, що стоїть як перед вітчизняною наукою, так і перед органами державної влади, є комплексна, зважена і послідовна ревізія законодавства, приведення його до сучасних європейських стандартів. У цьому контексті слід, по-перше, дотримуватись постулатів і аксіом права як під час нормотворення так і під час правозастосування і, по-друге, спираючись на правові традиції українського народу, забезпечити збереження тих надбань соціального захисту, що вже були отримані за період незалежності України. Держава і громадянин мають один перед одним як права, так і обов'язки. Гармонізація законодавства – перший крок до громадянського суспільства.*

## Література

1. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / за ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина. – С. 132–133.
2. Бошицький Ю. Реформування національної правової системи в контексті формування європейського правового простору / Ю. Бошицький, О. Чернецька // Юридичний вісник України. – 2009. – 5–18 грудня. – № 49–50 (753–754).
3. Головка Л.В. Вступительная статья / Кабриак Р. Кодификации / Пер. с фр. Л.В. Головка. – М. : Статут, 2007. – С. 12.
4. Дмитренко Ю.П. Трудове право України: підруч. / Ю.П. Дмитренко. – К.: Юрінком Інтер, 2009. – 624 с.
5. Жарков Г.М. Трудове право України: підруч. / Г.М. Жарков. – К.: Ленвіт, 2007. – 428 с.
6. Кодекс законів про працю України. – К., 2008. – 124 с.

7. Колодій А.М. Принципи права України / А.М. Колодій. – К., 1998. – 208 с.

8. Комзюк А.Т. Напрямки розвитку адміністративного права України в контексті пріоритетного забезпечення прав і свобод людини і громадянина [Електронний ресурс] / А.Т. Комзюк. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/>

9. Концепція адміністративної реформи в Україні. – К. : ДВПП Міннауки України, 1998. – 62 с.

10. Мельник Р.С. Адміністративно-господарське право як структурний елемент системи адміністративного права: зарубіжний досвід та національні особливості / Р.С. Мельник. // Право і безпека. – 2010. – №2 (34). – С. 55–59.

11. Петков С.В. Теорія адміністративного права : навч. посіб. / С.В. Петков. – К. : КНТ, 2014. – 304 с.

12. Питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 06.04.2011 р. № 370/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/370/2011>

13. Про Стратегію сталого розвитку «Україна–2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

14. Про відповідальність суб'єктів підприємницької діяльності за не- своєчасне внесення плати за спожиті комунальні послуги та утримання прибудинкових територій від 20 травня 1999 року № 686-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – №29. – Ст. 240.

15. Про заходи щодо впровадження адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – С. 32.

16. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2014. – № 13. – ст. 222.

17. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 09.12. 2010 р. № 1085/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010>

18. Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів): Закон України від 3 березня 1998 року № 137/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 34. – Ст. 227.

19. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 38. – ст. 385.

20. Трудове право України: Академ. курс: підруч. /А.Ю. Бабаскін, Ю.В. Баранюк та ін.; за заг. ред. Н.М. Хуторян. – К.: Вид-во А.С.К., 2004. – 608 с.

21. Трудове право України: навч. посіб. / за ред. П.Д. Пилипенка. – К.: Істина, 2005. – 208 с.

22. Трудове право України: підруч. / за ред. Н.Б. Болотіної, Г.І. Чанишевої. – К.: Знання, 2000. – 564 с.



## СИСТЕМАТИЗАЦІЯ ЯК ОСНОВА УДОСКОНАЛЕННЯ ЧИННОГО ЗАКОНОДАВСТВА

---



1. Теоретичне підґрунтя систематизації нормативно-правової бази.
2. Напрями кодифікації вітчизняного законодавства.
3. Сучасний стан кодифікації адміністративного законодавства.
4. Інкорпорація як спосіб систематизації нормативно-правової бази.

*Наразі в Україні цілий ряд нормативних актів, що було прийнято впродовж радянського періоду існування держави, залишаються чинними. У багатьох випадках вони не відповідають реаліям сьогодення. Стандарти, ГОСти, інструкції з експлуатації інколи відстають від науково-технічного прогресу на десятки років. Своєю кількістю та неузгодженістю вони розпорошують увагу від рівня дотримання і захисту прав і свобод людини у відносинах з суб'єктами владних повноважень. Також не менш актуальним є питання розширення вітчизняної нормативно-правової бази, фактичним розпорошенням норм, що стосуються однієї галузі законодавства, одночасно в низці нормативних документів. У такій ситуації необхідна детальна ревізія існуючої нормативно-правової бази в усіх сферах суспільно-економічного життя, що вказує на необхідність здійснення систематизації вітчизняного законодавства.*

## 1. Теоретичне підґрунтя систематизації нормативно-правової бази

Пірамідальна структура, на вершині якої знаходиться конституційне право, нижчий рівень займають адміністративне і кримінальне право, потім трудове, земельне, митне, господарське тощо, є міцною та непохитною. У такій системі складно знайти місце пересічному громадянину, який постійно перебуває під тиском влади й законів. Однак і владна, ієрархічна пірамідальна структура поступово заглиблюється у проблеми і невіршені конфлікти. Очевидно, не можуть вважатись нормальними патріархальні підходи до формування наукових шкіл, нищення опонентів за допомогою статусу та зв'язків. У цей самий час в адміністративному законодавстві панує повна дисгармонія, ряд норм просто протирічать елементарній логіці. Фактично такі норми «не працюють». Їх називають нікчемними. Але вони і досі залишаються чинними. Навіть своєю присутністю вони заважають державі розвиватись. Але не розуміючи причин появи подібних норм у законодавстві небезпечно їх скасовувати. У цьому контексті очищення законодавства від чужорідних нашарувань та застарілих підходів має базуватись на концептуальних доктринальних підходах до права. Мірилом та еталоном законотворчої діяльності має бути Конституція як Основний закон країни.

**Систематизація законодавства** — це діяльність з упорядкування чинних нормативно-правових актів у єдину узгоджену систему з метою забезпечення ефективного правового регулювання. Існують такі види систематизації: облік, консолідація, кодифікація та інкорпорація. Систематизація спрямована на досягнення внутрішньої єдності юридичних норм, тобто усунення колізій і прогалин, у результаті чого підвищується ефективність законодавства та впорядкування правового матеріалу, розміщення його за певними розділами і рубриками, тобто класифікацію, що забезпечує зручність користування законодавчим масивом. Систематизація буває внутрішня і зовнішня. Мета внутрішньої систематизації — внутрішня обробка нормативних актів, що сприяє досягненню внутрішньої єдності норм права. Зі свого боку, мета зовнішньої систематизації полягає у зовнішній обробці нормативних актів, здійсненні їх класифікації.

Як уже було зазначено, систематизація здійснюється чотирма способами. Розглянемо кожен окремо.

Перший спосіб, **облік**, полягає у зборі органами державної влади, державними і недержавними підприємствами, фірмами та іншими установами і організаціями діючих нормативних актів, їх обробці і розташуванні за певною системою. Чітко налагоджений облік законодавства необхідний для кваліфікованого застосування правових норм у повсякденній практичній діяльності державних органів, підприємств, установ, у роботі приватних фірм. Облік необхідний і для правотворчої діяльності. Найпростіший вид обліку законодавства – це фіксація реквізитів нормативних актів у спеціальних журналах (журнальний облік). Більш досконала форма обліку законодавства – картотечний облік, який полягає у внесенні реквізитів нормативно-правових актів до картотеки.

Наступною формою обліку законодавства є ведення контрольних текстів діючих нормативних актів, тобто внесення в тексти офіційних видань законів, указів, постанов та інших нормативних актів відміток про скасування, зміну і доповнення актів або окремих їх частин. Нині усе активніше використовується автоматизований облік законодавства за допомогою застосування сучасної комп'ютерної техніки.

Другий спосіб систематизації – **консолідація**, тобто здійснення підготовки і прийняття укрупнених актів на базі об'єднання норм розрізаних нормативно-правових актів, виданих щодо одного питання. У процесі консолідації множинні нормативно-правові акти у тому самому питанні поєднуються в один укрупнений документ. Такий акт затверджується правотворчим органом як нове, самостійне джерело права, а колишні розрізнені акти визнаються такими, що втратили юридичну силу. Водночас важливо враховувати, що **новий укрупнений акт не змінює зміст правового регулювання, не вносить змін у чинне законодавство**. У процесі підготовки консолідованого акта здійснюються певне редакційне виправлення, зовнішня обробка розпоряджень з тим розрахунком, щоб усі вони виклалися єдиним стилем, щоб використовувалась уніфікована термінологія.

Наступний спосіб систематизації, якому варто приділити окрему увагу, полягає у здійсненні підготовки і прийнятті нових актів, у яких містяться як норми колишніх актів, що виправдали себе, так і нові нормативні розпорядження. Такий метод називають **кодифікацією**. Сам термін «кодифікація» було введено в науковий обіг І. Бентамом. Словник іншомовних слів визначає кодифікацію (термін походить від слів «codex» та «facere» і

означає створення зведеного закону) як систематизацію законів держави за окремими галузями права, як правило, з переглядом застарілого законодавства. На відміну від консолідації, кодифікація полягає не тільки у поєднанні певних норм у межах єдиного нормативно-правового акту, але й передбачає перероблення діючих нормативних актів. Такий підхід дозволяє не тільки забезпечити узгодженість нормативно-правової бази шляхом якісного упорядкування законодавства, але й звільнити правову систему від застарілих та неефективних норм. У цьому контексті можна пригадати прийняття Виборчого кодексу, який об'єднав положення Законів України «Про вибори Президента України», «Про вибори народних депутатів України», «Про місцеві вибори» з урахуванням запровадження додаткових сутнісних змін.

**Кодифікація відзначається низкою характерних рис:**

- у кодифікованому акті містяться норми, що регулюють важливі, принципові питання громадського і державного життя;
- кодифікований акт регулює значну і досить широку сферу відносин;
- кодифікований акт являє собою зведений акт;
- кодифікація розрахована на створення більш стійких і стабільних норм з тривалим терміном їх дії;
- предмет кодифікації визначається поділом системи законодавства на галузі та інститути. Кодифікація зміцнює системність нормативних актів, їх єдність і узгодженість. Кодифікований акт очолює систему взаємозалежних нормативних актів.

Важливо зазначити, що при аналізі процесу кодифікації не слід забувати про можливу наявність політичних мотивів у впровадженні законодавчих змін. Враховуючи, що інститути парламентаризму та президентства ґрунтуються на виборній системі отримання посад, не варто виключати можливість наявності певних політичних інтересів (зокрема, бажання обмежити конкурентне поле). Ґрунтовний аналіз реальної дійсності потребує не тільки визначення недоліків та юридичних прогалин у законодавстві, у сукупності з урахуванням системного характеру функціонування держави, але й осмислення причин та характеру перебігу трансформацій (або бездіяльності) з точки зору мотивів представників владної еліти, зовнішнього тиску міжнародної спільноти, рівня залученості населення до вироблення політичних рішень, а також співвідношенням наявних ресурсів державної політики.

## 2. Напрями кодифікації вітчизняного законодавства

Норми, сформовані у надрах адміністративного права в часи найбільшого розвитку державоцентричного підходу, сьогодні відіграють роль синергуючого каталізатора формалізації правових норм у різних соціально-економічних сферах. Поява нової системи українського права з поділом відповідно до сфер використання: медична, протипожежна, будівельна, спортивна тощо, як науки, сфер законодавства та практичної правореалізуючої діяльності наразі цілком відповідає реаліям. Цим, у свою чергу, обґрунтовується необхідність прийняття таких кодексів, як Міграційний, Медичний, Службовий, Інформаційний, Муніципальний, Освітнянський тощо. Ухвалення цих кодифікованих актів сприятиме ефективності реалізації адміністративно-правових норм в усіх формах: додержання, використання, виконання, застосування.

Нагадаємо, що кодифікація – це діяльність, яка здійснюється законотворчим органом. Відповідно при аналізі використання цього методу систематизації та вдосконалення законодавчої бази слід враховувати не тільки юридичну проблематику, але й спектр зовнішніх факторів, що можуть детермінувати поведінку політичних діячів. Це, у першу чергу, стосується авторитарних режимів та країн перехідної демократії, які характеризуються наявністю недосконалої нормативно-правової бази, асиметричністю владних структур, а також переважанням суб'єктивних чинників у прийнятті рішень. **Наразі у сучасній науці застосовується декілька критеріїв, відповідно до яких здійснюється класифікація процесу кодифікації.**

1. За обсягом нормативно-правового акту, що був прийнятий у результаті кодифікації. **Відповідно до цього критерію виділяють:**

- загальну, в результаті якої утворюється кодифікований нормативний акт з основних галузей права (Звід законів);
- галузеву, яка охоплює нормативно-правові акти певної галузі законодавства (основи законодавства, кодекси);
- міжгалузеву та підгалузеву (інституційну), що, відповідно, розповсюджується на кілька галузей (Повітряний кодекс) чи інститутів (Митний кодекс).

2. **За формою вираження:**

- основи (головні засади) законодавства, що являє собою кодифікаційний акт, що містить найбільш загальні норми і ви-

значає цілі та принципи правового регулювання певної групи суспільних відносин;

– кодекс – єдиний, зведений, юридично і логічно цілісний, внутрішньо узгоджений нормативно-правовий акт, що забезпечує регулювання суспільних відносин у відповідній галузі чи підгалузі законодавства.

На відміну від норм деяких галузей права, об'єднати всі норми адміністративного права в одному чи навіть у кількох комплексних (кодифікованих) актах неможливо з об'єктивних причин. Адміністративне право регулює широке коло суспільних відносин. Його норми містяться в численних актах різної юридичної сили. Крім того, **нормотворчість в управлінській сфері характеризується високим рівнем динамічності виникнення нових норм, що ускладнює зміст і структуру правового матеріалу й обмежує можливість його кодифікації.**

Слід пам'ятати і те, що та або інша галузь права, на відміну від галузі законодавства, не повинна мати «власні» кодекси. Наприклад, процедурне право охоплює всю діяльність державних органів, господарську та інші види діяльності. Той або інший кодекс може охоплювати декілька галузей права. Так, ліцензійне право регулює питання про видачу ліцензій для видобутку корисних копалин, продаж медикаментів тощо, а дозвільне право – про використання зброї, керування транспортними засобами, допуск до певних видів діяльності. Між собою вони тісно пов'язані.

Так, уже з'явився ряд кодексів: Митний, Податковий та ін. Вкрай необхідною є систематизація законодавства про охорону здоров'я населення. Структура і зміст **Медичного кодексу** вже наводились у ряді досліджень. Провідні науковці та практики наголошують на створенні **Дорожньо-транспортного кодексу** та **Реєстраційного кодексу**. Головною відмінністю оновленого законодавства стане його відповідність сучасним стандартам та алгоритмам теорії права. Так, у структурі кожного нормативного акта необхідно дотримуватись принципу поновлення норми, тобто гіпотеза, диспозиція і санкція міститимуться в одному кодифікаційному акті. Окремі напрацювання зазначеного напрямку систематизації адміністративного законодавства у формі його кодифікації, неодноразово піднімалися в працях вчених. Уже неодноразово наголошувалось про необхідність прийняття Виборчого кодексу, що було досягнуто наприкінці 2019 р. Проте водночас до нього не були внесені норми щодо відповідальності за проступки проти ви-

борчих прав громадян, що вказує на доцільність здійснення подальшої систематизації законодавства у цьому напрямі.

Прийняття кодифікованих законодавчих актів свідчить про глобальні процеси систематизації, що відбуваються в нашій країні. Водночас наразі в сучасній Україні залишається спектр сфер законодавства, які ще не були систематизовані. Однією з таких є нормативне регулювання забезпечення суспільної безпеки та громадського порядку. Зокрема, на наш час існує широкий спектр різних нормативно-правових актів у цій сфері. До них можна віднести Правила пожежної безпеки, Положення про порядок організації та проведення масових заходів, Закон України «Про заходи щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення» тощо. Через свою кількість та розпорошеність деліктних норм громадяни стикаються з колізіями та труднощами у їх застосуванні. Тож приведення правил поведінки у суспільстві та основ відповідальності за їх порушення до єдиного стандарту, закріпленого в одному нормативно-правовому акті, значно підвищить ефективність охорони та підтримання громадського порядку. Виходом з цього є прийняття Кодексу України про громадський порядок, що сприятиме подальшому розвитку українського законодавства у напрямі захисту прав та свобод людини і громадянина. Також окремого питання набуває проблема необхідності вдосконалення вітчизняного адміністративного законодавства, яке, хоч і після розпаду Радянського Союзу зазнало істотних змін, все ж таки потребує усунення прогалин та здійснення більш зручної систематизації з урахуванням положень сучасної теорії права.

### **3. Сучасний стан кодифікації адміністративного законодавства**

Сьогодні слід констатувати, що в адміністративному праві пострадянського періоду відбулись тектонічні зрушення. Від загального масиву адміністративного права відколовся цілий материк теорії державного управління. І це в той час, коли саме відносини у державному управлінні є об'єктом дослідження адміністративного права. Але таке зрушення призвело і до інших наслідків. У надрах адміністративного права зародились нові правові галузі: фінансове, інформаційне, митне, медичне пра-

во. Вони динамічно розвиваються і в науковому, і практичному сенсі досягли значних результатів. І це, у свою чергу, сприяє новому циклічно-подібному руху. А саме: вчені констатують наявність у цих галузях дуальної природи – публічної та приватної. А з цього випливає, що вони **не можуть бути складовими частинами адміністративного права, оскільки адміністративне право є суто публічним.**

Поглянемо на сам перелік так званих адміністративних (управлінських) проступків: ст. 45 КУпАП «Ухилення від обстеження і профілактичного лікування осіб, хворих на венеричну хворобу», ст. 178 «Розпивання пива, алкогольних, слабоалкогольних напоїв у заборонених законом місцях або поява у громадських місцях у п'яному вигляді», ст. 176 «Виготовлення, зберігання самогону та апаратів для його вироблення». Але ж адміністративна відповідальність – це відповідальність управлінська, тобто відповідальність особи, наділеної владними повноваженнями та відповідним адміністративно-правовим статусом. Тоді як у більшості статей ми бачимо публічні правовідносини, що не пов'язані з невиконанням чи неналежним виконанням своїх обов'язків. Очевидно, що в такому випадку відповідальності адміністративної (управлінської) особа не може нести, бо не є суб'єктом владних повноважень, не виконує відповідних адміністративних функцій.

Але є і більш цікаві норми, які можна пояснити, але складно сприймати. Наприклад, відповідно до ч. 3 ст. 255 КУпАП, до осіб, які мають право складати протокол про адміністративні правопорушення, належить «власник підприємства, установи, організації або уповноважений ним орган. Ця норма, як і багато інших норм КУпАП, з'явилась у радянські часи, коли все навкруги належало державі, а директор заводу чи керівник «бахчевої артели» був представником держави.

Зазначені приклади є лакмусовим папірцем, який демонструє, що в законодавстві нехтуються елементарні базові положення теорії права. Але відбуваються й інші нелогічні речі. Мова йде про явище, суть якого полягає у такому. Представники певних відомств, бізнес-групи, помічники депутатів тощо відповідно до своїх «світоглядних підходів» розробляють новели до законодавства. Про якість таких новел свідчить ряд економічних та політичних криз, які потрясають останні тридцять років держави пострадянського простору.

Наголосимо, що базові основи права є незмінними, незважаючи на зміни в суспільних відносинах. Це стосується як права



в цілому, так і адміністративного права зокрема. І тому переглядаючи основи законодавства слід спиратись, по-перше, на базові постулати права, по-друге, враховувати ті зміни, які відбулись у суспільстві – зміна соціалістичного ладу на капіталістичний. До речі, В.Л. Кобалевський ще у 1924 р. зазначав: «Некодифіковане і розсіяне в численних законодавчих актах адміністративне право потребує більш, ніж будь-яка інша галузь правових норм, систематизації і теоретичного висвітлення» [2]. Сумно, але наразі практика нормотворення здебільшого не спирається на науково доведені постулати, перевірені часом, тоді як наукова думка насичена достатнім обсягом актуальних знань, які можуть бути використані для забезпечення ефективного реформування чинного законодавства.

У наш час важко заперечити, що адміністративне право – один з елементів цілісної системи. Так само як і інші частини права, адміністративне право видозмінюється за загальними правилами існування систем, а отже трансформацію адміністративного права можна прогнозувати, аналізувати, обчислювати. І, відповідно, знаходити в них певні неузгодженості, усувати протиріччя тощо, використовуючи набір методів і прийомів, один з яких полягає у здійсненні кодифікації.

Що стосується ліквідації прогалин у вітчизняному адміністративному законодавстві, то це гостра проблема сьогодення, оскільки процес інтенсивної кодифікації кінця ХХ – початку ХХІ ст. не був завершений. Відповідно до Концепції реформи адміністративного права України (1997 р.) серед першочергових кодексів, що пропонувалося тоді підготувати, було визначено:

- Адміністративно-процедурний кодекс (адміністративні не-судові процедури);
- Адміністративний судово-процесуальний кодекс (адміністративне судочинство);
- Кодекс адміністративної відповідальності (розгляд справ про адміністративні проступки);
- Кодекс поведінки і дисциплінарної відповідальності державних службовців;
- Кодекс державної служби;
- Кодекс загального адміністративного права.

Але Верховною Радою України було прийнято лише Кодекс адміністративного судочинства України у 2005 р. Незважаючи на численні наукові праці, присвячені адміністративно-процедурним, адміністративно-деліктним та іншим питанням адміністративного права, всі інші зазначені вище проекти нормативно-

правових актів такі не було прийнято, що негативно впливає на проведення адміністративної реформи в Україні. Крім того, існує значна кількість прогалин у чинному адміністративно-деліктному праві (наприклад, відсутнє визначення малозначності адміністративного проступку (ст. 22КУпАП) та не чітко прописано порядок відшкодування майнової шкоди, заподіяної адміністративним проступком (ст. 40, 329, 330 КУпАП)).

Наразі у більшості країн Європейського Союзу комплексне публічне забезпечення прав і свобод людини та громадянина на всіх етапах публічного адміністрування здійснюється своєю тріадою кодексів – адміністративно-процедурним кодексом, кодексом про адміністративні проступки, а також кодексом адміністративного судочинства. Сьогодні в Україні діють дві з трьох складових частин. **Кодекс України про адміністративні правопорушення** було прийнято ще 7 грудня 1984 р., і до нього протягом останніх тридцяти років було внесено багато змін. Таким чином, він потребує вже не доповнень, а оновлення та модернізації, заміни на концептуально новий, який має бути системно побудований на новій конституційно-правовій базі з урахування вимог сьогодення.

Інший кодифікований акт – це **Кодекс адміністративного судочинства України** (від 06 липня 2005 р.), який у новій редакції майже повністю відповідає вимогам правової демократичної держави та значною мірою задовольняє вимоги ефективного нормативного врегулювання. Що стосується проекту **Адміністративно-процедурного кодексу України**, то наприкінці травня 2011 р. його було ухвалено для подання до парламенту урядом України, але, на жаль, до Верховної Ради України він так і не надійшов. Пізніше було зроблено ще декілька спроб підготовки проектів цього кодексу, і 3 грудня 2012 р. новий проект було зареєстровано Верховною Радою України, але вже 12 грудня відкликано на доопрацювання. Отже, розроблення та прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України є особливо актуальними для України, оскільки досі більшість процедурних елементів відносин суб'єктів владних повноважень із громадянами або не регулюються законодавством взагалі, або ж регулюються підзаконними нормативно-правовими актами.

Таким чином, в основу систематизації адміністративного законодавства має бути покладено його упорядкування, структурне оновлення (своєрідне очищення від рутини, застарілості, множинності та відомчої зарегламентованості), визначення пріоритетних напрямів розвитку, вдосконалення процесу підготов-

ки та прийняття законів, механізму їхнього виконання, виявлення та скасування актів, що суперечать Конституції України та міжнародним актам. Водночас варто розуміти, що систематизація адміністративного законодавства не може бути проведена шляхом прийняття єдиного кодифікованого акта тому більш доречною й ефективною буде галузева та спеціальна (інституційна) кодифікація, здійснена шляхом упорядкування окремих інститутів і підгалузей адміністративного права.

#### **4. Інкорпорація як спосіб систематизації нормативно-правової бази**

Ще одним, не менш важливим способом систематизації нормативно-правової бази є **інкорпорація** (від лат. *incorporatio* – приєднання). Проте, на відміну від консолідації та кодифікації, і досі існує термінологічна невизначеність у контексті того, що поняття «інкорпорація» в юридичній літературі застосовується у двох значеннях. Перше значення, у якому найчастіше використовується ця категорія – інкорпорація як одна з форм систематизації національного законодавства, шляхом поєднання нормативно-правових актів в різного роду збірники у певному порядку (хронологічному, алфавітному, системно-предметному). Однак інкорпорація не зводиться лише до простого відтворення актів у їх первісній редакції. У процесі інкорпорації з тексту актів, що уміщуються в збірник, вилучаються глави, статті (пункти), окремі абзаци, визнані такими, що втратили чинність, вилучаються також тимчасові норми, термін дії яких минув, відомості про осіб, що підписали ці акти.

На наш час у міжнародному та європейському праві термін «інкорпорація» характеризується наявністю іншого змістовного наповнення. Там йдеться про «інкорпорацію» як таку, а не про «інкорпорацію законодавства», і це поняття означає поглинання, засвоєння, рецепцію. Зокрема, відповідно до практик Європейського Союзу, інкорпорація полягає у включенні наднаціональних нормативно-правових актів до національного законодавства, їх своєрідній «абсорбції», «поглинанні» ним. Як наслідок, ці документи мають стати невід’ємною частиною національного законодавства. **Разом із тим важливо наголосити, що на вітчизняному просторі поняття «інкорпорація» використовуються виключно у першому значенні, як одна з форм систематизації законодавства.**

Варто підкреслити, що таке застосування поняття «інкорпорація» не має нічого спільного з інкорпорацією як абсорбуванням інших нормативно-правових актів.

Розглядаючи категорію «інкорпорація», як спосіб систематизації нормативно-правових актів, слід зазначити, що **головна мета інкорпорації – не вдосконалення законодавства, бо нові за змістом норми не створюються, а впорядкування, поліпшення правозастосовної практики.** При інкорпорації не вносяться зміни в регулювання відносин. Вона покращує його структуру, спрощує процес пошуку відповідних статей для застосування і підвищує ефективність. Цим інкорпорація відрізняється від кодифікації. Протиставлення таких форм систематизації законодавства, як інкорпорація та кодифікація надає можливість яскраво продемонструвати основні ознаки інкорпорації. **Зокрема, до їх числа відносять такі:**

– інкорпорація є ненормотворчою формою систематизації нормативних актів, оскільки не потребує юридичного затвердження;

– використання інкорпоративного способу має спричиняти не просто механічне об'єднання нормативних правових актів у якусь єдину систему, а й переробку актів, що інкорпорується, їх ув'язку між собою;

– інкорпорація здійснюється не тільки у випадку систематизації чинних нормативно-правових актів, але й тих, що були скасовані, з метою спрощення аналізу правових норм у ретроспективі історичного розвитку.

У наш час поділ інкорпорації на окремі види здійснюється на різних підставах. Залежно від юридичної чинності збірників законодавства інкорпорація поділяється на офіційну, офіціозну (напівофіційну) і неофіційну. **Офіційна інкорпорація** здійснюється від імені і за дорученням правотворчого органу, ним же і затверджується. **Офіціозна (напівофіційна) інкорпорація** – це видання збірників законодавства за дорученням правотворчого органу (органів) спеціально уповноваженими органами (наприклад, Міністерством юстиції), причому правотворчий орган офіційно не затверджує такий збірник, і тому тексти поміщених у ньому актів не набувають офіційного характеру. Зі свого боку, **неофіційна інкорпорація** здійснюється відомствами, організаціями, державними або приватними видавництвами, науковими установами, фірмами, окремими особами, суб'єктами, що не мають спеціальних повноважень. Неофіційні збірники законодавства не є джерелом права, а лише інструментом ознайомлення з певними нормативно-правовими актами.

За характером розташування матеріалу інкорпорацію можна поділити на **хронологічну і систематичну**. У хронологічних збірках нормативні акти розташовуються послідовно по датах їх видання, у систематичних – по тематичних розділах залежно від змісту, за предметним принципом. Нарешті, інкорпорація законодавства може класифікуватися залежно від обсягу охоплюваного нормативного матеріалу. За цією ознакою варто розрізняти **генеральну інкорпорацію**, коли в збірники включається все законодавство країни, і **часткову інкорпорацію**, коли складаються збірники нормативних актів з певних питань.

Наостанок зазначимо, що інкорпорація є дуже корисним методом систематизації нормативно-правової бази, оскільки за рахунок об'єднання норм у рамках певної сфери правовідносин дозволяє виявити дублювання, протиріччя та прогалини юридичних норм з метою їх подальшого усунення. Це, у свою чергу, дозволяє розглядати інкорпорацію як один з етапів удосконалення законодавства, метод виявлення недоліків, що згодом можуть бути усунуті шляхом застосування кодифікації.

\*\*\*

*Таким чином, теорія та практика нормотворення передбачає наявність спектра методів систематизації, спрямованих на вдосконалення та впорядкування нормативно-правової бази шляхом забезпечення її системності, логічності та послідовності. Залежно від характеру існуючої ситуації та сутності поставленої мети, доцільно обирати саме ті методи, які відповідають актуальним цілям. Водночас українські реалії демонструють необхідність здійснення кодифікації як методу, що передбачає не тільки об'єднання нормативно-правових актів, але й корегування їх сутнісного наповнення, що передбачає можливість усунення застарілих норм та впровадження нових, які відповідатимуть потребам і умовам сучасної дійсності.*

## Література

1. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України: підруч. / О.М. Бандурка. – Харків: Ун-т внутр. справ, 1998. – 473 с.
2. Бельский К.С. Ученый-административист В.Л. Кобалевский: жизнь, труды, основные научные положения (к 110-летию со

дня рoдження) / К.С. Бельский // Государство и право. – 2002. – № 12. – С. 82.

3. Дмитренко Ю.П. Трудове право України: підруч. / Ю.П.Дмитренко. – К.: ЮрінкомІнтер, 2009. – 624 с.

4. Жарков Г.М. Трудове право України: підруч. / Г.М. Жарков. – К.: Ленвіт, 2007. – 428 с.

5. Кодекс законів про працю України. – К., 2008. – 124 с.

6. Мехтієва Т.В. Реєстраційне право: навч. посіб. / Т.В. Мехтієва; за заг. ред. В.П. Петкова. – К. : КНТ, 2011. – 312 с.

7. Основи законодавства України про охорону здоров'я від 19 листопада 1992 року № 2801-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 4. – Ст. 19.

8. Петков С.В. Народовладдя: від права радянського до права громадського. – К. : Скіф, 2012. – 56 с.

9. Петков С.В. Теорія адміністративного права : навч. посіб. / С.В. Петков. – К. : КНТ, 2014. – 304 с.

10. Петков С.В., Манжула А.А. Охорона громадського порядку / С.В. Петков, А.А. Манжула. – К. : Скіф, 2012. – 120 с.

11. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13-14, № 15-16, № 17. – Ст. 112.

12. Про відповідальність суб'єктів підприємницької діяльності за несвоечасне внесення плати за спожиті комунальні послуги та утримання прибудинкових територій від 20 травня 1999 року № 686-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – №29. – Ст. 240.

13. Трудове право України: Академ. курс: підруч. / А.Ю. Бабаскін, Ю.В. Баранюк та ін.; за заг. ред. Н.М. Хуторян. – К.: А.С.К., 2004. – 608 с.

**АДМІНІСТРАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ  
ПУБЛІЧНИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ.  
СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ  
ДІДЖИТАЛІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ**

---



1. *Модель публічно-правових відносин.*
2. *Контроль та облік як чинники забезпечення правопорядку.*
3. *Сучасний стан та пріоритетні напрями діджиталізації адміністративних послуг.*
4. *Діджиталізація у сфері систематизації персональних даних.*

*Сьогодні застарілі підходи до форм та способів надання адміністративних послуг все частіше залишаються в минулому, відкриваючи шлях до впровадження нових методів та інструментів взаємодії людини і держави. Активний розвиток електронно-комунікативних технологій спричиняє глибинне осмислення між реальним та бажаним станом речей, виокремлення інноваційних шляхів удосконалення системи державного управління. У цьому контексті неможливо ігнорувати концепцію електронного урядування як чинника надання якісних і доступних державних послуг, ефективної міжвідомчої взаємодії та підвищення рівня транспарентності владних структур.*

## 1. Модель публічно-правових відносин

Аналіз адміністративної діяльності органів публічної влади варто проводити в межах моделі публічно-правових відносин, у яких ця діяльність і відбувається. «Моделлю» зазвичай називають принципи внутрішньої організації або функціонування, певні властивості, ознаки чи(та) характеристики явища. Або, скоріше, абстрактний еталон певної системи. Публічно-правові відносини визначаються як відносини, що виникають, змінюються та припиняються на підставі норм публічного права між будь-якими суб'єктами, наділеними публічними правами й обов'язками, з ініціативи однієї зі сторін, пов'язані з виконанням публічних завдань і функцій держави чи територіальної громади та спрямовані на реалізацію публічного інтересу [13]. Поняття «публічний» (від лат. *Publicus* – суспільний, народний) слід розуміти як «відкритий», «гласний», «суспільний». Отже, можемо констатувати, що публічні правовідносини – це відносини, які, виникнувши, поширюються або можуть поширюватися на суспільство в цілому або на його значну частину і через це мають загальнозначущий, загальносуспільний характер [10]. Сфера публічних правовідносин є багатогранною, однак характерною її рисою слід вважати досягнення загальносоціальних цілей [19]. **Тому надзвичайно важливими є бездоганний за теоретичною основою механізм забезпечення цього публічного інтересу, розроблення дієвих правових норм, що максимально б захищали права та свободи громадян у відносинах з державою в умовах фактичної нерівності між ними.** Адміністративну діяльність усіх органів публічної влади об'єднує спільна мета, пов'язана з виконанням завдань і функцій держави, спрямованих на забезпечення загальнодержавного (публічного) інтересу, який визначається політичною владою у формі загальнообов'язкових правових норм.

Власне, найвагомим проявом реалізації адміністративно-правових норм є адміністративна діяльність органів публічної адміністрації. Серед науковців склалась певна позиція з приводу сутності діяльності зазначених органів: «управлінської діяльності», «адміністративної діяльності», «адміністративно-правового регулювання діяльності». Зокрема, В.Б. Авер'янов наголошує, що не всі дії органів виконавчої влади є власне управлінськими (наприклад, фінансово-господарські операції), але головним профільним напрямом є власне управлінська ді-



яльність, тобто державне управління як особливий вид діяльності держави [5]. Поряд з цим Ю.П. Битяк зазначає, що державно-управлінська діяльність завжди була і буде необхідною, але її форми і методи диктуються умовами суспільного життя, їх вектор змінюється на зменшення прямого управлінського впливу на деякі сторони суспільного життя та основне його призначення – це здійснення виконавчої і розпорядчої діяльності у межах, передбачених нормами, що складають адміністративне законодавство [3].

Саме ж поняття «адміністративна діяльність» здебільшого розглядається як діяльність правоохоронних органів, врегульована нормами адміністративного права, їх виконавчо-владна діяльність [4]. Найбільш поширеним визначенням є трактування адміністративної діяльності органів внутрішніх справ як цілеспрямованої, організуючої, виконавчої і розпорядчої діяльності, що полягає в безпосередньому, повсякденному, практичному здійсненні завдань і функцій держави у сфері внутрішніх справ [1]. Проте, повертаючись до тлумачення терміна «**адміністрація**» (від лат. *administratio* – керування, управління), який уособлює інституції, що здійснюють адміністративні функції управління у різних сферах суспільного життя [23], стає очевидним, що дослідження саме адміністративної складової діяльності відповідних органів включає управлінську діяльність у відповідних напрямках розвитку суспільства.

Одним із принципів демократичної правової держави, який забезпечує зв'язок державного управління із суспільством та громадянами, є **публічність**. Публічність включає доступність державного управління для громадян через право вибору відповідних органів виконавчої влади та участь у їхній діяльності; прозорість їхнього функціонування; громадський контроль за діяльністю органів публічного управління та їх посадових осіб, дотриманням конституційно закріплених інтересів суспільства, прав і свобод громадян [16]. Слід погодитись, що лише за умови розвиненої політичної і правової культури демократичного громадянського суспільства, яке не просто на законній, а насамперед, на правовій основі контролює державну владу, державно організоване суспільство у змозі як обмежувати, так і самообмежувати державні імперативні адміністративно-командні прагнення [23].

Основою нормативно-правового забезпечення адміністративної діяльності органів публічної влади є ті положення, що містяться у нормативних актах, які регулюють здійснення адмі-

ністративно-процедурних дій. Ці дії поділяються на внутрішньо системні (ті, які регулюють відносини між членами певного органу, установи, відомства) та зовнішньосистемні. Зовнішньосистемні відносини передбачають відносини між державними органами та іншими особами (фізичними та юридичними) [9, 18]. Відсутність процедури в застосуванні норми владних відносин призводить фактично або до паралізації її роботи, або до дій, що виникають внаслідок суб'єктивного розсуду чиновників. І те, і інше є неприпустимим у правовій державі. Доти, доки в країні не будуть проведені серйозні заходи з правової процесуалізації матеріальних прав, реальних зрушень щодо захисту прав громадян, наданих Конституцією України та іншими законами, не буде.

Результативність адміністративної діяльності в сучасних умовах необхідно оцінювати з позицій пріоритетності прав та законних інтересів громадян, які згідно з Конституцією України визначають зміст і спрямованість цієї діяльності. Це добре видно із сутності законів, що регулюють адміністративну діяльність. Прикрі помилки проникли в теоретичні праці та законодавство через неправильний переклад, розбіжності в етапах розвитку права. Тому, аналізуючи механізми регулювання публічно-правових відносин, виражених у нормах законів, варто спиратись на перевірені часом постулати теорії права; використовувати правильну термінологію, що усуне можливість викривлень та неправильних трактувань. Необхідно повернутись до практики розробки та прийняття Основ законодавства у відповідних сферах суспільного життя і, таким чином, створити підґрунтя для подальшого розвитку законодавства, відповідно до змін, що відбуваються в суспільстві. Це необхідно зробити для формування сучасного законодавства, яке регулюватиме публічно-правові відносини відповідно до сучасних світових стандартів та конституційних положень. Крім цього, норми і ряд різних підзаконних актів під час кодифікації знайдуть своє місце в законодавстві, що спростить їх застосування.

Врешті-решт, нагальним завданням є розроблення та вироблення таких інноваційних моделей, які дають суспільству змогу підвищити ефективність діяльності. Модель публічно-правових відносин базується на аксіомах побудови відносин між владою та громадянами. До них належать:

- забезпечення публічності;
- надання адміністративних послуг;
- забезпечення прав і свобод громадян.

У сукупності, завдяки зазначеному підходу до адміністративного права і адміністративної діяльності, ми досягнемо таких цілей: гуманізації правової системи, відповідності законодавства положенням конституції України. Законодавство відповідатиме сутності права. Простота і зрозумілість законів для громадян свідчатиме про демократизацію суспільства. Простота і зрозумілість законів для громадян буде свідчити про демократизацію суспільства.

## **2. Контроль та облік як чинники забезпечення правопорядку**

**Облік і контроль** — це дві складові будь-якої системи, що дозволяють їй ефективно здійснювати управління наявними ресурсами. Держава як надскладна система з особливим механізмом також використовує засоби обліку та контролю для обслуговування власних потреб. Проте вважати їх використання лише фактором забезпечення діяльності держави було б не виправданим звуженням можливостей обліку та контролю як способів, що можуть мати позитивні наслідки для самих громадян. Ми можемо говорити про взаємовигідність аудиторської та контрольної діяльності як для держави, так і для суспільства. Епоха інформаційних технологій надає широкі можливості мінімізувати персональне спілкування представників держави та громадян при наданні останнім більшості адміністративних послуг, в тому числі і щодо збирання, акумулювання та використання персональних даних для потреб оподаткування, ліцензійної та іншої дозвільної діяльності, реєстрації актів цивільного стану тощо. З одного боку, це спрощує процедуру отримання адміністративної послуги, а з іншого, — знижує потужний корупціогенний чинник — залежність громадянина від цілої низки контрольно-наглядових органів, переводячи їх відносини в електронну, безособистісну площину.

Сьогодні в Україні існує цілий ряд реєстрів, до яких вносяться різні дані щодо осіб, установ, фактів: Єдиний державний реєстр судових рішень; Єдиний державний реєстр юридичних осіб та фізичних осіб підприємців; Єдиний ліцензійний реєстр; Державний реєстр друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності; Єдиний реєстр громадських формувань; Єдиний реєстр спеці-

альних бланків нотаріальних документів; Єдиний реєстр адвокатів України, Реєстр адвокатських об'єднань тощо. Проте така велика кількість реєстрів, інформація у яких жодним чином між собою не корелюється, скоріше, заважає обліку та контролю, аніж їм сприяє. **Внесення змін і доповнень в один реєстр не означає автоматичної зміни інформації, пов'язаної з певною подією, в інших реєстрах, а отже, непоодинокими є факти, коли вже давно померла людина роками значиться в реєстрах виборців, діючих підприємців, адвокатів тощо.** Для вирішення цієї проблеми достатньо створити лише декілька глобальних реєстрів відповідно до напрямку – фізична особа/ юридична особа/майно. Причому інформація в цих реєстрах має бути взаємопов'язаною.

У багатьох країнах розвинутої демократії спостерігається наявність єдиних реєстрів, які охоплюють низку даних, починаючи народженням людини і закінчуючи її смертю. До такого реєстру вноситься вся інформація про особу, яка має юридичне значення – реєстрація народження, сімейного стану, зміна прізвища, отримання чи вихід з громадянства, отримання паспорту, смерті тощо; повні біометричні дані для отримання паспортів; інформація щодо історії правового статусу громадянина – отримання статусу інваліда, пенсіонера, малозабезпеченого тощо; наявність спеціальних обмежень (наявність судимості, стягнень тощо); інформація про трудову діяльність особи; отримання виборчого права, реєстрація місця проживання, податкових, військових зобов'язань тощо. На основі даних з Реєстру мають видаватися різноманітні посвідки, при досягненні вікового цензу або зміни прізвища – паспорти. Автоматично вноситься інформація в списки виборців. Наприклад, у разі смерті громадянина він вибуває з числа виборців і під час виборчого процесу дільниці вже мають у своєму розпорядженні максимально точні дані.

На перший погляд може здатися, що створення такого реєстру на вітчизняному просторі передбачає можливість встановлення тотального контролю за громадянами. Проте варто розуміти, що вся ця інформація щодо громадян уже перебуває на обліку в державі. Водночас, враховуючи розгалужений, масивний державний апарат, її використання абсолютно хаотичне і не може бути відслідковане, у першу чергу, самими громадянами. Це, як наслідок, створює додаткове навантаження на бюрократичний апарат, призводить до зниження його ефективності за рахунок втрати можливості реалізувати час на вирішення інших завдань, необхідність утримання широкого штату державних службовців, а також витрат часових та фінансових ресурсів громадянами.

Ще одним видом обліку, який обов'язково має здійснювати держава, є **облік землі та нерухомості**. Наразі в Україні діють **Державний реєстр речових прав на нерухоме майно та Публічна кадастрова карта України**, які дозволяють перевірити право власності на земельну ділянку чи об'єкт нерухомості. Водночас, враховуючи кращі практики, є очевидним, що наразі було б доцільним об'єднання зазначеного у єдиний, більш досконалий реєстр, який, по-перше, буде містити дані щодо правового статусу всієї землі, яка знаходиться в межах України та споруд, які на ній розташовані, інформацію щодо власника та форми власності, наявність обтяжень (арешти, іпотека, застава, сервітути) тощо. По-друге, таке об'єднання можна використати для створення додаткових можливостей більш ефективно, вчасно і відповідно до закону здійснювати загальне управління державою майновим ресурсом. Наприклад, у разі смерті громадянина і за відсутності заповіту на державний орган може бути покладено обов'язок автоматично сповістити його родичів про необхідність отримати спадок. Або ж за певних умов, при дотриманні всіх передбачених законодавством процедур, передати державі виморочне майно.

Іншим, на відміну від попередніх, достатньо зручним реєстром є **Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань**. Він дозволяє перевірити реєстрацію, визначити організаційно-правову форму, дізнатися адресу реєстрації, список засновників юридичної особи та обсяг їхніх внесків до статутного капіталу, перелік КВЕДів (Класифікаторів видів економічної діяльності) тощо. Проте водночас цей реєстр також має і певні недоліки. Зокрема, крім зазначеного, до нього мають входити дані не тільки про зареєстровані юридичні особи, але й про самозайнятих осіб (які не є фізичними особами – підприємцями), видані дозволи та ліцензії, а також інша інформація, яка стосується правового статусу підприємств, установ організацій і має юридичне значення.

Таким чином, зручний механізм контролю і обліку в державі істотно спрощує перш за все систему соціального та пенсійного забезпечення, процедуру отримання будь-яких ліцензій, дозволів тощо. Значно оптимізує систему оподаткування. Робить ведення бізнесу прозорою діяльністю, зменшує необхідність перевірок. Адже правоохоронні органи відразу отримують дані, які можуть свідчити про корупційні об'єкти. А держава отримує об'єктивні дані про найважливіше для її існування – людський ресурс.

### 3. Сучасний стан та пріоритетні напрями діджиталізації адміністративних послуг

Сьогодні одним із основних пріоритетів держави є створення умов для динамічного розвитку електронного врядування. Адже саме перенесення більшості адміністративних послуг на електронну площину створить умови для значної економії часових, інфраструктурних та фінансових ресурсів, дозволить розвантажити бюрократичний апарат за рахунок розширення переліку і функціональності автоматизованих систем, зменшить корупційні ризики за рахунок деперсоналізації, запровадить зручну взаємодію між споживачем та надавачем адміністративних послуг. Крім цього, запровадження електронного урядування є базовою передумовою для розбудови в Україні ефективної цифрової економіки та її подальшої інтеграції до єдиного цифрового ринку ЄС.

Відповідно до Концепції розвитку електронного урядування в Україні, категорію «електронне урядування» слід розглядати як «форму організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян» [22]. Водночас на тлі сучасності не меншої популярності набув термін «діджиталізація», який, хоч і не фігурує в урядових нормативно-правових актах, все ж таки на медійному рівні він є головним синонімом процесу впровадження електронного врядування. Дійсно, поняття «діджиталізація» походить від англійського «digitalization» і в перекладі означає «оцифрування», «цифровізація», або ж процес «приведення в цифрову форму». Разом із тим сьогодні вітчизняні науковці дедалі частіше послуговуються зазначеним терміном, спираючись на вимоги практичної транскрипції, а тому деякого поширення набув і термін «дігіталізація».

Звертаючись до практики впровадження електронного урядування в Україні, варто зазначити, що перші істотні зрушення у галузі нормотворення відбулись у 2012 р., з прийняттям Закону України «Про адміністративні послуги». У результаті на законодавчому рівні було закріплено, що надання адміністративних послуг в електронній формі та доступ суб'єктів звернення з використанням мережі Інтернет забезпечуються через Єдиний державний портал адміністративних послуг, який є офіційним

джерелом інформації про надання адміністративних послуг в Україні. Водночас було законодавчо врегульовано, що **Єдиний державний портал адміністративних послуг повинен забезпечувати:**

- 1) доступ суб'єктів звернення до інформації про адміністративні послуги та про суб'єктів надання адміністративних послуг;
- 2) доступність для завантаження і заповнення в електронній формі заяв та інших документів, необхідних для отримання адміністративних послуг;
- 3) можливість подання суб'єктами звернення заяви за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку;
- 4) можливість отримання суб'єктами звернення інформації про хід розгляду їхніх заяв;
- 5) можливість отримання суб'єктами звернення за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку результатів надання адміністративних послуг;
- 6) можливість здійснення суб'єктами звернення оплати за надання адміністративної послуги дистанційно, в електронній формі [21].

Звісно, виконання закону «Про адміністративні послуги» за-требувало розроблення і прийняття додаткових нормативно-правових актів, що спричинило формування додаткових документів, які на відомчому рівні регулюють питання ведення Реєстру адміністративних послуг, Єдиного державного порталу адміністративних послуг, а також діяльності центрів надання адміністративних послуг.

Серед основних глобальних стратегічних документів нашої країни, де згадується електронне урядування, варто виокремити Стратегію сталого розвитку «Україна–2020», що була схвалена Указом Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. Так, у рамках першочергових програм щодо реформи державного управління, в Стратегії зазначено, що метою реформи державного управління є побудова прозорої системи державного управління, створення професійного інституту державної служби, забезпечення її ефективності. Це, у свою чергу, ознаменувало внесення змін до Закону України «Про звернення громадян», що передбачали створення законних підстав для впровадження єдиної системи місцевих петицій, яка у 2015 р. почала працювати на базі Вінницької, Волинської, Дніпропетровської та Одеської області. Наразі до цієї системи під'єднано всі обласні центри (крім обласних центрів, розташованих на тимчасово окупованих територіях) та більше 200 територіальних громад.

Окремим елементом забезпечення досягнення поставленої мети зі здійснення діджиталізації стало прийняття вже зга-

даної Концепції розвитку електронного урядування в Україні. Нею було запропоновано такі пріоритетні напрями.

### **1. Розвиток електронних послуг:**

- запровадження електронних послуг, у тому числі адміністративних, в усіх сферах суспільного життя;
- реалізація принципу єдиного вікна (“one-stop-shop”) шляхом забезпечення розвитку та функціонування Єдиного державного порталу адміністративних послуг як єдиної точки доступу фізичних та юридичних осіб до електронних послуг;
- розвиток електронних публічних закупівель, електронних договорів і рахунків, електронних аукціонів;
- стимулювання використання електронних послуг фізичними та юридичними особами.

### **2. Розвиток відкритих даних:**

- формування та розвиток інфраструктури відкритих даних на базі єдиного державного веб-порталу відкритих даних, інтегрованих з ним інших веб-порталів відкритих даних, публічних інтерфейсів прикладного програмування (API), відкритих стандартів та форматів;
- забезпечення оприлюднення та регулярного оновлення наборів відкритих даних відповідно до суспільного інтересу, кращих світових практик, встановлених вимог щодо якості даних і відкритості та прозорості діяльності;
- стимулювання розвитку на базі відкритих даних загальнодоступних проєктів і сервісів (соціальних, громадських, медійних та комерційних), у тому числі у співпраці з органами влади, для підвищення відкритості та ефективності їх діяльності, надання якісних послуг та розвитку інноваційного бізнесу.

### **3. Розвиток електронних інструментів залучення громадян:**

- розвиток інституту електронних звернень та електронних петицій;
- розвиток інструментів “відкритий бюджет”, “громадський бюджет”, он-лайн обговорення проєктів нормативно-правових актів та інших інструментів участі громадян у прийнятті управлінських рішень;
- запровадження електронних форм зворотного зв’язку на офіційних веб-сайтах органів влади, у тому числі тематичних, для отримання якісного зворотного зв’язку з різних питань;
- широке залучення громадських об’єднань та профільних асоціацій до планування розвитку та моніторингу стану розвитку електронного урядування, підтримка громадських ініціатив у сфері електронного урядування.



#### **4. Розвиток електронної ідентифікації та довірчих послуг:**

- сприяння наповненню єдиного демографічного реєстру та поширенню паспортів громадянина України у формі ID-карти;
- розвиток існуючих та запровадження нових схем і засобів електронної ідентифікації та встановлення рівнів довіри до них (у тому числі Mobile ID, Bank ID).

#### **5. Розвиток електронного документообігу та електронної взаємодії:**

- запровадження державного електронного архіву та електронних архівів органів влади і визначення порядку передавання електронних документів у державний електронний архів та порядку їх архівного зберігання;

- запровадження системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів;

- підключення базових державних реєстрів і баз даних [22].

Аналізуючи перелічені напрями, важливо наголосити, що вже було здійснено багато кроків, аби досягти поставлених завдань. Зокрема, серед результатів впровадження електронного урядування в Україні слід виокремити, що було здійснено реалізацію принципу «єдиного вікна» – Єдиного державного порталу адміністративних послуг (<https://my.gov.ua/>), поліпшено контенти офіційних веб-порталів органів публічної влади, здійснено реєстрацію їхніх акаунтів у соціальних мережах «Фейсбук» і «Твіттер». Започатковано систему електронного декларування статків публічних осіб (<https://public.nazk.gov.ua/>). Запроваджено онлайн-платформу у сфері «електронної медицини» (<https://ehealth.gov.ua/>). Розвивається «електронне судочинство». Введено в експлуатацію Єдиний веб-портал використання публічних коштів (<https://spending.gov.ua/new/>). Поліпшено можливості та розширено сферу застосування електронної звітності до органів Державної фіскальної служби, Пенсійного фонду України та органів державної статистики. Відкрито доступ до електронного реєстру відшкодування ПДВ. Реформовано систему державних і публічних закупівель. Зокрема, публічні закупівлі здійснюються в онлайн-формі через електронні майданчики, зареєстровані в системі «ProZorro» (<https://prozorro.gov.ua/>). Запроваджено безпечну систему BankID, яка дозволяє підтвердити особистість користувача на офіційних сайтах через його акаунт в інтернет-банкінгу.

Проте сучасні реалії вказують на необхідність продовження цілеспрямованої праці над проектами у сфері розвитку електронного урядування, аби досягти поставленої мети у вигляді

повної оптимізації процесів надання адміністративних послуг. Зокрема, до таких проектів належить онлайн-платформа «Дія» («Держава і я»). Основна мета цього застосунку полягає у поєднанні всіх потрібних документів в одному місці, а також створенні умов для зручного отримання широкого спектра адміністративних послуг за допомогою лише одного додатка. На сьогодні через мобільний застосунок можна отримати доступ до цифрової ID-картки, закордонного біометричного паспорту, студентського квитка, посвідчення водія та свідоцтва про реєстрацію транспортного засобу, що надає можливість не носити з собою і, відповідно, не турбуватися про ризик втратити пластикові екземпляри. Водночас ризик підробки таких документів шляхом використання графічних редакторів нівелюється завдяки спеціальному QR-коду, за допомогою якого працівники Національної поліції можуть верифікувати документ. Що стосується адміністративних послуг, то наразі додаток «Дія» охоплює більше 25 опцій, серед яких: можливість відкрити (або припинити) реєстрацію ФОП, подати декларацію про доходи, замовити довідку про відсутність судимості, подати заявку на отримання допомоги при народженні дитини тощо. Звичайно, цей перелік потребує суттєвого розширення, тим більше що доступ до окремих послуг блокується, оскільки платформа все ще перебуває на етапі вдосконалення, і тому в таких випадках здійснюється переадресація користувачів до сайтів профільних установ. Це, у свою чергу, дає підставу припустити, що в технічному плані застосунок «Дія» відіграє роль посередника, який виконує функцію «сполучної ланки» між користувачем та конкретними органами публічної влади.

Таким чином, система електронного урядування в Україні перебуває у стані розвитку та характеризується поступовим розширенням спектра адміністративних послуг, доступних у цифровому вимірі. Водночас варто враховувати, що наразі для українських реалій залишається притаманним спектр проблем, до переліку яких належить недосконалість реєстрів, їх суттєве розпорошення, складність міжвідомчої взаємодії, відсутність поширення єдиного персонального ідентифікатора, нерівномірний доступ населення до мережі Інтернет (зокрема, йдеться про представників невеликих та віддалених від обласного центру населених пунктів (сіл, селищ). Окремої актуальності набуває питання здійснення діджиталізації у сфері систематизації персональних даних, що потребує створення умов для успішного функціонування єдиного базового реєстру громадян.

#### **4. Діджиталізація у сфері систематизації персональних даних**

Статтею 32 Конституції України проголошено право людини на невтручання в її особисте життя. Крім того, не допускається збирання, зберігання, використання, поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини. При цьому з метою конкретизації права людини, гарантованого ст. 32 Конституції України, та визначення механізмів його реалізації Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про захист персональних даних», який набрав чинності з 1 січня 2011 р. Відповідно до ст. 2 цього закону, «персональними даними» є відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована. Проте наразі чинним законодавством України не встановлено чіткого переліку відомостей про фізичну особу, які є персональними даними, задля можливості застосування положень закону до різноманітних ситуацій, у тому числі при обробці персональних даних в інформаційних (автоматизованих) базах та картотеках персональних даних. Водночас варто враховувати, що за даними Міністерства цифрової трансформації України, лише 60% мають атестовані комплексні системи захисту інформації. Це у сукупності з недостатнім нормативним регулюванням створює величезні ризики стосовно конфіденційності даних, що зберігаються у недостатньо захищеному середовищі.

Сьогодні в Україні налічується близько 150 державних реєстрів, які перебувають у власності більш ніж 40 державних органів влади. Встановити достовірну кількість державних реєстрів наразі неможливо через відсутність єдиного ресурсу, який би містив інформацію про всі державні реєстри, а також нормативною невизначеністю самого поняття «державного» або «національного» реєстру. Водночас відомо, що найбільша кількість державних реєстрів сьогодні перебуває у розпорядженні Міністерства юстиції України (20 реєстрів), Державної фіскальної служби України (15 реєстрів) та Міністерства внутрішніх справ України (12 реєстрів). Звісно, за такої кількості реєстрів які, як вже було розглянуто, дублюють і розгалужують інформацію, не йдеться про ефективне надання адміністративних послуг. Тому наразі актуальним завданням є створення базового реєстру, який міститиме всю необхідну

інформацію про особу. Проте основною перешкодою для реалізації такої моделі є відсутність єдиного поширеного серед громадян національного цифрового ідентифікатора особи.

Зараз жоден з наявних унікальних ідентифікаторів, який використовується в державних реєстрах, не забезпечує 100% охоплення населення від народження людини до її смерті. Наприклад, Державний реєстр виборців містить інформацію про осіб віком від 18 років та базується на сукупності даних про особу, як-от ПІБ, дата і місце народження, серія та номер паспорта та ін. Державні реєстри Державної фіскальної служби України та Пенсійного фонду України містять власні унікальні ідентифікатори особи, такі як реєстраційний номер облікової картки платника податків та номер облікової картки застрахованої особи Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування, які не є обов'язковими та не охоплюють частину неповнолітніх громадян, які не отримують соціальну допомогу. Водночас силами Державної міграційної служби України в 2015 р. було створено Єдиний державний демографічний реєстр, через який почалося розповсюдження **унікального номеру запису реєстру (УНЗР)**. Цей номер є єдиним ідентифікатором особи, від якого не можна відмовитись та який присвоюється людині один раз при внесенні інформації про особу до Єдиного демографічного реєстру вперше (При видачі паспортів нового зразка – ID карт та біометричних паспортів для виїзду за кордон). Відповідно до ст. 7 Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України», **до реєстру вноситься така інформація:**

- 1) ім'я особи;
- 2) дата народження/смерті;
- 3) місце народження;
- 4) стать;
- 5) дата внесення інформації про особу до реєстру;
- 6) відомості про батьків (усиновлювачів), опікунів, піклувальників та інших представників;
- 7) відомості про громадянство або його відсутність та підстави набуття громадянства України;
- 8) реквізити документів, виданих особі засобами реєстру, а також документів, на підставі яких видані такі документи (тип, назва документа, серія, номер, дата видачі та уповноважений суб'єкт, що видав документ, строк дії документа);
- 9) реквізити документів, що підтверджують смерть особи або визнання особи померлою чи безвісно відсутньою;

- 10) відцифрований зразок підпису особи;
- 11) відцифрований образ обличчя особи;
- 12) відцифровані відбитки пальців рук особи (у випадку отримання ID картки – за бажанням, у разі оформлення паспорта громадянина України для виїзду за кордон – обов’язково);
- 13) додаткова інформація з відомчих інформаційних систем (інформація про місце проживання, народження дітей, шлюб і розірвання шлюбу, зміну імені, у разі наявності – реєстраційний номер облікової картки платників податків з Державного реєстру фізичних осіб – платників податків або повідомлення про відмову від прийняття реєстраційного номера облікової картки платника податків).

Цілком припустимо, що зазначений реєстр може стати базисом для поліпшення рівня надання адміністративних послуг, в тому числі як за рахунок подальшої можливості доповнення цього реєстру інформацією з інших державних баз даних, так і шляхом продовження переведення частини послуг в електронний вимір. Водночас забезпечення недоторканності персональних даних здійснюється за допомогою системи фіксації й збереження інформації щодо перегляду чиновниками персональних даних особи в автоматичному режимі. Але потрібно враховувати, що для досягнення суттєвого поліпшення процесу надання адміністративних послуг за допомогою системи електронного урядування необхідно забезпечити масове поширення єдиного ідентифікатора особи, обробити масиви наявної у реєстрах інформації з метою здійснення її консолідації, оцифрувати масив даних про громадян, що знаходяться на паперових носіях у формах Ф-1 (рецептурний бланк, їх систематизація надала б можливість створити клінічний портрет населення України, що особливо актуально в умовах досвіду епідемії на коронавірус), створити відповідні технічні та програмні умови, а також змінити чинну нормативно-правову базу задля забезпечення реформування шляхів і процедур надання окремих послуг.

Зокрема, серед них доцільно розглянути процедуру видачі паспорта, оскільки відповідно до Тимчасового порядку оформлення і видачі паспорта громадянина України кожна особа, що досягла 16-річного віку, має **особисто** подати до відповідного територіального підрозділу Державної міграційної служби України заяву та документи для оформлення і видачі паспорта. Згодом, протягом 30 днів, громадянин має знову звернутися до ДМС – не цей раз аби отримати ID-картку. Крім цього, враховуючи відсутність спеціальних технологічних пристроїв у біль-

шості органів державної влади, які здатні зчитати інформацію на ID-картці, громадянам видається додаток як довідка з місцем реєстрації громадянина, що нівелює ідею зручності використання ID-карток. Сукупність цих недоліків вказують на те, що наразі перед Україною постало завдання здійснення технічного та нормативного забезпечення поліпшення якості надання адміністративних послуг, в тому числі створення умов для отримання ідентифікатора з моменту народження.

\*\*\*

*Таким чином, діджиталізація — це процес переведення певного масиву інформації у цифровий формат, тоді як поняття «електронне урядування» являє собою стан речей, що відображає відповідну форму організації державного управління. Як наслідок, забезпечення ефективного електронного урядування неможливе без здійснення процесу діджиталізації, що вказує на взаємопов'язаність та взаємодоповнюваність цих категорій.*

*Наразі в сучасній Україні існує спектр умов для поліпшення ступеня систематизації даних та переходу на якісно новий рівень електронного урядування. Реалізація такої мети можлива за допомогою вдосконалення вже існуючих платформ, впровадження єдиного базового реєстру, що містить дані всіх громадян, масовим поширенням єдиного персонального ідентифікатора, забезпечення якісного інтернет-покриття на всій території України, зміни нормативних положень, що регулюють надання окремих адміністративних послуг. Тільки врахування проблемного виміру сучасних реалій у сукупності з ефективним використанням наявних ресурсів та перспектив дозволить ще більше наблизитись до екстраординарної мети — створення максимально ефективного простору для взаємодії держави і громадянина.*

## Література

1. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ: навч. посіб. / за заг. ред. Моїсєєва Є.М. / В.І. Олефір, С.Ф. Константинов, М.В. Лошицький та ін. — К., 2010. — С.5.
2. Адміністративна діяльність органів публічної влади: сучасний стан та перспективи розвитку: навч. посіб. / С.В. Петков, Н.О. Ар-маш, Є.Ю. Соболев. — К. : КНТ, 2015. — 207 с.

3. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. Ю.П. Битяка. — К. : Юрінком Інтер, 2006. — С. 22–24.
4. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. Ю.П. Битяка. — К. : Юрінком Інтер, 2006. — С. 8-14.
5. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч. : У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов та ін. — К.: Юридична думка, 2007. — С. 255.
6. Адміністративне судочинство України: підруч. / за заг. ред. О.М. Пасенюка. — К. : Юрінком Інтер, 2009. — 672 с.
7. Адміністративне судочинство: навч. посіб. / за заг. ред. проф. О.П. Рябченко; 2-ге вид., перероб. і доп. — Харків: ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2014. — 304 с.
8. Бандурка О.М. Адміністративний процес: навч. посіб. / О.М. Бандурка, М.М. Тищенко. — Харків: Вид-во НУВС, 2010. — 353 с.
9. Бандурка О.М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи вдосконалення / О.М. Бандурка. — Харків: Консум, 1996. — С. 112.
10. Бевзенко В.М. Публічно-правові відносини: сутність та ознаки / В.М. Бевзенко // Право і безпека. — 2009. — № 1. — С. 6–12.
11. Голосніченко І.П. Адміністративний процес: навч. посіб. / І.П. Голосніченко, М.Ф. Стахурський. — К.: ГАН, 2003. — 256 с.
12. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. / Е.Ф. Демський. — К.: Юрінком Інтер, 2008. — 496 с.
13. Завальна Ж.В. Концептуальні засади договірного регулювання адміністративно-правових відносин: моногр. / Ж.В. Завальна. — Суми : Мрія, 2010. — 360 с.
14. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1984. — Дод. до № 51. — Ст. 1122 (з подальшими змінами та доповненнями).
15. Кузьменко О.В. Адміністративний процес в парадигмі права: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / О.В. Кузьменко. — К., 2006. — 565 с.
16. Малиновський В.Я. Державне управління : навч. посіб. / В.Я. Малиновський. — Луцьк : Ред.-вид. від. «Вежа» Вол. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. — 558 с. — С. 53.
17. Науково-практичний коментар Закону України «Про національну поліцію». Станом на 10 березня 2016 року, 3-тє вид. переробл. і доповнене / за заг. ред. С.В. Петкова. — К.: Центр учбової літератури, 2016. — 292 с.
18. Нормативно-правове забезпечення публічних відносин під час побудови громадянського суспільства в Україні / С.В. Петков. — Запоріжжя : КПУ, 2011. — С. 22.

19. Общая теория публичных правоотношений: моногр. / М.Б. Добробаба, Е.Б. Лупарев, Т.В. Мокина. – М. : Юрлитинформ, 2011. – 280 с.

20. Перепелюк В.Г. Адміністративний процес. Загальна частина: навч. посіб. / В.Г. Перепелюк. – Чернівці: Рута, 2003. – 367 с.

21. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2013 року №5203-VI // Відомості Верховної Ради. – 2013. – № 32. – Ст.409.

22. Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 грудня 2018 року № 67-2018р [Електронний ресурс] // Офіційний портал Верховної Ради України. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80/ed20191224>

23. Селіванов В.М. Право і влада суверенної України: методологічні аспекти : монографія / В.М. Селіванов. – К. : Ін Юре, 2002. – 724 с. – С. 254.

24. Юридична енциклопедія / [редкол. Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін.]. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 1: А–Г. – 672 с.



## **ПРИНЦИПИ ВЗАЄМОДІЇ ВЛАДИ ТА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА У КОНТЕКСТІ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ**

---



- 1. Сучасні підходи до розуміння публічної політики.*
- 2. Інформаційні інструменти публічної політики.*
- 3. Нормативне регулювання механізмів комунікації громадськості та владних структур.*
- 4. Громадянське суспільство як суб'єкт публічної політики.*

*Процес формування збалансованої державної політики неможливий за умов неврахування позицій, цінностей та інтересів наявного спектра суспільних груп. Центральна сутність політичних систем полягає у забезпеченні артикуляції та агрегації інтересів з метою вироблення ефективних рішень. Це, у свою чергу, зумовлює необхідність підтримання постійної комунікації між інститутами державного, приватного та громадського сектора — суб'єктами публічної політики.*

## 1. Сучасні підходи до розуміння публічної політики

Сучасні підходи до розуміння суті такого явища, як «публічна політика» розкриваються у концепціях урядування: Governance, New Public Governance, Good Governance, у яких публічна політика виступає як мета і, водночас, результат публічного управління.

Ці моделі врядування прийшли у середині 1980-х років на зміну поширеній на той час управлінській моделі нового публічного менеджменту (New Public Management model). Ці дві моделі різняться поглядами на роль держави в суспільстві. У моделі нового публічного менеджменту центральними є цінності, такі як результативність, ефективність та економічність, у протилежність цьому в моделях урядування – взаємодія та діалог між державою і суспільством (стейкхолдерами) є вирішальними.

У контексті публічного управління публічна політика є політикою, що задовольняє суспільні очікування. Розглядаючи «державну політику» та «публічну політику» як визначальні чинники ціннісно-цільового спрямування публічного управління, важливо брати до уваги якісні характеристики держави як форми організації суспільства, її питому вагу у суспільних процесах, співвідношення та характер взаємодії з громадянським суспільством, здатність конкретної політичної системи реагувати на запити суспільства, особливості взаємодії органів державної влади із суспільством. Юрген Хабермас вирізняє дії, які системно інтегровані у державу, та дії соціально інтегровані – публічну сферу. Остання є тим зрізом соціального життя, де формується громадська думка. Публічна сфера виконує найважливіші функції, що забезпечують взаємодію держави і суспільства (різноманітних груп інтересів) у формуванні питань, що виражають суспільно значущий інтерес.

У розрізі модерних наукових пошуків доцільно звернутися також до поняття «механізми публічної політики». Це ті механізми, які забезпечують можливість подання та узгодження позицій зацікавлених сторін у прийнятті політичного, політико-управлінського рішення. Механізми публічної діяльності концентруються у сфері діяльності державних інституцій, публічних та приватних осіб. Серед зазначених механізмів переважають такі:

– механізм глобальних узгоджень, спрямований на забезпечення ефективності стратегій і тактик глобальних суб'єктів співуправління, спрямованих на вироблення і утвердження нових форм і правил взаємодії нових політичних акторів, інститутів громадянського суспільства та ін.;

– механізм інтеграції, що забезпечує просування ідей та інтереси, послуговуючись потенціалом та можливостями публічної сфери політики;

– ринкові механізми, які регулюються формулою «пропозиція – попит» та завдячують своєю появою мобілізації акторів реалізації колективного інтересу;

– механізм легітимації за отриманим результатом, який виражається у здатності влади до оцінювання та розв’язання проблем.

В основу розуміння публічної політики в рамках практико-орієнтованого підходу покладено її інтерпретацію як «держави в дії»: конкретні дії урядів у рамках реалізації державного курсу. Безсумнівно, витоки такого судження перебувають у менеджменторієнтованому дискурсі англосаксонської наукової традиції. Реалізація державою широкого комплексу соціальних зобов’язань, підтримання економічної стабільності зумовили запровадження методології соціальних наук до державного управління. У США, починаючи із середини минулого століття, **прагматичний характер публічної політики визначено співвідношенням понять policy (політика як дія) та politics (політика як система поглядів).**

Сучасна політична наука виділяє характерні риси публічної політики.

1. **Публічність політики** полягає у вираженні інтересів всієї нації. Для її успіху потрібна добровільна підтримка всіх дійових осіб цієї політики. Реалізація політики – процес, спрямований як по горизонталі, так і по вертикалі. Відсутність горизонтальної складової публічної політики в посткомуністичних країнах суттєво знижує її ефективність і збільшує ризик невдачі, оскільки публічна підтримка реалізації політики та партнерство з дійовими особами поза управлінською вертикаллю замінена на двостороннє спілкування між окремими (переважно державними) агенціями та органами прийняття рішень. Це призводить до обмеження ресурсів та інструментів здійснення, знижує об’єктивну оцінку результатів здійснення політики, підвищує ризик хибності в послідовності виконавчих дій та розподілі ресурсів, закладає помилки в реалізації подальших планів і політик.

2. **Прозорість політики.** Обмеження участі інших дійових осіб у публічній політиці призводить до фільтрації інформації, що надходить до органів влади. Зумисна фільтрація інформації можлива у випадках прагнення органів прийняття рішень подати свою діяльність у вигідному для себе світлі, а ненавмисна може бути пов’язана з відсутністю в інших дійових осіб чіткого бачення всієї політики і небажання витратити час та ресурси на збір повної інформації.

**3. Безперервність політики.** Будь-яка публічна політика має початок, але не має кінця. Публічна політика є ланкою загального стратегічного плану розвитку нації в цілому чи окремих її складових, реалізація якої здійснюється в межах певної системи, розвивається та трансформується разом з нею. Наявність горизонтальної складової додає певної свободи для трансформування цієї системи, а брак її робить систему малогнучкою. Внаслідок цього зміна політичного керівництва держави нерідко призводить до деформації чи руйнування попередньої системи здійснення публічної політики, і відповідно, до призупинення чи викривлення самої публічної політики. Постає необхідність докладання значних зусиль щодо формулювання і реалізації нової публічної політики, спрямованої не лише на розв'язання проблеми, а й на подолання наслідків попередньої публічної політики.

**4. Залучення та використання ресурсів для реалізації публічної політики.** Горизонтальна складова публічної політики автоматично передбачає залучення ресурсів усіх дійових осіб, зацікавлених у результатах політики. Брак горизонтальної складової змушує органи прийняття рішень обмежуватися лише доступними для державних органів управління ресурсами або зважуватись на привласнення ресурсів, втрачаючи партнерів реалізації публічної політики.

У сучасній політології особливої актуальності набуває проблема виділення критеріїв розмежування понять «державна політика» та «публічна політика». Один із підходів пропонує таке бачення розв'язання цієї проблеми (табл. 3).

Таблиця 3

**Критерії до розмежування категорій «публічна»  
та «державна політика»**

Критерій	Публічна політика	Державна політика
Джерело формування рішень	Органи управління суспільним життям; народ	Органи державної влади
Механізм реалізації рішень	Представницькі органи із залученням органів державного управління, експертів, недержавних агенцій, громадські, міжнародні організації, окремі особи	Уряд відповідно до програм і стратегічних планів
Актори	Широке коло рівноправних акторів	Звужене коло дійових осіб

Модерна європейська дослідницька традиція демонструє поступову зміну парадигми управління у бік вивчення соціальних процесів у контексті публічної політики. З позиції цієї об'єднуючої характеристики у рамках соціально-критеріального напрямку аналізується суспільний характер публічної політики – «політики в суспільстві і для суспільства». Публічна політика постає як процес узгодження інтересів на усіх етапах прийняття державно-управлінських рішень. Безумовною перевагою підходу є врахування потенціалу акумуляції зусиль задля вирішення колективної проблеми, водночас науковці наголошують на можливій уповільненості процесу прийняття рішень.

У цьому контексті доробок швейцарської наукової школи щодо аналізу публічної політики становить особливий інтерес. Його актуальність полягає у розробленні «повного циклу» публічної політики: формування, реалізація, оцінка і коригування. Власне концепт «публічна політика» трактується дослідниками як відповідь на проблеми, визначені колективними через зв'язок послідовних рішень чи діяльності, прийнятих різними публічними і приватними дійовими особами. Сутність аналізу явища полягає у поясненні функціонування політико-адміністративної системи та її взаємодії із приватними дійовими особами. Тому базовими елементами моделі аналізу публічної політики є дійові особи, інституційні правила, ресурси, субстанційний та інституційний зміст продуктів публічних політик.

## **2. Інформаційні механізми публічної політики**

Публічна політика є основним складником демократичного суспільства, здатним враховувати інтереси різних суспільних груп у процесі підготовки та прийняття рішень органами влади. Комунікативні процеси – інструмент у руках публічних політиків. Сьогодні органи публічної влади та політична еліта грають на комунікативному полі за особисто розробленими правилами, не маючи державної стратегії політичних комунікацій (табл. 4). Державна комунікативна політика має стати підґрунтям нової управлінської філософії, в основу якої буде покладено партнерську взаємодію органів влади й громадськості, зворотний зв'язок між суспільством і владою.

Таблиця 4

## Порівняння поняття «інформація» в законодавчих актах України

Законодавчий акт	Визначення поняття «інформація»
Закон України «Про інформацію» (ст. 1), Цивільний кодекс України (ч. 1 ст. 200)	<b>Інформація</b> – будь-які відомості (дані), що можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді [4, 9]
Закон України «Про телекомунікації» (ст. 1)	<b>Інформація</b> – відомості, подані у вигляді сигналів, знаків, звуків, рухомих або нерухомих зображень чи в інший спосіб [5]
Закон України «Про захист економічної конкуренції» (ст. 1)	<b>Інформація</b> – відомості в будь-якій формі й вигляді та збережені на будь-яких носіях (у тому числі листування, книги, помітки, ілюстрації (карти, діаграми, малюнки, схеми тощо), фотографії, голограми, кіно-, відео-, мікрофільми, звукові записи, бази даних комп'ютерних систем або повне чи часткове відтворення їх елементів), пояснення осіб та будь-які інші публічно оголошені чи документовані відомості [3]

Як бачимо, на законодавчому рівні існує декілька трактувань сутності категорія «інформація». Наведені визначення містять як загальні характеристики цього поняття, так і перерахування окремих ознак, зокрема, форму подачі інформації та види носіїв інформації.

Інформаційна політика в Україні тривалий час залишалася тим компонентом державної стратегії, що забезпечував одностороннє інформування населення – зворотний зв'язок владу не цікавив. Розвиток громадянського суспільства, впровадження демократичного врядування, становлення публічної політики – ці фактори дали поштовх до зміни відносин у площині влада – суспільство. Ці відносини тепер передбачають налагодження взаємодії між органами державної влади та громадянами, громадськими об'єднаннями, встановлення ефективних комунікацій, що забезпечать консолідований результат такої взаємодії.

Досліджуючи галузь комунікацій, у першу чергу важливо наголосити на існуванні **двох моделей інформаційних обмінів**. Першу, **інформаційну**, модель характеризує суб'єктно-об'єктний, монологічний тип відносин з одностороннім зв'язком, а **комунікативну** – суб'єктно-суб'єктний, діалогічний, із зворотним зв'язком. Для розуміння філософського змісту поняття комунікації принциповою є **концепція «зворотного зв'язку»**, що передбачає активну роль адресата-суб'єкта, під впливом якого відбувається модифікація

відповідної інформації. Для забезпечення демократичних процесів постає необхідність сформувати принципово нові моделі суспільної комунікації рівних суб'єктів (горизонтальні) та розробити нові підходи до державної політики в цій сфері – комунікативну політику. Нагальною є потреба у виробленні нової парадигми державного управління в інформаційно-комунікативній сфері.

Характеристика провідними вітчизняними та зарубіжними теоретиками комунікації як досить самостійної і самодостатньої складової державного управління доводить, що специфічність комунікації як суспільного інституту найяскравіше виявляється в її відмінності від пропаганди як засобу впливу держави на населення. Інститут комунікацій необхідно розглядати як систему взаємодії суспільства та держави, державного апарату і громадських структур, державного службовця і громадянина.

Державна комунікативна політика орієнтована не тільки на продукування та спрямування інформаційних потоків, а здебільшого на роз'яснювальну роботу, формування сприятливого комунікативного середовища, покликана вивчати суспільні потреби, громадську думку, сприяти залученню громадськості до публічного діалогу, участі у формуванні, прийнятті та реалізації державно-управлінських рішень, критичному осмисленню населенням державної політики.

Відкритість інформації, адекватна поінформованість населення забезпечує характер зворотного зв'язку, сприяє свідомій участі громадян у державному управлінні в цілому, надає можливості для обґрунтованої відповіді та раціонального впливу громадськості на державні рішення.

Шляхи та методи здійснення інформаційних обмінів, які включає комунікативна політика, покликані забезпечити баланс стратегічних та особистих інтересів, соціальну злагоду. Технологія інформаційної взаємодії має відповідати загальній меті підвищення ефективності рішень та розширення шляхів оцінки їх перспектив та наслідків.

### **3. Нормативне регулювання механізмів комунікації громадськості та владних структур**

Сьогодні питання комунікації органів державної влади, органів місцевого самоврядування, ЗМІ регулюються законами України: «Про інформацію»; «Про доступ до публічної інформації»; «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації»; «Про телебачення та радіомовлення»; «Про

друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні»; «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні»; «Про об'єднання громадян»; «Про звернення громадян»; «Про політичні партії в Україні»; «Про соціальні послуги»; указами Президента: «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади» від 1 серпня 2002 р. № 683; «Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 31 липня 2004 р. № 854; «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 15 вересня 2005 р. № 1276.

Назви нормативно-правових актів свідчать про те, що державна комунікативна політика ще не стала базовою засадничою концепцією в державній політиці. **Кожен з документів торкається лише окремого аспекту взаємодії органів державної влади із громадськістю та ЗМІ, а не всього комплексу інституційних, правових, організаційних, методичних та інших напрямів роботи.** Певні положення щодо здійснення комунікацій визначаються рішеннями уряду України, тому поширюються лише на органи виконавчої влади. До таких нормативно-правових актів належать постанови Кабінету Міністрів України: «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 р. № 996, «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» від 5 листопада 2008 р. № 976; Розпорядження КМУ «Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про основні засади державної комунікативної політики» від 13 січня 2010 р. № 85-р.

Через таку розпорошеність нормативно-правових актів нез'ясованими залишаються чимало аспектів, зокрема щодо діяльності, статусу та структури комунікативних підрозділів органів державної влади, які мають забезпечувати умови для ведення двобічного партнерського діалогу з громадськістю. Відкритими залишаються питання щодо єдиних механізмів встановлення та вивчення зворотного зв'язку – громадської думки, пропозицій, оцінок, моніторингу публікацій у ЗМІ, планування довгострокових комунікативних стратегій. Відсутність законодавчо визнаних стандартів щодо здійснення двобічних інформаційних обмінів призводить до зниження якості прийнятих політико-управлінських рішень та реалізації державної політики в цілому.

Інформацію, яка використовується в органах державного управління, можна класифікувати за різними напрямками та



ознаками. На підставі результатів систематизації поглядів різних учених запропоновано поділ інформації, що використовується в державному управлінні, на:

- вхідну і вихідну;
- внутрішню та зовнішню;
- офіційну і неофіційну;
- загальну та галузеву;
- горизонтальну і вертикальну;
- інформацію про минуле, сьогодення і майбутнє;
- інформацію, призначену для керівника суб'єкта управління та для інших посадових осіб;
- усну, електронну, подану на паперових носіях;
- універсальну та спеціалізовану.

Інформація для прийняття управлінських рішень має відповідати критеріям актуальності, своєчасності, повноти, доступності, адекватності для прийняття відповідних управлінських рішень. Обсяги та зміст інформації, потрібної суб'єктам управління, залежать від масштабу і важливості управлінського рішення, кількості й характеру параметрів, які керуються та регулюються в керованій системі, кількості варіантів можливого стану і поведінки об'єкта управління, величини та різноманітності спричинюваних внутрішніх і зовнішніх дій, кількості та якості показників, які характеризують результати роботи системи, структури системи управління і кількості рівнів у ній.

Уточнюючи поняття «**інформатизація суспільства**», його можна визначити як процес забезпечення орієнтованого, інноваційного розвитку, головною метою якого є підвищення інформаційної культури та знань, які перетворюються в ресурс соціально-економічного розвитку шляхом посилення інтелектуальних можливостей людей і машин за допомогою інформаційних та телекомунікаційних технологій. Головною метою інформатизації органів державної влади та органів місцевого самоврядування є створення оптимальних умов як для задоволення інформативних потреб, так і для реалізації конструктивних прав громадян, органів державної влади і місцевого самоврядування, організацій, суспільних об'єднань на основі формування й використання інформаційних ресурсів та найсучасніших інформаційних технологій.

Інформатизація органів державної влади всіх рівнів та всіх суб'єктів державного і суспільного життя країни не дасть ко-

ристі без одночасної інформатизації всіх суб'єктів промислової, торговельної та інших сфер державної та суспільної діяльності, а також розширення доступу громадян до інформаційно-комп'ютерної технології, оскільки діяльність цих суб'єктів є джерелом інформаційного ресурсу для органів влади. Особливо це актуально в контексті діджиталізації, як процесу, що спрямований на поліпшення якості взаємодії громадян та владних структур.

#### **4. Громадянське суспільство як суб'єкт публічної політики**

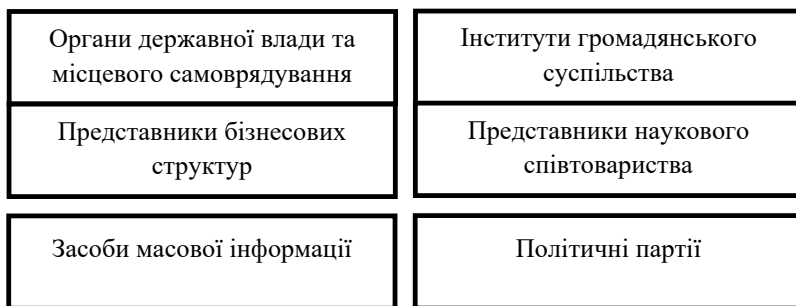
Однією з важливих характеристик динаміки сучасного українського суспільства є громадянська ініціатива як усвідомлена і активна діяльність на благо суспільства. У поєднанні з такими моральними категоріями, як громадянський обов'язок, громадянська совість, вона служить надійним засобом подальшого поступового розвитку громадянського суспільства в Україні. Відповідно до Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 р., утвердження громадянського суспільства як гарантії демократичного розвитку визначено одним із напрямів внутрішньої політики України. Державна політика у сфері формування інститутів та організацій громадянського суспільства передбачає посилення їхньої взаємодії з органами публічної влади, запровадження громадського контролю за діяльністю влади, проведення регулярних консультацій з громадськістю.

Наразі сучасна дійсність неухильно демонструє той факт, що в умовах демократичних держав на інститути громадянського суспільства покладено виконання спектра важливих соціальних функцій. До них належать:

- забезпечення захисту приватних сфер життя людини і громадянина від необґрунтованої регламентації держави та інших, зокрема й політичних, структур;
- створення і забезпечення ефективної діяльності механізмів громадського самоврядування;
- захист об'єднання громадян від незаконного втручання в їх діяльність державної влади;
- контроль над забезпеченням реальних прав і свобод людини, рівного доступу до участі в державних і суспільних справах;

- здійснення соціального контролю, шляхом стимулювання індивідів дотримуватися суспільних норм;
- комунікаційна функція: через свої інститути та організації інформує державу про конкретні інтереси громадян, задоволення яких можливе лише силами держави;
- стабілізуюча функція: створює міцні структури, що беруть участь у процесі суспільного діалогу.

Громадянське суспільство як правове демократичне суспільство, у якому визначальним фактором виступають визнання, забезпечення та захист природних і набутих прав людини й громадянина, слугує соціальним джерелом побудови правової держави, передбачає публічність політичної діяльності та є **одним із базових суб'єктів публічної політики** (рис. 6.1).



**Рис. 6.1. Суб'єкти публічної політики**

Наразі спостерігаються поступові зрушення в аспекті вдосконалення наявних та створення нових механізмів взаємодії органів влади з інститутами громадянського суспільства. Зокрема, з метою створення сприятливих умов для подальшого розвитку в Україні громадянського суспільства, запровадження ефективного механізму взаємодії його інститутів з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах партнерства і взаємної відповідальності, забезпечення здійснення та захисту прав і свобод людини і громадянина, Указом Президента України від 26 лютого 2016 р. №68 «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» затверджено **Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки.**

Нею визначено необхідність реалізації таких стратегічних напрямів:

1) створення сприятливих умов для формування та інституційного розвитку організацій громадянського суспільства;

2) забезпечення ефективних процедур участі громадськості під час формування та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення;

3) стимулювання участі організацій громадянського суспільства в соціально-економічному розвитку України;

4) створення сприятливих умов для міжсекторальної співпраці.

Фактично, досягнення поставлених цілей передбачається реалізацією комплексу завдань, починаючи скороченням строків і спрощенням реєстраційних процедур для організацій громадянського суспільства, законодавчим унормуванням порядку ініціювання та проведення місцевих референдумів та реалізації права на мирні зібрання і закінчуючи запровадженням обов'язкового залучення організацій громадянського суспільства до оцінювання потреб громадян у соціальних та інших суспільно значущих послугах. Водночас важливо враховувати, що наразі актуальними залишаються проблеми наявності суб'єктивного чинника при формуванні громадських рад при окремих органах державної влади та місцевого самоврядування, широкомасштабних проявів політичного абсентеїзму серед громадян, а також необхідності подальшого вдосконалення вітчизняного законодавства.

\*\*\*

*Таким чином, наразі в Україні сформовані організаційно-правові засади для здійснення комунікації між суб'єктами публічної політики. Водночас подальша підтримка розвитку інститутів громадянського суспільства та поліпшення якості їх взаємодії з державними інституціями потребує реалізації спектра завдань, серед яких провідне місце посідає необхідність удосконалення наявних механізмів участі громадськості у формуванні та здійсненні державної політики. Це, у свою чергу, зумовлює доцільність корегування вітчизняного законодавства, а також здійснення подальшого стимулювання процесу впровадження електронного урядування.*

## Література

1. Існуючі механізми співпраці органів державної влади з організаціями громадянського суспільства в контексті реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні 2016–2020. – К.: Ваіте, 2016. – 280 с.

2. Пірен М.І. Публічна політична діяльність : навч. посібн. / М.І. Пірен. – К. : НАДУ, 2009. – 288 с.

3. Про захист економічної конкуренції: Закон України від 11 грудня 2001 року №2210-III [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – 2001. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2210-14#Text>

4. Про інформацію: Закон України від 2 жовтня 1992 року №2657-XII [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – 1992. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12/ed19921002#Text>

5. Про телекомунікації: Закон України від 18 листопада 2003 року № 1280-IV [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – 2003. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1280-15#Text>

6. Публічна політика та управління : наук. розробка / авт. кол. : С. О. Телешун, О. Р. Титаренко, С. В. Ситник, С. І. Вировий. – К. : НАДУ, 2010. – 36 с.

7. Розроблення публічної політики. Практичний посібник / Уклад. А.О. Чемерис. – К. : Софія, 2011. – 128 с.

8. Телешун С. Публічна чи державна політика – вітчизняна дилема вибору / С. Телешун, С. Ситник, І. Рейтерович // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2012. – Вип. 4. – С. 185–196.

9. Цивільний кодекс України [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – 2003. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#n170>

10. Щедрова Г.П. Громадянське суспільство та політична культура: теоретичний та прикладний аспекти: монографія / Г.П. Щедрова. – Луганськ: Елтон-2, 2009. – 308 с.

11. Щедрова Г.П. До питання інституціональної спроможності органів місцевого самоврядування України в умовах децентралізації // Samorząd terytorialny w konstytucjach wybranych państw Europy Środkowo-Wschodniej. Zarys problematyki. – Chełm: Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Chełmie, 2018. – S. 145–156.

12. Щедрова Г.П. Самоорганізація громадянського суспільства: теоретичні засади і практичні реалії // Гілея: науковий вісник. Збір-

ник наукових праць ; гол. ред. В.М. Вашкевич. — К.: Гілея, 2016. — Вип. 114 (11). — С.341–345.

13. Щедрова Г.П. Функціональні можливості органів місцевого самоврядування у контексті децентралізаційної реформи в Україні // Samorząd terytorialny w konstytucjach wybranych państw Europy Środkowo-Wschodniej. Zarys problematyki. — Chełm: Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Chełmie, 2017. — S. 215–223.

## ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

---



1. *Сутність та інструменти громадського контролю.*
2. *Нормативно-правове та організаційне забезпечення доступу до публічної інформації в Україні.*
3. *Консультації з громадськістю. Поняття громадської експертизи.*
4. *Політична культура населення як чинник громадського контролю.*

*Сучасні демократичні держави виходять з принципу необхідності забезпечення постійної взаємодії і співпраці з органами публічної влади як запоруки створення і реалізації найбільш оптимальних суспільно важливих рішень. Процес вироблення політики має виходити з урахування позицій різних суспільних груп, враховувати шляхи дотримання принципів прозорості та відкритості владних структур. Тому наразі неможливо перебільшити значення законних інструментів громадського контролю як чинника недопущення владних зловживань та фактора забезпечення реалізації інтересів громадян.*

## 1. Сутність та інструменти громадського контролю

Наразі розрізняють два види контролю в системі державно-суспільних відносин — державний і громадський контроль. За співвідношенням державного і громадського контролю, їх взаємозв'язками можна безпосередньо визначити, який режим панує в державі — авторитарний чи демократичний.

**Державний контроль** є однією з найважливіших функцій виконання владних повноважень. Державний контроль має статус важливого чинника ефективності управлінських рішень і є необхідною умовою їх реального виконання. Державний контроль забезпечується органами державної влади — законодавчою, виконавчою і судовою, та виявляється у різноманітних формах управлінського та фінансового контролю.

**Громадський контроль** як вид соціального контролю здійснюється об'єднаннями громадян та окремими громадянами. Як показує практика, громадський контроль є функцією громадянського суспільства, тому є способом залучення населення до управління суспільством та державою. Він є важливою формою реалізації демократії, оскільки дає можливість населенню брати участь у державному управлінні, виконанні державних і суспільних справ, активно впливати на діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування.

Громадський контроль є однією з функцій управління. Він здійснюється шляхом зіставлення діяльності підконтрольних об'єктів із певними соціальними нормами, обраними як еталонні, на підставі чого робиться висновок щодо відповідності цієї діяльності встановленим вимогам. Головною метою громадського контролю є усунення та запобігання причинам, які породжують цю невідповідність, забезпечення додержання об'єктами контролю відповідних норм (формальних та неформальних). Завдання громадського контролю полягає в запобіганні таким діям контрольованих суб'єктів, які виходять за межі законності й правопорядку, можливим відхиленням від накреслених цілей та захисті інтересів суспільства й окремих його суб'єктів у разі порушення їхніх законних прав та інтересів з подальшим усуненням негативних наслідків, спричинених такими діями. Функціонування громадського контролю у демократичному суспільстві може розглядатися як цілеспрямований та дієвий вплив соціальних суб'єктів, головним з яких є громадський активіст, якому мають створюватися необхідні умови для самореалізації творчого



потенціалу. З активізацією громадського контролю посилюється вплив громадянського суспільства на всі сфери життєдіяльності суспільства. У процесі становлення і розвитку громадянського суспільства зростає роль самоорганізації та організації як важливих процесів структуризації суспільних відносин.

Згідно зі ст. 38 Конституції України, «громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування». Така конституційна норма передбачає як у теоретичному, так і практичному контексті громадський контроль за органами державного управління і місцевого самоврядування. Суб'єктами громадського контролю є громадські об'єднання і політичні партії, професійні спілки, молодіжні та інші громадські організації, органи самоорганізації населення, трудові колективи, збори громадян за місцем проживання, а також окремі громадяни.

Побудова громадянського суспільства, задекларована в багатьох нормативно-правових документах, підзаконних актах, виступах посадових осіб органів державної влади найвищого рівня, часто, окрім усього іншого, є основою для розширення прав і компетенції громадськості та громадських організацій у державному управлінні. Розширення впливу громадськості на реалізацію функцій держави, делегування повноважень від органів державної влади, установ і відомств самодіяльним громадським організаціям, які діють на добровільній безоплатній основі, є реальним вираженням демократизації суспільства.

Згідно з чинними нормативно-правовими актами, громадськість залучається до сфери охорони правопорядку для сприяння органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам та органам виконавчої влади з метою запобігання та припинення адміністративних правопорушень і злочинів, захисту життя та здоров'я громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань. Підтвердженням цього є прийнятий у вересні 2011 р. Закон України «Про протидію торгівлі людьми», положення ст. 26 якого передбачають здійснення громадського контролю у сфері протидії цим злочинам шляхом здійснення нагляду за додержанням міжнародних зобов'язань України у сфері протидії торгівлі людьми; відповідністю діяльності суб'єктів, які здійснюють заходи у сфері протидії цим злочинам, чинному законодавству; забезпеченням невідворотності покарання за вичеззані злочини.

Наразі в сучасних умовах вітчизняне законодавство передбачає достатньо широкий інструментарій щодо здійснення громадського контролю над діяльністю владних структур. Зокрема, визначимо такі:

- участь у виборах;
- участь у референдумах;
- участь у діяльності політичних партій та громадських організацій;
- участь у прийнятті рішень органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади;
- участь у проведенні регуляторної політики держави;
- доступ до державної служби;
- консультації з громадськістю;
- проведення громадської експертизи;
- можливість звернення до органів влади;
- доступ до інформації про діяльність влади;
- оскарження рішень органів влади.

У свою чергу, **форми участі громадян України у здійсненні громадського контролю класифікують за такими критеріями:**

- суб'єктивним складом (організаційні форми участі в управлінні): індивідуальна і колективна;
- процесуальною ознакою: ініціативні та процедурно-правові;
- механізмом реалізації: конкретні форми участі громадян в управлінні державними справами (звернення громадян, діяльність у складі політичних партій тощо).

Сучасна практика демонструє, що гарантування позитивного ефекту від громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади можна досягти шляхом залучення інститутів громадянського суспільства до процесів формування управлінських рішень та впровадження посад з контрольно-консультаційними функціями для роботи на громадських засадах в органах публічної влади. Важливість у реалізації громадського контролю також довели такі форми співробітництва органів публічної влади і громадськості, як громадські ради, які існують у вигляді публічного органу представництва громадськості, експертно-консультативного органу або сполучають представницькі та експертні функції. Водночас важливо усвідомлювати, що **добір до таких рад має відбуватись виключно на конкурсній основі з обов'язковим виконанням всіх положень закону**. В іншому разі репрезентативність громадськості відбуватиметься лише на формальному рівні, нівелюючи сенс існування громадських рад.

## **2. Нормативно-правове та організаційне забезпечення доступу до публічної інформації в Україні**

У цілому українське законодавство про доступ до публічної інформації відповідає вимогам міжнародних стандартів про свободу доступу до інформації. В їх основу покладено принципи максимальної відкритості та доступності громадськості на отримання інформації, обов'язку оприлюднення інформації, яка має особливе значення, надання відповіді у стислі терміни, забезпечення безкоштовної допомоги при оформленні запиту тощо.

Наразі способи систематичного та оперативного оприлюднення інформації визначено у ст. 5 Закону України «Про доступ до публічної інформації». Зокрема, доступ до публічної інформації в Україні забезпечується шляхом систематичного та оперативного оприлюднення інформації в офіційних друкованих виданнях, на офіційних веб-сайтах у мережі Інтернет, на єдиному державному веб-порталі відкритих даних, інформаційних стендах або будь-яким іншим способом. Також зазначеним законом закріплено перелік відомостей, що підлягають обов'язковому оприлюдненню відповідним розпорядником інформації. Зокрема, до них належить:

- безпосередня інформація про розпорядника інформації (його організаційну структуру, місцезнаходження, повноваження, поіменний керівний склад, службові номери телефонів, адреси електронної пошти, розклад роботи та графік прийому громадян, порядок та умови надання послуг, обсяг та механізми витрачання бюджетних коштів тощо);
- перелік та умови отримання послуг, що надаються цими органами, форми і зразки документів, правила їх заповнення;
- порядок складання, подання запиту на інформацію, оскарження рішень розпорядників інформації, дій чи бездіяльності;
- інформація про систему обліку, види інформації, яку зберігає розпорядник;
- перелік наборів даних, що оприлюднюються у формі відкритих даних;
- інформація про механізми чи процедури, за допомогою яких громадськість може представляти свої інтереси або в інший спосіб впливати на реалізацію повноважень розпорядника інформації;
- плани проведення та порядок денний своїх відкритих засідань;

- розташування місць, де надаються необхідні запитувачам форми і бланки установи;
- загальні правила роботи установи, правила внутрішнього трудового розпорядку;
- звіти, в тому числі щодо задоволення запитів на інформацію [10].

Окремо варто підкреслити, що розпорядники інформації зобов'язані, серед іншого, оприлюднювати прийняті ними рішення, тобто нормативно-правові акти, акти індивідуальної дії (крім внутрішньо організаційних) – не більше п'яти робочих днів з дня затвердження документа, а прийняті проекти рішень, що підлягають обговоренню, – не пізніше двадцяти робочих днів до дати їх розгляду з метою прийняття. У разі наявності у розпорядника інформації офіційного веб-сайту така інформація оприлюднюється на веб-сайті із зазначенням дати оприлюднення документа і дати оновлення інформації.

Крім переліку обов'язкової для оприлюднення інформації, вітчизняне законодавство також передбачає можливість підготовки **запиту на інформацію – прохання особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, що перебуває у його володінні**. Запити можуть подаватися в усному, письмовому чи електронному вигляді на вибір запитувача, мати колективну чи індивідуальну форму звернення. Як правило, з метою спрощення процедури оформлення письмових запитів на інформацію особа може подавати запит шляхом заповнення відповідних електронних форм запитів на інформацію, які здебільшого можна знайти на офіційному веб-сайті відповідного розпорядника. Незалежно від форми подання запиту, розпорядник інформації зобов'язаний надати відповідь не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту. Інформація, подана як відповідь на запит, надається безкоштовно, але у випадку, коли задоволення запиту на інформацію передбачає виготовлення копій документів обсягом більш як 10 сторінок, запитувач повинен відшкодувати витрати на копіювання та/або друк. Водночас, якщо запит стосується надання великого обсягу інформації або потребує пошуку інформації серед значної кількості даних, розпорядник інформації може продовжити строк розгляду запиту до 20 робочих днів з обґрунтуванням такого продовження. Про продовження строку розпорядник інформації повідомляє запитувача в письмовій формі не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту [10].

Незважаючи на те, що Закон України «Про доступ до публічної інформації» в цілому відповідає загальним принципам забезпечення доступності публічної інформації, **деякі розпоряд-**

ники використовують певний набір прийомів, аби відмовити у наданні відповіді (або відповіді по суті). Найбільш класичним випадком є відмова на підставі п. 1 ч. 5 ст. 19, яким передбачено, що «Запит на інформацію має містити ім'я (найменування) запитувача, поштову адресу або адресу електронної пошти, а також номер засобу зв'язку, якщо такий є». У свою чергу, відповідно до ст. 28 Цивільного кодексу України, «ім'я фізичної особи, яка є громадянином України, складається із прізвища, власного імені та по батькові, якщо інше не впливає із закону або звичаю національної меншини, до якої вона належить» [13]. Тож, відповідно, якщо певний громадянин подав запит, не зазначив своє повне прізвище ім'я по-батькові (наприклад, вписав тільки прізвище та ім'я), це може обумовити відмову у наданні публічної інформації на підставі некоректного оформлення запиту.

Іншим, також достатньо поширеним, прийомом є відмова на підставі тези, що запитувана інформація є конфіденційною. У цьому разі, якщо у запитувача інформації є впевненість, що така відмова є необгрунтованою, доцільно подати скаргу до суб'єкту, в чиєму підпорядкуванні знаходиться відповідне відомство, та/або позов до суду, а якщо така ситуація є систематичною, звернутися до Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Таким чином, сучасне законодавство у сфері доступу до публічної інформації передбачає наявність встановлених законом способів і процедур забезпечення громадськості публічною інформацією. Водночас дотримання відповідних правових норм з боку органів публічної влади вимагає наявності реагування громадськості на випадки їх порушень, оскільки саме ініціатор звернення здебільшого є джерелом первинного імпульсу встановлення справедливості.

### **3. Консультації з громадськістю. Поняття громадської експертизи**

Сучасна практика демонструє, що до переліку достатньо важливих та функціональних інструментів громадського контролю належать консультації з громадськістю та громадська експертиза. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. №996, консультації з громадськістю проводяться з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, реалізації та захисту прав і свобод громадян, задо-

волення їхніх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів [11]. Головна мета консультації полягає у здійсненні оцінки громадськістю проектів нормативно-правових актів або пропозицій щодо реалізації державної політики у відповідній сфері суспільного життя. Зокрема, відповідні органи публічної влади мають обов'язково проводити консультації у вигляді публічного громадського обговорення та/або електронних консультацій щодо:

- проектів нормативно-правових актів, які стосуються конституційних прав, свобод та обов'язків громадян, життєвих інтересів громадян, у тому числі впливають на стан навколишнього природного середовища;

- рішень, що передбачають провадження регуляторної діяльності у певній сфері;

- визначення стратегічних цілей, пріоритетів і завдань у відповідній сфері державного управління (у тому числі до обов'язкового розгляду належать проекти державних і регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішення стосовно їх виконання);

- проектів нормативно-правових актів, що стосуються інтересів територіальних громад, здійснення повноважень місцевого самоврядування, делегованих органам виконавчої влади відповідними радами;

- проектів нормативно-правових актів, що визначають порядок надання адміністративних послуг;

- проектів рішень, що стосуються правового статусу громадських об'єднань, їх фінансування та діяльності;

- проектів нормативно-правових актів, які передбачають надання пільг чи встановлення обмежень для суб'єктів господарювання та інститутів громадянського суспільства;

- рішень, що стосуються присвоєння юридичним особам та об'єктам права власності, які за ними закріплені, об'єктам права власності, які належать фізичним особам, імен (псевдонімів) фізичних осіб, ювілейних та святкових дат, назв і дат історичних подій;

- звітів головних розпорядників бюджетних коштів про їх витрачання за минулий рік [11].

Консультації з громадськістю передбачають організацію і проведення конференцій, форумів, громадських слухань, засідань, зборів, відкритих зустрічей, теле- або радіодебатів, інтернет-конференцій, електронних консультацій. Саме тому строк проведення таких консультацій обов'язково становить не менш

ніж **15 календарних днів**. Водночас для забезпечення системності, логічності та послідовності у взаємодії з громадським сектором, органи виконавчої влади укладають щорічний орієнтовний план проведення консультацій на основі пріоритетних завдань, визначених Кабінетом Міністрів України, Державною програмою економічного і соціального розвитку України, планом законопроектних робіт та іншими документами, а також результатів проведення попередніх консультацій з громадськістю. При цьому громадянське суспільство може ініціювати проведення консультацій з питань, що не внесені до орієнтовного плану. Фактично, якщо пропозиція щодо проведення консультацій з громадськістю з одного питання надійшла не менше ніж від трьох інститутів громадянського суспільства (громадські об'єднання, релігійні, благодійні організації, недержавні ЗМІ, професійні спілки, асоціації працевлаштованих тощо) такі консультації проводяться обов'язково. У свою чергу, відповідно до чинної нормативно-правової бази, процедура проведення публічних громадських обговорень передбачає такі етапи:

- визначення питання, яке буде винесено на обговорення;
- прийняття рішення про проведення обговорення;
- розроблення плану заходів з організації та проведення обговорення;
- здійснення заходів для забезпечення репрезентативності соціальних груп населення, а також суб'єктів господарювання, інститутів громадянського суспільства, органів місцевого самоврядування та інших зацікавлених сторін;
- оприлюднення інформації про проведення обговорення на офіційному веб-сайті органу виконавчої влади;
- здійснення збору та аналізу інформації про оцінку громадськістю ефективності запропонованого органом виконавчої влади шляху вирішення питання;
- формування експертних пропозицій щодо альтернативних варіантів вирішення питання;
- забезпечення врахування результатів обговорення під час прийняття остаточного рішення;
- проведення аналізу результатів обговорення;
- оприлюднення результатів обговорення на офіційному веб-сайті органу виконавчої влади або за відсутності відповідної технічної можливості в інший прийнятний спосіб [11].

Іншим, не менш важливим, інструментом громадсько-го контролю є проведення громадських експертиз діяльності

органів виконавчої влади. Під експертизою в цілому розуміється процедура оцінки об'єкта, процесу або явища експертами згідно з обраною методикою.

Відповідно до Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976, інститути громадянського суспільства мають право подати до відповідного органу виконавчої влади письмовий запит із зазначенням переліку документів, необхідних для проведення громадської експертизи. У відповідь орган виконавчої влади має видати рішення про проведення такої експертизи, одночасно призначивши представника, який відповідає за здійснення взаємодії з відповідним інститутом громадянського суспільства. Також у разі потреби створюється робоча група, до складу якої входять представники інституту громадянського суспільства, що виступив ініціатором проведення громадської експертизи. При цьому протягом п'яти робочих днів з моменту прийняття наказу (розпорядження) про проведення експертизи, орган виконавчої влади надає затребувані документи (або їх копії) відповідному інституту громадянського суспільства. Після цього ініціаторам надається тримісячний строк, аби підготувати власні експертні пропозиції. У випадку, якщо протягом зазначеного терміну не було подано пропозицій, експертиза вважається такою, що не відбулася. У свою чергу, при реалізації більш оптимістичного сценарію, відповідний орган виконавчої влади має вжити таких заходів:

- розмістити отримані пропозиції протягом семи робочих днів на офіційному веб-сайті;
- розглянути їх протягом 14 робочих днів за участі представників ініціатора громадської експертизи;
- подати протягом десяти робочих днів після їх розгляду ініціатору громадської експертизи письмову відповідь про результати розгляду експертних пропозицій та заходи, спрямовані на їх реалізацію, з одночасним розміщенням відповідної інформації на власному веб-сайті;
- надіслати в письмовій та електронній формі Секретаріату Кабінету Міністрів України для розміщення на урядовому веб-сайті у рубриці «Громадянське суспільство і влада» інформацію про ініціатора громадської експертизи, предмет та строки її проведення; експертні пропозиції, подані ініціатором громадської експертизи, а також затверджені органом виконавчої влади заходи для реалізації експертних пропозицій [11].



Таким чином, процедура громадської експертизи органів виконавчої влади покликана слугувати складовою механізмом демократичного управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх врахування органами виконавчої влади у своїй роботі. Це, у свою чергу, створює умови для здійснення дійсно якісного процесу державної політики, який враховує позиції представників різних суспільних груп.

#### **4. Політична культура суспільства як чинник громадського контролю**

Фундаментальна сутність функціонування демократичної політичної системи передбачає необхідність забезпечення захисту прав особистості, а також артикуляції та агрегації інтересів всіх суспільних груп з метою розроблення і реалізації максимально збалансованих політичних рішень. Водночас виявлення інтересів громадян відбувається за допомогою спектра інструментів, починаючи з обрання певних політичних сил як результату підтримки запропонованих ними програм, і закінчуючи механізмами особистої участі у процесах державотворення. Адже саме завдяки вхідним імпульсам, які здійснюють громадяни, органи публічної влади отримують інформацію про очікування, проблеми та побажання представників різних суспільних груп, що мають враховуватись у процесі вироблення регіональної і, беззаперечно, загальнодержавної політики. З іншого боку, бездіяльність та пасивність окремих громадян і, відповідно, деяких суспільних груп призводить до нерівномірного відображення позицій у процесі розроблення і впровадження суспільно важливих рішень. Крім цього, враховуючи обсяги нормативно-правових актів, які щоденно приймаються органами публічної влади різних рівнів, актуальним є питання масовості у здійсненні аналізу діяльності (і її можливих наслідків) владних структур, як запоруки здійснення якісного громадського контролю. Тому кожна демократична країна зацікавлена в тому, аби інститути вторинної соціалізації були зорієнтовані на створення умов для формування суспільно відповідальних особистостей, громадян з відповідним набором ціннісних орієнтацій, які слугують базисом політичної культури індивіда.

Звертаючись до теорії політичної науки, варто зазначити, що вперше поняття «політична культура» ввів у науковий обіг німецький філософ Йоганн Готфрід Гердер наприкінці XVIII ст. Водночас класичним вважається підхід, сформований Г. Алмондом та С. Вербою, відповідно до якого феномен політичної культури розглядається як певна сукупність індивідуальних позицій і орієнтацій учасників політичної системи, суб'єктивної сфери, що лежить в основі політичних дій і надає їм певного значення. Через поняття політичної культури описують систему цінностей окремих особистостей і соціальних груп, зразки поведінки, соціально-економічні та інституційні сфери життєдіяльності громад тощо та визначають рівні сформованості політичної культури особи. Наразі виділяють три показники, які визначають ці рівні.

Показником **першого рівня** політичної культури особи є політичне пізнання, що включає такі елементи: рівень уваги до політичних подій; володіння інформацією і наявність власної думки; рівень компетентності у сфері політики.

**Другий**, більш високий, **рівень** – це ставлення до політики і політичної системи. Тут важливі певні моменти: оцінка діяльності владних еліт; частота обговорення політичних проблем з друзями, родичами, і знайомими; рівень національної гордості за політичну систему країни, її успіхи в різних сферах, становище країни на міжнародній арені.

Показник **третього**, найвищого, **рівня** – це ступінь участі в політичному житті суспільства. Цей рівень політичної культури передбачає: рівень політичної активності особи; форми участі в політичному житті; участь у державній політиці або в органах місцевого самоврядування; ступінь віри людей в те, що вони здатні робити вплив на політичні рішення і вибір методів такого впливу.

Вважається, що співвідношення рівнів політичної культури характеризує реакцію на своєчасну дійсність. Отже, фактично політична культура обумовлює сутність політичної поведінки – конкретних дій чи бездіяльності індивіда у політичній площині. Саме політична культура серед іншого визначає ступінь залученості індивіда до процесу публічного управління і, відповідно, ступеня його впливу на суспільно важливі процеси. Це, у свою чергу, вказує на необхідність створення умов для ефективного функціонування інститутів вторинної соціалізації, а також реалізації державної молодіжної політики, спрямованої на формування свідомих та відповідальних громадян.

\*\*\*

*Таким чином, сучасна дійсність пропонує спектр інструментів контролю за діяльністю органів публічної влади. Водночас важливо усвідомлювати, що для забезпечення ефективного функціонування політичної системи та належного виконання владних та адміністративних функцій замало наявності законних інструментів контролю, якщо вони не набувають широкого використання з боку громадськості. Тому в цьому контексті актуальним є питання рівня громадянської освіти та політичної культури населення як важливих складових належної реалізації інструментів громадського контролю.*

## Література

1. Адміністративна діяльність органів публічної влади: сучасний стан та перспективи розвитку: навч. посіб. / С.В. Петков, Н.О. Армаш, Є.Ю. Соболь. — К. : КНТ, 2015. — 207 с.
2. Адміністративне судочинство: навч. посіб. / за заг. ред. проф. О.П. Рябченко. — 2-ге вид., перероб. і доп. — Харків: ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2014. — 304 с.
3. Голосніченко І.П. Адміністративний процес: навч. посіб. / І.П. Голосніченко, М.Ф. Стахурський. — К. : ГАН, 2003. — 256 с.
4. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. / Е.Ф. Демський. — К.: Юрінком Інтер, 2008. — 496 с.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. — 1984. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#n170>
6. Кузьменко О.В. Адміністративний процес в парадигмі права: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / О.В. Кузьменко. — К., 2006. — 565 с.
7. Матухно Г. Р. Молодежная политика как один из аспектов развития демократической политической системы / Г.Р. Матухно // Молодий вчений. — 2017. — № 4. — С. 37–41.
8. Науково-практичний коментар Закону України «Про національну поліцію». Станом на 10 березня 2016 року, 3-тє вид. переробл. і доповнене / за заг. ред. С.В. Петкова. — К.: Центр учбової літератури, 2016. — 292 с.
9. Науково-практичний коментар Кодексу України про адміністративні правопорушення / за заг. ред. С. В. Петкова. — К. : Юрінком Інтер, 2020. — 792 с.

10. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 року №2939-VI [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – 2011. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>

11. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року № 996-2010п [Електронний ресурс] // Офіційний портал Верховної Ради України. – 2011. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF/ed20101103>

12. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року №1700-VII [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – 2014. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>

13. Цивільний кодекс України [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – 2003. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#n170>

## **ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОСТУПКИ**

---



- 1. Поняття та специфіка розмежування деліктів.*
- 2. Сутність адміністративних проступків.*
- 3. Законодавство про відповідальність у сфері публічної служби.*
- 4. Основи реформування Кодексу України про адміністративні правопорушення.*

*Забезпечення законності неможливе за відсутності передбаченої нормативно-правовою базою відповідальності за скоєння правопорушень. Крім цього, система має характеризуватися здатністю до реалізації положень, прописаних у юридичному полі. Не винятком є і забезпечення відповідальності за скоєння адміністративних проступків як окремого виду делікту.*

## 1. Поняття та специфіка розмежування деліктів

**Делікт** (від лат. *delictum* – правопорушення, провина, проступок) – протиправна поведінка, правопорушення, тобто незаконна дія, проступок або злочин, іншими словами, вчинення дії, що суперечить закону і завдає шкоди суспільству, державі або особі. Таке правопорушення є підставою для притягнення правопорушника до відповідальності, передбаченої законом.

У римському праві під деліктом (правопорушенням) малось на увазі заподіяння шкоди іншій особі, її сім'ї або майну, порушення правового припису або заборони. Наслідком учинення делікту була відповідальність, що наставала за наявності таких умов: дієздатність правопорушника, вина, здійснення правопорушення. У свою чергу, в римському праві правопорушення, що стосувалися сфери публічних інтересів, називалися також «*crimen*» (злочин), чим підкреслювалася суспільна небезпечність таких деліктів. Також римське право передбачає наявність особливої групи деліктів – квазіделікти. Це ненавмисне позадоговірне правопорушення, заподіяння кому-небудь шкоди без умислу, в результаті недбалості або необережності, що характеризується при цьому відсутністю визначеності винної особи. Наприклад, коли виставлений на підвіконні горщик впав (або міг впасти) і спричинив шкоду особі або майну.

Загальноприйнятою парадигмою є науково обґрунтований і підтверджений практикою підхід про те, що публічні делікти – правопорушення, або як їх часто іменують делікти, за суспільною значущістю скоєного протиправного діяння **поділяються на злочини та проступки**. Цей горизонтальний поділ є головним щодо протиправних діянь у публічній галузі права. Найбільш вдале розмежування злочину і проступку було здійснено у Кримінальному кодексі Франції 1795 р. Зокрема, у ньому виділялись:

- 1) злочини – діяння, за які передбачали тілесні покарання;
- 2) проступки – діяння, за які передбачали покарання виправного характеру.

У різних країнах комплекс питань, пов'язаних з юридичною відповідальністю за вчинення проступку, вирішується по-різному. Одне і те ж діяння може стати предметом розгляду в різних країнах різних органів у різному процесуальному порядку. Навіть юрисдикція буде підпадати під різні гілки влади – виконавчу або судову. Оформлення документів, вчинення процедур тощо також різняться між собою. Так, у ряді штатів США та

в різних країнах світу, відповідно до традицій та усталених норм поведінки, існують різні підходи до відповідальності за проступки. Тому механічне перенесення тих або інших елементів або новел чи цілих механізмів, алгоритмів тощо без комплексного дослідження та аналізу вітчизняного права та праворозуміння громадян на національний ґрунт є недоцільним, а інколи, у зв'язку з тим, що може призвести до негативних наслідків, навіть неприпустимим.

В юридичній енциклопедії за редакцією академіка Ю.С. Шемчушенка зазначено, що правопорушення – це суспільно небезпечне або шкідливе діяння (дія або бездіяльність), яке порушує норму право [24]. Його характерною особливістю є протиправність дій або бездіяльність суб'єкта суспільних відносин. Мова йде про порушення встановленого порядку, невиконання покладених на фізичних і юридичних осіб обов'язків. Професор В.П. Пастухов зазначає, що правопорушення – це суспільно шкідливий, протиправний вчинок, здійснення якого передбачає юридичну відповідальність [20]. Суспільно корисні вчинки узгоджуються з нормами права, а суспільно-шкідливі, як правило, є порушенням правових норм.

Як влучно зазначає А.М. Колодій у своїй праці «Принципи права України», сферу публічного права слід розглядати як вертикальні відносини (управлінські), відносини влади – підпорядкування [14]. Їх регулювання повинно здійснюватися за принципом імперативності, а права та обов'язки суб'єктів мають бути прямо й вичерпно сформульовані в законі. Сферу приватного права науковець визначає як сукупність горизонтальних відносин, що передбачають рівне становище відносно самостійних суб'єктів. Вони регулюються за принципом диспозитивності, а суб'єкти самі, у межах закону, встановлюють свої права та обов'язки.

Держава, реалізуючи роль регулятора суспільних відносин, завжди тяжіє до охоплення їх максимальної кількості навіть там, де реалізуються суто приватні інтереси. Проте дотримання балансу «регульованості» і «невтручання» зі сторони держави є показником демократичної правової держави з ринковою економікою. Відтак, будь-які відносини у сфері господарювання «зрегульовані». А їх суспільна діяльність в господарській сфері, сфері отримання прибутку тощо належала державній монополії – приватних підприємств, установ, організацій не існувало.

Певні кроки щодо вдосконалення антиделіктного законодавства Парламент та Уряд здійснювали протягом усього періо-

ду розбудови незалежної України. Зокрема, прийнято новий прогресивний Кримінальний кодекс (2001), Митний кодекс України (2002) та ряд інших нормативних актів. Навіть Кримінальний процесуальний кодекс України (2013) в цілому можна вважати таким, що відповідає європейським стандартам. Але інерція радянського і навіть імперського періоду давалася і продовжує даватися взнаки. Так, наприклад, за 10 років митні правила зазнали таких змін, що у 2012 р. було прийнято новий Митний кодекс України.

У контексті вивчення деліктів як суспільного явища слід наголосити на тому, що «правовий вінегрет» у сфері юридичної відповідальності є неприпустимим. Більше того, він є загрозливим фактором для національної безпеки. У такій ситуації для національного законодавства України, так само як і інших країн, у яких діяло радянське право, є нагально необхідним проведення комплексної реформи у сфері юридичної відповідальності за вчинення деліктів.

## 2. Сутність адміністративних проступків

Публічні правовідносини в державі є визначальними для самого її існування. Безумовно, іноді трапляються випадки порушення налагодженого механізму взаємодії різних суб'єктів – учиняються адміністративні проступки. І тоді постає необхідність примусового повернення відносин у правове русло та покарання винних у створених інцидентах. Теорія адміністративного права ставить своїм завданням визначити правову природу таких проступків – адміністративних деліктів – суб'єктний склад та їхнє співвідношення з іншими видами правопорушень.

Адміністративна деліктологія є спеціальною частиною адміністративного права поряд із загальною (теорія адміністративного права) та особливою (адміністративна діяльність). Для того, щоб окреслити суспільно-правову модель застосування законодавства з адміністративних деліктів, необхідно навести низку правових аксіом:

– за ступенем суспільної небезпеки адміністративні делікти поділяються на адміністративні злочини та адміністративні проступки;

– суб'єктом учинення адміністративного делікту може бути тільки особа (публічна, державний службовець тощо), наділена владними повноваженнями;



– адміністративний проступок – суспільне явище і, таким чином, особливий вид публічного проступку.

Наведений перелік аксіом не є вичерпним, але він дає можливість вивести головну формулу щодо місця адміністративного делікту в системі права загалом і в законодавстві України зокрема. Отже, **адміністративним деліктом** слід вважати протиправну, винну (умисну або необережну) дію чи бездіяльність, яка скоєна особою, наділеною владними повноваженнями (посадовою особою органів публічної влади), унаслідок якої було заподіяно матеріальну або моральну шкоду особі (фізичній, юридичній) або суспільству. Залежно від ступеня суспільної небезпеки в теорії права визначають такі види деліктів (рис. 8.1).

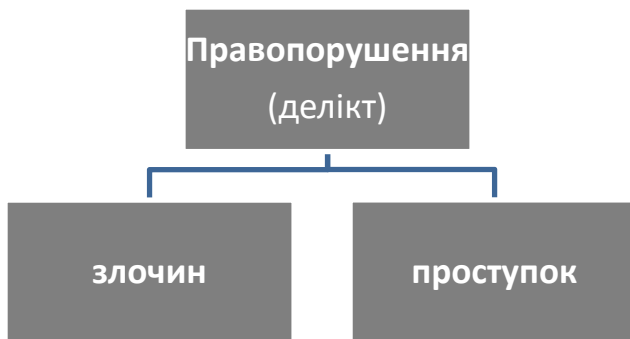


Рис. 8.1. Види деліктів за ступенем суспільної небезпеки (за теорією права)

Проте в радянському праві такий поділ вважався хибним [23]. Для того, щоб «полегшити життя» соціалістичним органам, усі проступки отримали назву «адміністративні правопорушення (проступки)» та були розмішені в одному кодексі – Кодексі України про адміністративні правопорушення. При цьому в статтях містилася бланкетна (відсильна норма) – у них **зазначається не конкретне діяння, а відсилання до правил поведінки, які регулював підзаконний акт.**

Коли мова йде про адміністративні проступки, слід розуміти, що це – комплексне суспільне явище, яке пов'язано з різними правовими інститутами, державними механізмами тощо. Адміністративні проступки – це протиправні дії (діяння) посадових осіб, які здійснюють публічне адміністрування. Досить часто державне управління плутають з господарською діяльністю, посадо-

вих осіб органів державної влади з адміністраторами фірм, тому в нормативних актах, наприклад КУпАПі, з'являються статті про відповідальність посадовців юридичних осіб приватного права за певні неправомірні дії.

Наразі всі правопорушення можна поділити на види відповідно до такого критерію, як сфера, у якій вони вчиняються: медична, дорожньо-транспортна, сфера державного управління тощо. Правопорушення можна поділяти на види відповідно до суб'єктів, які їх учиняють: громадяни, особи без громадянства або іноземці, державні службовці, військовослужбовці. Певну видову відмінність мають і адміністративні проступки залежно від посади, яку обіймає порушник: чи це посадова особа органів державної влади або місцевого самоврядування, чи працівник правоохоронних або судових органів. Великого значення набуває питання: було його обрано на посаду чи призначено, чи це є посада державного політичного діяча або державного службовця. Тобто для видової градації ми можемо використовувати величезну кількість критеріїв та підходів, незмінним залишається лише факт того, що особа, яка може вчинити адміністративний проступок і, відповідно, бути притягнута до адміністративної відповідальності, повинна перебувати на публічній службі.

Сучасна дійсність схильна демонструвати, що доволі часто держава фактично надає імунітет публічним службовцям від законних вимог громадян, щодо яких вони вчинили протиправні діяння. Найбільше, що можуть зробити потерпілі, це домогтися скасування незаконного акта. Громадяни не тільки не можуть притягнути, а й фактично не знають, як порушити питання про притягнення службовця до юридичної відповідальності. У суспільстві навіть існує думка, що до будь-якого виду відповідальності службовця може притягнути лише інший службовець. А за громадянами залишається тільки право подавати скарги на безкарність тих, хто порушив їхні права [9].

У сучасних умовах державотворення на суб'єкта управління покладається відповідальність за всі несприятливі наслідки, спричинені неправим або невмілим використанням владних повноважень. Саме такий підхід є однією з умов ефективної діяльності органів державного управління, а відповідно, і політичної стабільності в державі. Як свідчить практика, основний акцент робиться на правах органів державного управління, посадових осіб, і не завжди достатньо виділяється відповідальність, зокрема за помилкові рішення і дії, бездіяльність [16].

Сьогодні, виходячи з людиноцентриського підходу, ми говоримо про те, що влада надає громадянину послуги у сфері державного управління (адміністративні послуги) та здійснює діяльність щодо захисту його прав і законних інтересів. Реалізація юридичної відповідальності органами публічної влади з такою метою є проявом захисту публічного (спільного) інтересу суспільства. Відповідно, будь-яке порушення публічного інтересу повинно мати негативний наслідок для правопорушника за єдиним алгоритмом відповідно до сфери чи галузі вчиненого діяння. Тобто відповідальність за проступки, що вчиняються у будь-якій сфері, є публічною відповідальністю та може відповідно до сфери (галузі) поділятися на митну, податкову, медичну, земельну тощо. Така градація ні в якому разі не суперечить основам теорії права і більше того, дозволяє використовувати їх як аксіоми для нормотворення в умовах реформування правової системи України.

### **3. Законодавство про відповідальність у сфері публічної служби**

Питання адміністративних деліктів регулюються значною кількістю нормативно-правових актів. Однак базові положення законодавства, що передбачають відповідальність за адміністративні делікти, вчинені посадовими особами, закладені в ст. 14 КУпАП «Відповідальність посадових осіб»: «Посадові особи підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з недодержанням установлених правил у сфері охорони порядку управління, державного і громадського порядку, природи, здоров'я населення та інших правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків» [13].

У цій нормі передано основний перелік функцій посадових осіб. Аналіз цієї статті дає підстави для висновку, що поняття посадової особи в КУпАП безпосередньо пов'язане з виконанням такою особою службових обов'язків, незалежно від того, де вона займає посаду, – у структурі державного органу, установи чи іншої організації. До переліку законодавчих актів, що становлять основу антикорупційного законодавства, належать такі Закони України як «Про запобігання корупції», «Про державну службу», «Про основи національної безпеки України» та ін.

Крім вищеназваних законів, питання окремих видів державної служби регулюються іншими законами: митної служби – Митний кодекс України, дипломатичної служби – Законом України «Про дипломатичну службу», служби в поліції – Законом України «Про Національну поліцію», служби в органах служби безпеки – Законом України «Про Службу безпеки України», військової служби – Законом України «Про військовий обов'язок і військову службу», державної виконавчої служби – Законом України «Про державну виконавчу службу». Взаємопов'язані між собою відповідні нормативно-правові акти утворюють антикорупційне законодавство України [7].

Системоутворюючим нормативним документом у сфері адміністративної відповідальності традиційно вважають Кодекс України про адміністративні правопорушення. Проте, як вже зазначалось, положення ст. 14 КУпАП не відповідає вимогам сьогодення, оскільки не може задовольнити сучасну правову практику. Зокрема, викликає питання положення ст. 9 КУпАП «Поняття адміністративного правопорушення», за яким адміністративне правопорушення визнається синонімом проступку. Таке ототожнення є просто неприпустимим як з точки зору юридичної техніки, так і з позицій теорії права. Адже правопорушення (делікт) – це і проступок (суспільно шкідливе діяння) і злочин (суспільно небезпечне діяння), і межею є наявність або відсутність суспільної небезпеки. А за загальним правилом юридичної техніки, один термін має позначати лише одне явище. Крім цього, зважаючи на очевидну пов'язаність КК України і КУпАП, О.М. Круглов пропонує закріпити в КУпАП не тільки коло загальних об'єктів, на які посягають посадові особи, а й саме визначення терміна «посадова особа», аналогічне до визначення, яке міститься у КК України, лише з поправкою на ту частину суспільних відносин, що врегульовується нормами адміністративного права [15].

Розглядаючи питання відповідальності у сфері публічної служби, важливо зазначити, що ознаками адміністративного проступку є **протиправність** (означає, що дію чи бездіяльність прямо заборонено адміністративно-правовими нормами). Ознака протиправності вказує також на неприпустимість аналогії закону, що сприяє зміцненню законності, включає можливість притягнення до адміністративної відповідальності за діяння, не передбачені законодавством про адміністративні правопорушення; винуватість (вона передбачає наявність в особи відповідного ставлення до протиправного вчинку та його наслідків); **караність** (вона

означає, що адміністративним проступком визнається лише таке протиправне, винне діяння, за яке законодавством передбачено застосування адміністративних стягнень); **суспільна небезпечність або суспільна шкідливість**. При цьому будь-яка діяльність або бездіяльність посадових осіб органів державної влади, якщо на території або у сфері, за яку вони несуть відповідальність, відбувається правопорушення, може бути визначена як протиправна. Тож, якщо на території або у сфері, за яку посадова особа органу державної влади, громадянин, громадська організація або інша посадова особа вбачає наявність складу правопорушення, в тому разі за заявою зацікавлених осіб має бути порушена адміністративна справа. Наприклад, ст. 166-5 з дискримінації підприєємців органами влади і управління у разі, якщо будуть виявлені під час розгляду інші протиправні дії посадовця, може стати основою для порушення проти них кримінальної справи.

#### **4. Основи реформування Кодексу України про адміністративні правопорушення**

Суттєвим фактором для проведення реформи українського адміністративного права є те, що із самого початку вона ґрунтується на демократичних принципах загальноєвропейського значення. Звичайно, необхідно усвідомлювати, що правові, в тому числі адміністративно-правові, стандарти, які існують в країнах світу, досить різноманітні, і чого-небудь «єдиного загальноєвропейського» (а тим більше світового) у чистому вигляді не існує. Водночас деякі спільні риси правових інститутів, які вже успішно діють у зарубіжних державах, звичайно є, й орієнтуватися на них цілком виправдано.

Останнім часом у ряді країн Західної Європи (Німеччина, Франція, Італія, Великобританія та ін.) проводяться серйозні зміни в системі законодавства в галузі боротьби з посадовими правопорушеннями. Цей факт досить яскраво свідчить про актуальність постійного вдосконалення правової системи з метою викоринення такого явища. Отже, під час реформи адміністративного права в конкретних законопроектних роботах було б дуже корисно врахувати й використати ті принципи, які вже добре себе зарекомендували в практиці країн пострадянського простору.

Кодекс України про адміністративні правопорушення було прийнято у 1984 р. У цей самий період, базуючись на Основах

адміністративного законодавства (1980 р.), було прийнято аналогічні кодекси в усіх союзних республіках, а також у багатьох країнах Варшавського договору та країнах, які перебували в дружніх чи залежних від СРСР відносинах. Аналізуючи сучасний КУпАП, слід розуміти, що він був і залишається за своїм змістом радянським законом. Тобто частиною законодавства, яке розпочало формуватись у 1920-х рр. з повного неприйняття «буржуазного права», що діяло в попередній період історії. За більше ніж 70 років існування радянське право сформувалось як особлива правова сім'я, головною ознакою якої є **пріоритет публічного інтересу над приватним**. Публічне право радянська юриспруденція сприймала як державне право, а всі інші правові галузі відігравали роль допоміжних. У розумінні законодавця радянського періоду всі громадяни, установи, відомства, міністерства тощо входили в єдину управлінську систему, метою якої було побудувати комунізм у всьому світі. І тому кожен учасник цієї розбудови мав неухильно виконувати правила адміністративних правовідносин, а в разі порушення управлінських приписів нести за це адміністративну відповідальність. Відповідно до цієї доктрини, будь-який проступок громадянина вважався правопорушенням. Ст. 176 «Виготовлення, зберігання самогону та апаратів для його вироблення» (до речі, без мети збуту) та десятки інших – яскраве відображення такого підходу до адміністративного права.

Проте й у подальший період розвитку адміністративного права в незалежній Україні до КУпАП (як до всепоглинаючої, всеохоплюючої допоміжної ланки карально-репресивної нормативної бази) постійно вводили склади різних проступків, які потребували систематизації або каральної реакції з боку чиновників. «Правила поведінки», «обмеження», «встановлені вимоги» та «встановлений порядок» щоразу вносились до закону. Безперервна кодифікація призводила до абсурду. Усі ці неузгоджені дії, поєднані з правовим нігілізмом населення та правовою безграмотністю працівників правоохоронних органів, призводили до абсурдизації й процесуальної частини КУпАП, коли перевірка та огляд перетворювались на рейдерські захоплення. КУпАП став документом, за допомогою якого чиновники лякали підприємців, осіб, умовно звільнених від покарання, розповсюджувачів венеричних захворювань тощо. До речі, у багатьох статтях кодексу при цьому постійно як суб'єкт, який накладає стягнення, і як суб'єкт, на який накладається стягнення, виступають «посадова особа», «посадова особа органу», підрозділи, начальники, заступники начальників тощо.

Сьогодні доцільно здійснити поетапну кодифікацію норм адміністративного законодавства за окремими сферами та інститутами адміністративно-правового регулювання [22]. Цей кодифікаційний процес умовно можна поділити на певні етапи. Звісно, неможливо говорити про чітке їх розмежування, але наголосимо, що відповідні процеси розпочались ще до старту адміністративної реформи у 1998 р. По-перше, у законодавстві необхідно провести трансфер норм КУпАП до базових кодексів: Кодекс про землю, Кодекс про надра тощо, як це було зроблено під час творення митного законодавства. По-друге, деякі частини статей та окремі статті КУпАП разом з іншими законами та підзаконними актами доцільно використати як основу для формування окремих кодексів: Медичного кодексу України, Соціального, Інформаційного, Дорожньо-транспортного та ін. По-третє, створення безпосередньо Адміністративного кодексу України як кодексу матеріального права, у якому міститимуться норми, які регулюють діяльність органів державної влади за вчинення посадових проступків.

Раніше В.Б. Авер'янов категорично стверджував, що «в системі адміністративного права має перебувати регулювання всіх видів адміністративної відповідальності, котрі зараз регулюються вторинними правовими галузями (фінансовим, господарським правом тощо) [1]. Наголошувалося також, що адміністративне право має поліцентричну структуру нормативного масиву, на протигагу структурно моноцентричних (з одним профільним кодексом) галузей [10]. Тому логічною є пропозиція прийняти серед інших кодексів (фінансового, правоохоронного, медичного тощо) окремий кодекс, у якому врегулювати питання відповідальності посадовців перед громадянами (суспільством) та особою, правила поведінки чиновників (посадових осіб). Він також має містити норми стосовно адміністративної відповідальності за вчинення протиправних дій адміністрацією. У цьому ж кодексі має бути прописано провадження у справі про адміністративне правопорушення (адміністративні процедури, адміністративні стягнення тощо) [21]. Цим же нормативно-правовим актом має визначатись і поняття адміністративного проступку як дії, що становить порушення суб'єктом адміністративних правовідносин (посадовою особою, представником влади) положень законодавства. Роль такого кодифікованого акту з успіхом відіграє оновлений Кодекс України про адміністративні правопорушення.

Так що ж має містити КУпАП? По-перше, правила й норми поведінки державних службовців та інших посадових осіб, які здійснюють управлінську діяльність. Ці норми конкретизуються в Законі України «Про звернення громадян», у посадових інструкціях, які регулюють відносини чиновників із громадянами. По-друге, норми щодо адміністративних проступків. Наразі ці норми містяться в антикорупційному законодавстві та КУпАП. По-третє, особливості проваджень у справах про адміністративні проступки, серед яких має бути передбачено, що контроль за діяльністю державних службовців здійснюється керівниками відповідних органів і служб; служб внутрішньої безпеки, прокуратурою та громадськістю.

Отже, з упровадженням оновленого Кодексу України про адміністративні правопорушення, замість всеосяжної, всеохоплюючої ролі, яка визначалась адміністративному праву в радянській правотворчій та правозастосовній системі, де воно обґрунтовувало та підтверджувало правову управлінську партійну амбітність і комуністичну заангажованість державної влади в усіх без винятку публічних та приватних відносинах, адміністративне право посяде гідне місце серед інших публічних правовідносин, закріпивши своє провідне значення у публічному праві.

\*\*\*

*Таким чином, адміністративний делікт — це вид правопорушення, що характеризується скоєнням дії або бездіяльністю посадової особи, які призвели до заподіяння певної шкоди. Залежно від ступеня тяжкості теорія права розрізняє делікти на злочини та проступки. Відповідальність за скоєння адміністративного проступку регулюється адміністративним законодавством та виходить з принципу винуватості.*

*Сучасне адміністративне законодавство характеризується нагромадженням спектра норм, які, відповідно до практики західних країн, не належать до галузі адміністративного права. Практика невдалих кодифікацій, симбіоз старих та нових положень, а також наявність норм у КУпАПі, які, де-факто, не пов'язані з діяльністю посадових осіб, призводить до невпорядкованості та абсурдизації вітчизняного адміністративного права. Саме тому наразі перед Україною постала актуальна необхідність здійснення адміністративно-правової реформи як запоруки якісної кодифікації вітчизняного законодавства та остаточного приведення його змісту у відповідність до цінностей та принципів сучасної демократичної держави.*



## Література

1. Авер'янов В.Б. Реформування українського адміністративного права: необхідність оновлення науково-теоретичних засад / В.Б. Авер'янов // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих вчених. – Сімферополь, 2005. – Спеціальний випуск : у 2 ч. – Ч.1. – С. 24–30.
2. Адміністративна деліктологія: сучасна модель відповідальності посадових осіб органів публічної влади: навч. посіб. / С.В. Петков, Н.О. Армаш, Є.Ю. Соболь. – К.: КНТ, 2015. – 153 с.
3. Адміністративне право України. Загальна частина : Академічний курс : підруч. / за заг. ред. О.М. Бандурки. – Харків: Золота миля, 2013. – 840 с.
4. Адміністративне право України: Академічний курс: підруч.: у 2 т. / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Юридична думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина. – 584 с.
5. Адміністративне право: підруч. / за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуя. – Харків : Право, 2010. – 624 с.
6. Адміністративно-деліктне законодавство: зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні / автор-упоряд. О.А. Банчук. – К.: Книги для бізнесу, 2007. – 912 с.
7. Антикорупційні закони України : укл. М.І. Хавронюк. – К. : Атіка, 2009. – 112 с.
8. Армаш Н.О. Державні політичні діячі: становлення та перспективи їх адміністративно-правового статусу / Н.О. Армаш. – Запоріжжя: КПУ, 2012. – 316 с.
9. Бахрах Д.Н. Как защитить себя от произвола / Д.Н. Бахрах // Российская юстиция. – 2003.– № 9. – С. 5.
10. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – С. 43–47.
11. Кодекс адміністративного судочинства України від 06 липня 2005 року № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36. – № 37. – Ст. 446.
12. Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар // Н.О. Армаш, О.М. Бандурка, А.В. Басов / за заг. ред. А.Т. Комзюка. – К.: Прецедент, Істина. – 823 с.
13. Кодекс України про адміністративні правопорушення [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – 1984. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#n170>
14. Колодій А.М. Принципи права України: монографія / А.М. Колодій. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 208 с.

15. Круглов О.М. Юридичне співвідношення термінів «посадова особа» і «службова особа» в Україні / О.М. Круглов // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2011. – № 4. – С. 201–206.

16. Малиновський В.Я. Державне управління : навч. посіб. / В.Я. Малиновський. – Луцьк : Вежа : Вол. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. – 558 с.

17. Мосов С.П. Теоретичні аспекти державного управління: моногр. / С.П. Мосов, Н.Р. Нижник. – Чернівці: Технодрук, 2011. – 248 с.

18. Настюк В.Я. Корупція, відповідальність, компроміс: адміністративні та кримінально-правові аспекти: моногр. / В.Я. Настюк, В.В. Белевцева, О.М. Лемешко. – Харків: Право, 2010. – 152 с.

19. Науково-практичний коментар Закону України Про запобігання корупції / заг. ред. С.В. Петкова. – К. : Центр учбової літератури, 2016. – 264 с.

20. Пастухов В.П. Основи правознавства: навч. посіб. / В.П. Пастухов. – К.: Алерта. – 2005. – 378 с.

21. Петков С.В. Громадський порядок: місце й роль місцевої міліції в протидії проступкам проти громадського порядку / С.В. Петков // Право та державне управління. – 2010. – № 1. – С. 44–55.

22. Петков С.В. Кодифікація законодавства про відповідальність – основа адміністративно-правового регулювання діяльності публічної влади в Україні / С.В. Петков // Держава та регіони. Серія: Право. – 2009. – № 1. – С. 84–89.

23. Петков С.В. Поділ правопорушення (*delictum*) за ступенем суспільної небезпеки на проступок (суспільно шкідливе діяння) та злочин (суспільно небезпечне діяння) в контексті реформування кримінальної юстиції / С.В. Петков. // Публічне право. – 2020. – №1 (32). – С. 72–84. DOI: <https://doi.org/10.37374/2020-37-07>

24. Юридична енциклопедія / за ред. Ю.С. Шемшученка. – К., 1998. – Т. 4. – 672 с.

## Практичні заняття

### Практичне заняття №1.

#### Дослідження «Концепції адміністративно-правової реформи»

1. Проаналізуйте заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні\* стосовно:

- системи органів виконавчої влади;
- організації державної служби;
- територіального устрою та системи місцевого самоврядування.

2. Які засоби організаційного, правового, кадрового, фінансово-економічного, інформаційного, науково-просвітницького забезпечення було впроваджено?

3. На усунення яких недоліків організації територіального устрою та системи місцевого самоврядування спрямована Концепція адміністративної реформи?

4. Які етапи трансформації територіального устрою та системи місцевого самоврядування було визначено Концепцією? Чи були вони реалізовані у запропонованій послідовності?

5. Які поставлені завдання, висвітлені у Концепції, вже було реалізовано? Який результат їх реалізації?

---

\*З документом можна ознайомитись за посиланням:

Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98 [Електронний ресурс]. // Офіційний портал Верховної Ради України. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98>

## Практичне заняття №2.

### Дослідження «Проекту Стратегії сталого розвитку України до 2030 року»

1. Проаналізуйте стратегічні цілі, що пропонуються Проектом Стратегії сталого розвитку «Україна–2030\*».
2. Використання яких інструментів реалізації поставлених цілей передбачено Стратегією?
3. Розкрийте механізми, які можуть сприяти досягненню операційної цілі №7, що полягає у здійсненні забезпечення доступу до правосуддя і захисту прав для всіх.
4. Визначте проблемний вимір дотримання вектора відповідальності в умовах сучасності.
5. За якими векторами активно впроваджуються реформи в Україні зараз? Як можуть виникнути ризики під час реалізації положень Стратегії сталого розвитку «Україна–2030»?

---

\*З документом можна ознайомитись за посиланням:

Проект Закону про Стратегію сталого розвитку України до 2030 року [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=64508](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64508)

### Практичне заняття №3.

#### Дослідження Проекту Закону України «Про публічний порядок»

1. Проаналізуйте зміст Проекту Закону України «Про публічний порядок\*».
2. Визначте позитивні риси та недоліки Проекту Закону України «Про публічний порядок». Запропонуйте шляхи їх усунення.
3. Охарактеризуйте проблемний та перспективний вимір прийняття та реалізації цього законопроекту.
4. Підготуйте експертний висновок Проекту Закону України «Про публічний порядок».

---

\*З документом можна ознайомитись за посиланням:

Проект Закону про публічний порядок. [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. — Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=64953](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64953)

## Практичне заняття №4.

### Дослідження «Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки\*»

1. Охарактеризуйте принципи та напрями забезпечення цифрового розвитку.
2. Досягнення яких завдань вимагає цифровізація державного управління? Чи були вони реалізовані?
3. Проаналізуйте сучасний стан гармонізації вітчизняної нормативно-правової бази з нормативним регулюванням цифровізації та функціонування цифрового простору Європейського Союзу.
4. Розкрийте проблемний та перспективний вимір подальшого розвитку електронної демократії в Україні

---

\*З документом можна ознайомитись за посиланням:

Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 грудня 2018 року № 67-2018р [Електронний ресурс] // Офіційний портал Верховної Ради України. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80/ed20191224>

---

**Практичне заняття №5.**  
**Дослідження Закону України**  
**«Про запобігання корупції\*»**

1. Охарактеризуйте процедуру проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів.
2. Які вимоги щодо прозорості та доступу до інформації встановлено Законом України «Про запобігання корупції»?
3. Проаналізуйте правові засади запобігання конфлікту інтересів. Визначте проблемне поле їх реалізації.
4. Яка відповідальність передбачена за здійснення адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією?
5. Визначте недоліки та переваги сучасного механізму фінансового контролю за доходами посадовців.
6. Проаналізуйте фінансову декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави, використовуючи критерії, передбачені законом.

---

\*З документом можна ознайомитись за посиланням:

Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року №1700-VII [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – 2014. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>

## Практичне заняття №6.

### Дослідження «Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики\*»

1. Розкрийте особливості процедури проведення консультацій з громадськістю.
2. Проаналізуйте перелік вимог до організації консультацій з громадськістю. На Вашу думку, чи є вони вичерпними?
3. Поясніть сутність та різницю понять «публічне громадське обговорення» та «електронна консультація з громадськістю». Чи є вони взаємовиключними?
4. Щодо проектів яких нормативно-правових актів є обов'язковим проведення консультації з громадськістю?

---

\*З документом можна ознайомитись за посиланням:

Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року № 996-2010п [Електронний ресурс] // Офіційний портал Верховної Ради України – 2011. – Режим доступу:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF/ed20101103>



### **Практичне заняття №7.**

#### **Дослідження Проекту «Кодекс України про Провадження у справах про проступки»**

1. Проаналізуйте зміст Проекту «Кодекс України про Провадження у справах про проступки».
2. Визначте позитивні та негативні аспекти цього проекту.
3. Підготуйте експертний висновок Проекту «Кодекс України про Провадження у справах про проступки».

## ДОДАТОК

### ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА

#### до Проекту «Кодекс України про Провадження у справах про проступки»

##### 1. Обґрунтування необхідності прийняття законопроекту

Сучасний КУпАП, до якого постійно вносяться зміни за своєю суттю є законом, який поєднує норми матеріального та процесуального права, охоплює всі сфери суспільно-економічного життя і в той же час містить у собі ряд колізійних норм або норм, які не виконуються через їх недосконалість (нікчемних норм). Відповідно, Кодекс України про адміністративні правопорушення потребує системних змін.

Процедури, пов'язані з розглядом проступків повинні мати позасудовий порядок розгляду. А відтак, потребує чіткого регламентування діяльність усіх органів публічної влади, що беруть участь у таких процедурах. Спільний процесуальний алгоритм, виписаний в Кодексі провадження у справах про проступки, має доповнюватися спеціальними положеннями окремих нормативних актів, що враховують особливості розгляду окремих категорій справ. Такий підхід зробить прозорою процесуальну частину притягнення осіб до відповідальності за проступки, зробить захист прав і свобод людини в деліктних відносинах цілком реальним, а не декларативним явищем.

##### 2. Цілі і завдання прийняття законопроекту

Адміністративна діяльність як особлива частина науки адміністративного права і як практична реалізація функцій органів публічної влади, сьогодні зазнає кардинальних змін. Ці зміни відбуваються не лише на теренах країн пострадянського простору, а і в усьому світі. Центр тяжіння права як суспільного явища, яке має дуальну природу все більше зміщується з пріоритетного поля дії державної влади до сфери приватної, у якій незаперечними є презумпції прав і свобод людини. В той же час правові норми і нормативно-правові акти як найвищі документи, що регулюють правила поведінки у різних галузях суспільних відносин, стають все більше системно-структурованими і логічно-обґрунтованими, що свідчить про зростання досконалості як права, так і суспільних відносин.

Кодекс України про адміністративні правопорушення з моменту прийняття у 1985 р. зазнав десятки змін, але і досі залишається основним актом, що регулює накладення відповідальності за вчинення проступків. Але поєднання в одному акті масиву норм матеріального права та процесуальних норм призводить до колізій та хибних трактувань їх положень. Зважаючи на недосконалість законодавства, з 2014 р. введено мораторій на проведення перевірок підприємців суб'єктами господарювання. Але те, що держава зменшила контроль за діяльністю суб'єктів господарювання, не свідчить про те, що кількість правопорушень у різних суспільно-економічних сферах зменшилась, скоріше, навпаки.

### **3. Загальна характеристика та основні положення законопроекту**

«Кодекс України про Провадження у справах про проступки» містить правила проведення процесуальних дій посадовими особами органів державної влади в разі виявлення або отримання повідомлення про вчинення проступку.

«Кодекс України про Провадження у справах про проступки» повністю відповідає процесуальній частині КУпАП.

В «Кодексі України про Провадження у справах про проступки» уточнено та уніфіковано визначення і норми пов'язані з дефініціями «проступок» та «відповідальність за вчинення проступку» відповідно до теорії права та міжнародних стандартів щодо забезпечення правопорядку та діяльності органів державної влади.

### **4. Стан нормативно-правової бази в цій сфері правового регулювання**

Поєднання в одному нормативному акті матеріальних норм, які регулюють відповідальність за вчинення проступків у різних суспільно-економічних сферах, та процесуальних норм є таким що суперечить сучасним вимогам до ефективності законодавства. Виокремлення процесуальних норм щодо проваджень у справах про проступки в окремий нормативний акт дозволить в подальшому його поетапне вдосконалення відповідно до вимог часу.

У той же час особливості проваджень вже містяться в окремих кодексах, законах та підзаконних актах, приміром, Митному кодексі України, Податковому кодексі України тощо. У такому контексті нагально необхідним є створення «Кодексу України проваджень у справах про проступки», загального для всіх посадових осіб органів державної влади. У той же час доцільно в базових кодексах, у яких містяться норми щодо правового регулювання правовідносин

у відповідних суспільно-економічних галузях, виділяти окрему Спеціальну частину, у якій розміщувати норми, що регулюють особливості проваджень, що здійснюються відповідними органами державної влади, в юрисдикцію яких входить дотримання законодавства в цій сфері.

### **5. Фінансово-економічне обґрунтування**

Прийняття запропонованого Кодексу України про Проведення у справах про проступки не потребуватиме додаткових витрат з Державного бюджету України. Також прогнозується збільшення надходжень до державного та місцевих бюджетів у зв'язку з тим, що буде вдосконалена система стягнень за вчинення проступків у відповідних суспільно-економічних сферах.

### **6. Прогноз соціально-економічних, правових та інших наслідків прийняття законопроекту**

Удосконалення законодавства щодо забезпечення публічного порядку сприятиме поліпшенню публічного порядку та організації діяльності органів державної влади і відповідно захисту прав людини та громадянина.

### **Авторський колектив з розробки Кодексу України про Проведення у справах про проступки:**

Петков С.В., д-р юрид. наук, професор;  
Заросило В.О., д-р юрид. наук, професор;  
Соболь Є.Ю., д-р юрид. наук, професор;  
Армаш Н.О., д-р юрид. наук, доцент;  
Манжула А.А., д-р юрид. наук, доцент;  
Копотун І.М., д-р юрид. наук, професор;  
Калоянов Д.П., д-р юрид. наук, професор;  
Буглак Ю.О., канд. юрид. наук;  
Кривенко О.В., канд. юрид. наук, доцент;  
Шаповалов Б.Б., канд. псих. наук, доцент;  
Делія Ю.В., канд. юрид. наук, доцент;  
Комісаров С.А. канд. юрид. наук, доцент;  
Глушенко Л.Г. канд. юрид. наук, доцент;  
Коломоєць О.Д. канд. юрид. наук, доцент;  
Алієв Р.В., канд. юрид. наук, доцент;  
Задаля Д.К. канд. юрид. наук, доцент;  
Затько Йозеф, почесний доктор, професор;  
Столбовий В.П., канд. юрид. наук, доцент.

# «КОДЕКС УКРАЇНИ ПРО ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО ПРОСТУПКИ»

## ЗАГАЛЬНА ЧАСТИНА

### Глава 1. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

#### **Стаття 1. Завдання Кодексу України про Провадження у справах про проступки**

Завданням Кодексу України про Провадження у справах про проступки є охорона прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого правопорядку, зміцнення законності, запобігання проступкам, виховання громадян у дусі точного і неухильного додержання Конституції і законів України, поваги до прав, честі і гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством.

#### **Стаття 2. Законодавство України про провадження щодо проступків**

Законодавство України про провадження щодо проступків складається з цього Кодексу (закону) та інших нормативно-правових актів України. Положення цього Кодексу поширюються на розгляд справ про проступки, відповідальність за вчинення яких передбачена кодексами і законами.

Особливості провадження у справах щодо проступків регулюються кодексами і законами України. Кодекс України проваджень у справах про проступки є базовим. Норми спеціального законодавства не можуть суперечити цьому Кодексу.

#### **Стаття 3. Забезпечення законності при застосуванні заходів впливу за вчинення проступку**

Ніхто не може бути підданий заходу впливу у зв'язку з вчиненням проступку інакше, як на підставах і в порядку, встановлених законом.

Провадження в справах про проступки здійснюється на основі суворого додержання законності.

Застосування уповноваженими на те органами і посадовими особами заходів адміністративного впливу провадиться в межах їх компетенції, у точній відповідності з законом.

Додержання вимог закону при застосуванні заходів впливу за проступки забезпечується систематичним контролем з боку вишестоящих органів і посадових осіб, правом оскарження, іншими встановленими законом способами.

Прокурор здійснює нагляд за додержанням законів при застосуванні заходів впливу за проступки шляхом реалізації повноважень щодо нагляду за додержанням законів при застосуванні заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

#### **Стаття 4. Чинність закону про відповідальність за проступки**

Особа, яка вчинила проступок, підлягає відповідальності на підставі закону, що діє під час і за місцем вчинення проступку.

Закони, які пом'якшують або скасовують відповідальність за проступки, мають зворотну силу, тобто поширюються і на проступки, вчинені до видання цих законів. Закони, які встановлюють або посилюють відповідальність за проступки, зворотної сили не мають.

Проведення в справах про проступки ведеться на підставі закону, що діє під час і за місцем розгляду справи про проступки.

#### **Стаття 5. Запобігання вчиненню проступків**

Органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, громадські організації, трудові колективи розробляють і здійснюють заходи, спрямовані на запобігання вчиненню проступків, виявлення й усунення причин та умов, які сприяють їх вчиненню, на виховання громадян у дусі високої свідомості і дисципліни, суворого додержання законів України.

Органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації, забезпечуючи відповідно до Конституції України додержання законів, охорону державного і громадського порядку, прав громадян, координують на своїй території роботу всіх державних і громадських органів по запобіганню вчиненню проступків, керують діяльністю адміністративних комісій та інших підзвітних їм органів, покликаних вести боротьбу з вчиненням проступків.

## **Глава 2**

### **ПРОСТУПОК І ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПРОСТУПОК**

#### **Стаття 6. Поняття проступку**

Проступком визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на публічний по-

рядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено юридичну відповідальність.

Відповідальність за проступок, передбачена законодавством України, настає, якщо порушення за своїм характером не тягне за собою відповідно до закону кримінальної відповідальності.

### **Стаття 7. Вчинення проступку умисно**

Проступок визнається вчиненим умисно, коли особа, яка його вчинила, усвідомлювала протиправний характер своєї дії чи бездіяльності, передбачала її шкідливі наслідки і бажала їх або свідомо допускала настання цих наслідків.

### **Стаття 8. Вчинення проступку з необережності**

Проступок визнається вчиненим з необережності, коли особа, яка його вчинила, передбачала можливість настання шкідливих наслідків своєї дії чи бездіяльності, але легковажно розраховувала на їх відвернення або не передбачала можливості настання таких наслідків, хоч повинна була і могла їх передбачити.

### **Стаття 9. Вік, після досягнення якого настає відповідальність за вчинення проступку**

Відповідальності підлягають особи, які досягли на момент вчинення проступку шістнадцятирічного віку.

У разі вчинення особами віком від чотирнадцяти до вісімнадцяти років проступку проти публічного порядку, вони підлягають відповідальності на загальних підставах.

### **Стаття 10. Відповідальність посадових осіб**

Посадові особи підлягають відповідальності за проступки на загальних підставах.

Посадові особи підлягають відповідальності за адміністративні проступки, пов'язані з недодержанням установлених правил забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків.

### **Стаття 11. Відповідальність за проступки у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі**

Відповідальність за проступки у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі (за до-

помогою технічних засобів, що дають змогу здійснювати фото-зйомку або відеозапис та функціонують згідно із законодавством про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах), несуть юридичні та фізичні особи, за якими зареєстровано транспортний засіб.

### **Стаття 12. Відповідальність військовослужбовців за вчинення проступків**

Військовослужбовці та інших осіб, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів за вчинення проступків несуть відповідальність відповідно до чинного законодавства на загальних підставах.

У разі вчинення дисциплінарного проступку військовослужбовці та інші особи, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів за вчинення проступків несуть відповідальність відповідно до дисциплінарних статутів, які ними порушені.

### **Стаття 13. Відповідальність іноземців і осіб без громадянства**

Іноземці і особи без громадянства, які перебувають на території України, підлягають відповідальності за вчинення проступків на загальних підставах з громадянами України. Питання про відповідальність за вчинення проступків, вчинені на території України іноземцями, які згідно з чинними законами та міжнародними договорами України користуються імунітетом від адміністративної юрисдикції України, вирішуються дипломатичним шляхом.

### **Стаття 14. Обставини, що виключають відповідальність за вчинення проступку**

Особа, яка діяла в стані крайньої необхідності, необхідної оборони або яка була в стані неосудності, не підлягає відповідальності за вчинення проступку.

### **Стаття 15. Крайня необхідність**

Не є проступком дія, яка хоч і передбачена цим Кодексом або іншими законами, що встановлюють відповідальність за проступок, але вчинена в стані крайньої необхідності, тобто для усунення небезпеки, яка загрожує державному або громадському порядку, власності, правам і свободам громадян, установленому порядку управління, якщо ця небезпека за даних обставин не могла бути усунута іншими засобами і якщо заподіяна шкода є менш значною, ніж відвернена шкода.



### **Стаття 16. Необхідна оборона**

Не є проступком дія, яка хоч і передбачена цим Кодексом або іншими законами, що встановлюють відповідальність за вчинення проступку, але вчинена в стані необхідної оборони, тобто при захисті державного або публічного порядку, власності, прав і свобод громадян, установленого порядку управління від протиправного посягання шляхом заподіяння посягаючому шкоди, якщо при цьому не було допущено перевищення меж необхідної оборони.

Перевищенням меж необхідної оборони визнається явна невідповідність захисту характерові і суспільній шкідливості посягання.

### **Стаття 17. Неосудність**

Не підлягає відповідальності за вчинення проступку особа, яка під час вчинення протиправної дії чи бездіяльності була в стані неосудності, тобто не могла усвідомлювати свої дії або керувати ними внаслідок хронічної душевної хвороби, тимчасового розладу душевної діяльності, слабоумства чи іншого хворобливого стану.

### **Стаття 18. Можливість звільнення від відповідальності при малозначності проступку**

При малозначності вчиненого проступку орган (посадова особа), уповноважений вирішувати справу, може звільнити порушника від відповідальності і обмежитись усьним зауваженням.

## **Глава 3 СТЯГНЕННЯ ЗА ПРОСТУПОК**

### **Стаття 19. Мета стягнення за проступок**

Стягнення за проступок є мірою відповідальності і застосовується з метою виховання особи, яка вчинила проступок, в дусі додержання законів України, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами.

### **Стаття 20. Види стягнень за проступок**

За вчинення проступків можуть застосовуватись такі стягнення:

- 1) попередження;
- 2) штраф;

- 3) штрафні бали;
- 4) оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом проступку;
- 5) тимчасове вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом проступку;
- 6) конфіскація: предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом проступку; грошей, одержаних внаслідок вчинення проступку;
- 7) позбавлення спеціального права, наданого даному громадянину (права керування транспортними засобами, права полювання);
- 8) позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю;
- 9) громадські роботи;
- 10) виправні роботи.

Законами України може бути встановлено й інші, крім зазначених у цій статті, види стягнень.

Законами України може бути передбачено видворення за межі України іноземців і осіб без громадянства за вчинення проступків, які грубо порушують правопорядок.

### **Стаття 21. Заходи впливу, що застосовуються до неповнолітніх**

За вчинення проступків до неповнолітніх у віці від шістнадцяти до вісімнадцяти років можуть бути застосовані такі заходи впливу:

- 1) зобов'язання публічно або в іншій формі попросити вибачення у потерпілого;
- 2) попередження;
- 3) догана або сувора догана;
- 4) передача неповнолітнього під нагляд батькам або особам, які їх замінюють, чи під нагляд педагогічному або трудовому колективу за їх згодою, а також окремим громадянам на їх прохання.

### **Стаття 22. Основні і додаткові стягнення за вчинення проступків**

Оплатне вилучення, конфіскація предметів та позбавлення права керування транспортними засобами можуть застосовуватися як основні, так і додаткові стягнення; позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю - тільки як додаткове;

### **Стаття 23. Попередження**

Попередження як захід публічног стягнення виноситься в письмовій формі. У передбачених законом випадках попередження фіксується іншим установленим способом.

### **Стаття 24. Штраф**

Штраф є грошовим стягненням, що накладається на громадян, посадових та юридичних осіб за вчинення проступків у випадках і розмірі, встановлених цим Кодексом та іншими законами України.

Штраф за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, може бути накладено на громадянина після використання ним балів, передбачених цим Кодексом та законодавством, що регулює безпеку дорожнього руху.

### **Стаття 25. Оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення**

Оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом проступку, полягає в його примусовому вилученні за рішенням суду і наступній реалізації з передачею вирученої суми колишньому власникові з відрахуванням витрат по реалізації вилученого предмета.

Порядок застосування оплатного вилучення і види предметів, які підлягають вилученню, встановлюються цим Кодексом та іншими законами України.

### **Стаття 26. Конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом проступку**

Конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом проступку, полягає в примусовій безоплатній передачі цього предмета у власність держави за рішенням суду. Конфісковано може бути лише предмет, який є у приватній власності порушника, якщо інше не передбачено законами України.

Конфіскація вогнепальної зброї, інших знарядь полювання і бойових припасів не може застосовуватись до осіб, для яких полювання є основним джерелом існування.

Порядок застосування конфіскації, перелік предметів, які не підлягають конфіскації, встановлюються цим Кодексом та іншими законами України.

### **Стаття 27. Позбавлення спеціального права, наданого даному громадянинуві, позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю**

Позбавлення наданого даному громадянинуві права полювання застосовується на строк до трьох років за грубе або систематичне порушення порядку користування цим правом.

Позбавлення наданого даному громадянину права керування транспортними засобами застосовується на строк до трьох років за грубе або повторне порушення порядку користування цим правом або на строк до десяти років за систематичне порушення порядку користування цим правом.

Позбавлення права керування засобами транспорту не може застосовуватись до осіб, які користуються цими засобами в зв'язку з інвалідністю, за винятком випадків керування в стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції, а також у разі невиконання вимоги поліцейського про зупинку транспортного засобу, залишення на порушення вимог встановлених правил місця дорожньо-транспортної пригоди, учасниками якої вони є, ухилення від огляду на наявність алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції.

Позбавлення права полювання не може застосовуватись до осіб, для яких полювання є основним джерелом існування.

Позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю призначається судом на строк від шести місяців до одного року, коли з урахуванням характеру проступку, вчиненого за посадою, особи, яка вчинила проступок, та інших обставин справи суд визнає за неможливе збереження за нею права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю.

Позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю призначається судом строком на один рік.

### **Стаття 28. Громадські роботи**

Громадські роботи полягають у виконанні особою, яка вчинила проступок, у вільний від роботи чи навчання час безоплатних суспільно корисних робіт, вид яких визначають органи місцевого самоврядування.

Громадські роботи не призначаються особам, визнаним інвалідами першої або другої групи, вагітним жінкам, жінкам, старше 55 років та чоловікам, старше 60 років.

### **Стаття 29. Виправні роботи**

Виправні роботи застосовуються на строк до двох місяців з відбуванням їх за місцем постійної роботи особи, яка вчинила проступок, і з відрахуванням до двадцяти процентів її заробітку в доход держави.

## Глава 4. ОРГАНИ (ПОСАДОВІ ОСОБИ) УПОВНОВАЖЕНІ РОЗГЛЯДАТИ СПРАВИ ПРО ПРОСТУПКИ

### **Стаття 30. Органи (посадові особи), уповноважені розглядати справи про проступки**

Справи про проступки розглядаються:

- 1) комісіями при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад;
- 2) виконавчими комітетами сільських, селищних, міських рад;
- 3) органами внутрішніх справ, органами державних інспекцій та іншими органами (посадовими особами), уповноваженими на те законами України.

### **Стаття 31. Розмежування компетенції органів, уповноважених розглядати справи про проступок**

Адміністративні комісії при виконавчих органах сільських, селищних, міських рад вирішують усі справи про проступки, за винятком віднесених цим Законом до відання інших органів (посадових осіб).

Виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад, органи внутрішніх справ, органи державних інспекцій та інші уповноважені органи розглядають справи про проступки, віднесені цим Законом до їх відання.

### **Стаття 32. Порядок утворення колегіальних органів, уповноважених розглядати справи про проступок**

Адміністративні комісії утворюються відповідними органами місцевого самоврядування у складі голови, заступника голови, відповідального секретаря, а також членів комісії. В адміністративних комісіях при виконавчих органах міських рад є посада звільненого відповідального секретаря комісії. Порядок діяльності адміністративних комісій встановлюється цим Законом та іншими законодавчими актами України.

Адміністративні комісії при виконавчих комітетах районних у містах рад утворюються у разі надання районній у місті раді та її виконавчому комітету відповідних повноважень міською радою.

Порядок утворення інших колегіальних органів, уповноважених розглядати справи про проступок, а також порядок розгляду справ у цих органах визначаються законами України.

### **Стаття 33. Правомочність засідань колегіальних органів**

Адміністративні комісії мають право розглядати справи про проступок при наявності не менш як половини членів їх складу, а виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад - при наявності не менш як двох третин від загального складу виконавчого комітету.

Правомочність засідань інших колегіальних органів, уповноважених розглядати справи про проступок, встановлюється законодавством України.

### **Стаття 34. Повноваження посадових осіб, які розглядають справи про проступок**

Посадові особи, уповноважені розглядати справи про проступок, можуть накладати стягнення, передбачені цим Законом, у межах наданих їм повноважень і лише під час виконання службових обов'язків.

## **ОСОБЛИВА ЧАСТИНА**

### **Глава 5. ОСНОВНІ ПОЛОЖЕННЯ**

#### **Стаття 35. Завдання провадження в справах про проступки**

Завданнями провадження в справах про проступки є: своєчасне, всебічне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення в точній відповідності з законом, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню проступку, запобігання проступкам, виховання громадян у дусі додержання законів, зміцнення законності.

#### **Стаття 36. Порядок провадження в справах про проступки**

Порядок провадження в справах про проступки в органах (посадовими особами), уповноважених розглядати справи про проступки, визначається цим Законом та іншими законами України.

### **Стаття 37. Обставини, що виключають провадження в справі про проступки**

Провадження в справі про проступки не може бути розпочато, а розпочате підлягає закриттю за таких обставин:

- 1) відсутність події і складу проступку;
- 2) недосягнення особою на момент вчинення проступку шістнадцятирічного віку;
- 3) неосудність особи, яка вчинила протиправну дію чи бездіяльність;
- 4) вчинення дії особою в стані крайньої необхідності або необхідної оборони;
- 5) скасування акта, який встановлює відповідальність;
- 6) закінчення на момент розгляду справи про проступок строків;
- 7) наявність по тому самому факту щодо особи, яка приймається до відповідальності, постанови компетентного органу (посадової особи) про накладення стягнення, або нескасованої постанови про закриття справи про проступок, а також повідомлення про підозру особі у кримінальному провадженні по даному факту;
- 9) смерть особи, щодо якої було розпочато провадження в справі.

### **Стаття 38. Розгляд справи про проступок на засадах рівності громадян**

Розгляд справи про проступок здійснюється на засадах рівності перед законом і органом (посадовою особою), який розглядає справу, всіх громадян незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мови та інших обставин.

### **Стаття 39. Відкритий розгляд справи про проступок**

Справа про проступок розглядається відкрито крім випадків, коли це суперечить інтересам охорони державної таємниці.

З метою підвищення виховної і запобіжної ролі провадження в справах про проступок такі справи можуть розглядатися безпосередньо в трудових колективах, за місцем навчання або проживання порушника.

Провадження в справах про проступки розпочинається одразу після надходження заяви про вчинення проступку або одразу після виявлення проступку уповноваженою посадовою особою.

Провадження розпочинається складенням протоколу про вчинення проступку.

#### **Стаття 40. Прокурорський нагляд за виконанням законів при провадженні в справах про проступок**

Прокурор, заступник прокурора, здійснюючи нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів при провадженні в справах про проступок має право: порушувати провадження в справі про проступок; знайомитися з матеріалами справи; перевіряти законність дій органів (посадових осіб) при провадженні в справі; брати участь у розгляді справи; заявляти клопотання; давати висновки з питань, що виникають під час розгляду справи; перевіряти правильність застосування відповідними органами (посадовими особами) заходів впливу за проступок; вносити подання, оскаржувати постанову і рішення по скаргі в справі про проступок, а також вчиняти інші передбачені законом дії.

#### **Стаття 41. Докази**

Доказами в справі про проступки, є будь-які фактичні дані, на основі яких у визначеному законом порядку орган (посадова особа) встановлює наявність чи відсутність проступку, винність даної особи в його вчиненні та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи. Ці дані встановлюються протоколом про проступок, поясненнями особи, яка притягається до відповідальності, потерпілих, свідків, висновком експерта, речовими доказами, показаннями технічних приладів та технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозаписучих засобів фото- і кінозйомки, відеозапису, які використовуються при нагляді за виконанням правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху, протоколом про вилучення речей і документів, а також іншими документами.

#### **Стаття 42. Оцінка доказів**

Орган (посадова особа) оцінює докази за своїм внутрішнім переконанням, що ґрунтується на всебічному, повному і об'єктивному дослідженні всіх обставин справи в їх сукупності, керуючись законом і правосвідомістю.

#### **Стаття 43. Передача матеріалів прокурору, органу досудового розслідування**

Якщо при розгляді справи орган (посадова особа) прийде до висновку, що в порушенні є ознаки кримінального правопорушення, він передає матеріали прокурору або органу досудового розслідування.



## Глава 6. ПРОТОКОЛ ПРО ВЧИНЕННЯ ПРОСТУПКУ

### Стаття 44. Складення протоколу про вчинення проступку

Про вчинення проступку складається протокол уповноваженими на те посадовою особою або представником громадської організації чи органу громадської самодіяльності.

Протокол про вчинення проступку складається у двох екземплярах, один з яких під розписку вручається особі, яка притягається до відповідальності.

### Стаття 45. Особи, які мають право складати протоколи про проступок

Протоколи про проступок мають право складати уповноважені на те посадові особи органів державної влади.

### Стаття 46. Зміст протоколу про проступок

У протоколі про проступок зазначаються: дата і місце його складення, посада, прізвище, ім'я, по батькові особи, яка склала протокол; відомості про особу, яка притягається до відповідальності (у разі її виявлення); місце, час вчинення і суть проступку; нормативний акт, який передбачає відповідальність за даний проступок; прізвища, адреси свідків і потерпілих, якщо вони є; пояснення особи, яка притягається до відповідальності; інші відомості, необхідні для вирішення справи. Якщо проступком заподіяно матеріальну шкоду, про це також зазначається в протоколі.

Протокол підписується особою, яка його склала, і особою, яка притягається до відповідальності; при наявності свідків і потерпілих протокол може бути підписано також і цими особами.

У разі відмови особи, яка притягається до відповідальності, від підписання протоколу, в ньому робиться запис про це. Особа, яка притягається до відповідальності, має право подати пояснення і зауваження щодо змісту протоколу, які додаються до протоколу, а також викласти мотиви свого відмовлення від його підписання.

При складенні протоколу особі, яка притягається до відповідальності, роз'яснюються його права і обов'язки, передбачені статтею 74 цього Кодексу, про що робиться відмітка у протоколі.

### **Стаття 47. Надіслання протоколу**

Протокол надсилається органу (посадовій особі), уповноваженому розглядати справу про проступок.

### **Стаття 48. Доставлення порушника**

З метою складення протоколу про проступок в разі неможливості скласти його на місці вчинення проступку порушника може бути доставлено в поліцію, в підрозділ Військової служби правопорядку у Збройних Силах України чи до органу Державної прикордонної служби України, штабу громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, чи громадського пункту з охорони громадського порядку працівником поліції, посадовою особою Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, військовослужбовцем чи працівником Державної прикордонної служби України або членом громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, а при порушенні законодавства про державну таємницю – до органів Служби безпеки України її співробітником. Доставлення порушника з числа кадрових співробітників розвідувального органу України при виконанні ним своїх службових обов'язків здійснюється тільки у присутності офіційного представника цього органу.

При вчиненні порушень правил користування засобами транспорту, правил щодо охорони порядку і безпеки руху, правил спрямованих на забезпечення схоронності вантажів на транспорті, правил пожежної безпеки, санітарно-гігієнічних і санітарно-протиепідемічних правил на транспорті порушника може бути доставлено уповноваженою на те особою в поліцію, якщо у нього немає документів, що посвідчують особу, і немає свідків, які б могли повідомити необхідні дані про нього.

При вчиненні лісопорушень, порушень правил полювання, правил рибальства і охорони рибних запасів та інших порушень законодавства про охорону і використання тваринного світу, якщо особу порушника не може бути встановлено на місці порушення, працівники державної лісової охорони, а в лісах колективних сільськогосподарських підприємств - працівники лісової охорони зазначених підприємств, уповноважені на те посадові особи органів, які здійснюють державний нагляд за додержанням правил полювання, органів рибохорони, посадові особи інших органів, які здійснюють дер-

жавний контроль за охороною і використанням тваринного світу, працівники служб охорони територій та об'єктів природно-заповідного фонду, а також працівники поліції можуть доставляти осіб, які вчинили ці проступки, у поліцію чи в приміщення виконавчого органу сільської, селищної ради.

Доставлення порушника може провадитись також членами громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону, громадськими інспекторами охорони природи, громадськими мисливськими інспекторами, громадськими інспекторами органів рибоохорони та громадськими лісовими інспекторами.

У разі вчинення порушень вимог законодавства про охорону культурної спадщини, якщо особу порушника неможливо встановити на місці вчинення порушення, уповноважені посадові особи органів охорони культурної спадщини, адміністрацій історико-культурних заповідників та історико-культурних заповідних територій можуть доставляти осіб, які вчинили ці проступки, до поліції чи до приміщення виконавчого органу сільської, селищної, міської ради для встановлення особи порушника та складення протоколу про проступок.

У разі вчинення порушень земельного законодавства, якщо особу порушника неможливо встановити на місці вчинення порушення, державні інспектори у сфері державного контролю за використанням та охороною земель і дотриманням вимог законодавства України про охорону земель можуть доставляти осіб, які вчинили ці порушення, до поліції чи до приміщення виконавчого органу сільської, селищної, міської ради для встановлення особи порушника та складення протоколу про проступок.

При вчиненні проступку, зв'язаних з посяганням на охоронювані об'єкти, інше майно, порушника може бути доставлено працівниками воєнізованої охорони у службове приміщення воєнізованої охорони або в поліцію для припинення проступку, встановлення особи порушника і складення протоколу про проступок.

При вчиненні проступків, пов'язаних із незаконним зберіганням спеціальних технічних засобів негласного отримання інформації, порушника може бути доставлено до органів Служби безпеки України її працівником для встановлення особи порушника і складення протоколу про проступок.

Доставлення порушника має бути проведено в можливо короткий строк.

Перебування доставленої особи у штабі громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону чи громадському пункті з охорони громадського порядку, приміщенні виконавчого органу сільської, селищної ради не може тривати більш як одну годину, якщо не встановлено інше.

У разі вчинення військовослужбовцями, військовозобов'язаними та резервістами під час проходження зборів, а також працівниками Збройних Сил України під час виконання ними службових обов'язків проступків та в разі наявності обставин, зазначених у частині першій цієї статті, доставлення порушника уповноваженими на те посадовими особами здійснюється у підрозділі Військової служби правопорядку у Збройних Силах України.

## Глава 7.

### ЗАХОДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО ПРОСТУПОК

#### Стаття 49. Заходи забезпечення провадження в справах про проступок

У випадках, прямо передбачених законами України, з метою припинення проступку, коли вичерпано інші заходи впливу, встановлення особи, складення протоколу про проступок у разі неможливості складення його на місці вчинення проступку, якщо складення протоколу є обов'язковим, забезпечення своєчасного і правильного розгляду справ та виконання постанов по справах про проступок допускаються адміністративне затримання особи, особистий огляд, огляд речей і вилучення речей та документів, у тому числі посвідчення водія, ліцензійної картки на транспортний засіб, тимчасове затримання транспортного засобу, відсторонення водіїв від керування транспортними засобами, річковими і маломірними суднами та огляд на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння, а також щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції.

Порядок адміністративного затримання, особистого огляду, огляду речей і вилучення речей та документів, у тому числі посвідчення водія, ліцензійної картки на транспортний засіб, тимчасове затримання транспортного засобу, відсторонення водіїв від керування транспортними засобами, річковими і маломірними

ми суднами та огляд на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння, а також щодо вживання лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції, з метою, передбаченою цією статтею, визначається цим Законом та іншими законами України.

Відшкодування шкоди, заподіяної громадянину незаконним застосуванням заходів забезпечення провадження у справах про проступок, проводиться в порядку, встановленому законом.

### **Стаття 50. Затримання**

Про затримання складається протокол, в якому зазначаються: дата і місце його складення; посада, прізвище, ім'я та по батькові особи, яка склала протокол; відомості про особу затриманого; час і мотиви затримання. Протокол підписується посадовою особою, яка його склала, і затриманим. У разі відмовлення затриманого від підписання протоколу в ньому робиться запис про це.

Про місце перебування особи, затриманої за вчинення проступку, негайно повідомляються її родичі, а на її прохання також власник відповідного підприємства, установи, організації або уповноважений ним орган.

### **Стаття 51. Органи (посадові особи), правомочні здійснювати затримання**

Адміністративне затримання особи, яка вчинила проступок, може провадитися лише органами (посадовими особами), уповноваженими на те законами України.

Адміністративне затримання провадиться:

1) органами внутрішніх справ – при вчиненні дрібного хуліганства, вчиненні насильства в сім'ї, порушення порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій, при поширюванні неправдивих чуток, вчиненні злісної непокори законному розпорядженню чи вимозі працівника поліції, члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, а також військовослужбовця чи образи їх, закликів до невиконання вимог працівника поліції, при прояві неповаги до суду, вчиненні незаконного доступу до інформації в автоматизованих системах, порушення правил про валютні операції, правил обігу наркотичних засобів або психотропних речовин, незаконного продажу товарів або інших предметів, дрібної спекуляції, торгівлі з рук у не встановле-

них місцях, при розпиванні спиртних напоїв у громадських місцях чи появі у громадських місцях у п'яному вигляді, що ображає людську гідність і громадську мораль, у випадках, коли є підстави вважати, що особа займається проституцією, при порушенні правил дорожнього руху, правил полювання, рибальства і охорони рибних запасів та інших порушень законодавства про охорону і використання тваринного світу, при порушенні правил перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні і транзитного проїзду через територію України, а також в інших випадках, прямо передбачених законами України;

2) органами прикордонної служби - у разі незаконного перетинання або спроби незаконного перетинання державного кордону України, порушення порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї, порушення прикордонного режиму, режиму в пунктах пропуску через державний кордон України або режимних правил у контрольних пунктах в'їзду - виїзду, вчинення злісної непокори законному розпорядженню або вимозі військовослужбовця чи працівника Державної прикордонної служби України або члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, порушення правил використання об'єктів тваринного світу в межах прикордонної смуги та контрольованого прикордонного району, у територіальному морі, внутрішніх водах та виключній (морській) економічній зоні України, порушення правил перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні і транзитного проїзду через територію України;

3) старшою у місці розташування охоронюваного об'єкта посадовою особою воєнізованої охорони – при вчиненні проступку, зв'язаних з посяганням на охоронювані об'єкти, інше;

4) посадовими особами Військової служби правопорядку у Збройних Силах України – у разі вчинення військовослужбовцями, військовозобов'язаними та резервістами під час проходження зборів, а також працівниками Збройних Сил України під час виконання ними службових обов'язків дрібного хуліганства, злісної непокори законному розпорядженню чи вимозі посадової особи Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, закликів до невиконання вимог цієї особи, порушення правил зберігання, носіння або перевезення вогнепальної, холодної чи пневматичної зброї і бойових припасів, дрібного викрадення чужого майна, у разі розпивання пива (крім безалкогольного), алкогольних, слабоалкогольних напоїв у заборонених законом місцях, поя-

ви у громадських місцях у п'яному вигляді, порушення правил обігу наркотичних засобів або психотропних речовин, а також у разі порушення правил дорожнього руху водіями чи іншими особами, які керують військовими транспортними засобами;

5) органами Служби безпеки України – при порушенні законодавства про державну таємницю або здійсненні незаконного доступу до інформації в автоматизованих системах, зберіганні спеціальних технічних засобів негласного отримання інформації;

6) посадовими особами органів і установ виконання покарань та слідчих ізоляторів – у разі вчинення прихованої від огляду передачі або спроби передачі будь-яким способом особам, яких тримають у слідчих ізоляторах і установах виконання покарань, алкогольних напоїв, лікарських та інших засобів, що викликають одурманювання, а також інших заборонених для передачі предметів;

7) посадовими особами, уповноваженими на те центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, – при порушенні законодавства про перебування в Україні іноземців та осіб без громадянства і транзитний проїзд через територію України.

### **Стаття 52. Строки затримання**

Адміністративне затримання особи, яка вчинила проступок, може тривати не більш як три години.

Осіб, які незаконно перетнули або зробили спробу незаконно перетнути державний кордон України, порушили порядок в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї, порушили прикордонний режим, режим в пунктах пропуску через державний кордон України або режимні правила у контрольних пунктах в'їзду - виїзду, вчинили злісну непокору законному розпорядженню або вимозі військовослужбовця чи працівника Державної прикордонної служби України або члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, а також іноземців та осіб без громадянства, які порушили правила перебування в Україні або транзитного проїзду через територію України, може бути затримано на строк до трьох годин для складення протоколу, а в необхідних випадках для встановлення особи і з'ясування обставин про-

ступку - до трьох діб з повідомленням про це письмово прокурора протягом двадцяти чотирьох годин з моменту затримання.

Осіб, які порушили правила обігу наркотичних засобів і психотропних речовин, може бути затримано на строк до трьох годин для складення протоколу, а в необхідних випадках для встановлення особи, проведення медичного огляду, з'ясування обставин придбання вилучених наркотичних засобів і психотропних речовин та їх дослідження – до трьох діб з повідомленням про це письмово прокурора протягом двадцяти чотирьох годин з моменту затримання.

### **Стаття 53. Особистий огляд і огляд речей**

Особистий огляд може провадитись уповноваженими на те посадовими особами Служби безпеки України, органів внутрішніх справ, органів і установ виконання покарань та слідчих ізоляторів, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, воєнізованої охорони, цивільної авіації, митниці і органів прикордонної служби, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, а у випадках, прямо передбачених законами України, також і інших органів.

Особистий огляд може провадитись уповноваженою на те особою однієї статі з оглядуваним і в присутності двох понятих тієї ж статі.

Огляд речей може провадитись уповноваженими на те посадовими особами Служби безпеки України, органів внутрішніх справ, органів і установ виконання покарань та слідчих ізоляторів, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, воєнізованої охорони, цивільної авіації, митниці, органів прикордонної служби, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, природоохоронних органів, державними інспекторами з питань інтелектуальної власності, органів лісоохорони, органів рибоохорони, органів, що здійснюють державний нагляд за додержанням правил полювання, а у випадках, прямо передбачених законами України, також і інших органів. При вчиненні порушень законодавства про охорону і використання тваринного світу уповноважені на те посадові особи орга-



нів, які здійснюють державний нагляд за додержанням правил полювання, органів рибоохорони, а також працівники поліції, військовослужбовці та працівники Державної прикордонної служби України можуть провадити в установленому порядку огляд транспортних засобів.

Огляд речей, ручної кладі, багажу, знарядь полювання і лову риби, добутої продукції, транспортних засобів та інших предметів здійснюється, як правило, у присутності особи, у власності (володінні) якої вони є. У невідкладних випадках зазначені речі, предмети може бути піддано оглядові з участю двох понять під час відсутності власника (володільця).

Про особистий огляд, огляд речей складається протокол або про це робиться відповідний запис у протоколі про проступок або в протоколі про адміністративне затримання.

Особистий огляд, огляд речей у митницях провадиться в порядку, встановленому Митним Законом України.

#### **Стаття 54. Вилучення речей і документів**

Речі і документи, що є знаряддям або безпосереднім об'єктом проступку, виявлені під час затримання, особистого огляду або огляду речей, вилучаються посадовими особами органів державної влади. Вилучені речі і документи зберігаються до розгляду справи про проступок у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України за погодженням із Державною судовою адміністрацією України, а після розгляду справи, залежно від результатів її розгляду, їх у встановленому порядку конфіскують, або повертають володільцеві, або знищують, а при оплатному вилученні речей – реалізують. Вилучені орден, медаль, нагрудний знак до почесного звання СРСР, почесного звання Української РСР, Почесної Грамоти і Грамоти Президії Верховної Ради Української РСР, почесного звання України, відзнаки Президента України, нагородна зброя, після розгляду справи підлягають поверненню їх законному володільцеві, а якщо він невідомий, надсилаються відповідно до Адміністрації Президента України. Вилучені самогон та інші міцні спиртні напої домашнього вироблення, апарати для їх вироблення після розгляду справи підлягають знищенню працівниками поліції.

Про вилучення речей і документів складається протокол або робиться відповідний запис у протоколі про проступок, про огляд речей або адміністративне затримання.

При вчиненні визначеного переліку порушень, працівник поліції, а також посадова особа прикордонної служби має право вилучити нагородну, вогнепальну мисливську, пневматичну зброю калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів за секунду та холодну зброю, бойові припаси і спеціальні засоби самооборони.

Працівник поліції, посадова особа прикордонної служби має право провести особистий огляд і огляд речей порушника в порядку, встановленому статтею 65 цього Кодексу. До особи, яка вчинила проступок під час виконання службових обов'язків, вилучення зброї, особистий огляд і огляд речей застосовуються лише у невідкладних випадках.

### **Стаття 55. Тимчасове вилучення посвідчення водія**

У разі наявності підстав вважати, що водієм вчинено порушення, за яке відповідно до цього Кодексу може бути накладено стягнення у вигляді позбавлення права керування транспортними засобами, працівник відповідного підрозділу Міністерства внутрішніх справ України, що забезпечує безпеку.

Після закінчення тримісячного строку тимчасового вилучення посвідчення водія, у випадках, якщо не прийнято рішення щодо позбавлення водія права керування транспортним засобом або якщо справа про проступок не розглянута у встановлений законом строк, особа має право звернутися за отриманням вилученого документа. Таке звернення особи є обов'язковим для його виконання незалежно від стадії вирішення справи про проступок.

За подання такого звернення та повернення особі тимчасово вилученого посвідчення водія не може стягуватися плата.

Порядок тимчасового вилучення посвідчення водія визначається Кабінетом Міністрів України.

### **Стаття 56. Тимчасове затримання транспортних засобів**

У разі наявності підстав вважати, що водієм вчинено порушення, працівник відповідного підрозділу Міністерства внутрішніх справ України, що забезпечує безпеку дорожнього руху, тимчасово затримує транспортний засіб шляхом блокування або доставляє його для зберігання на спеціальний майданчик чи стоянку (якщо розміщення затриманого транспортного засобу суттєво перешкоджає дорожньому руху), в тому числі за допомогою спеціального автомобіля - евакуатора. Про

тимчасове затримання робиться відповідний запис у протоколі про проступок. Після тимчасового затримання транспортного засобу працівник відповідного підрозділу Міністерства внутрішніх справ України, що забезпечує безпеку дорожнього руху, зобов'язаний надати особі можливість повідомити про тимчасове затримання транспортного засобу та своє місцезнаходження іншу особу за власним вибором і вжити заходів щодо повернення автомобіля до місця постійної дислокації, а також забороняє експлуатацію транспортного засобу до усунення несправностей, виявлених у процесі його огляду, або до демонтажу спеціальних світлових або звукових сигнальних пристроїв.

Транспортний засіб може бути тимчасово затриманий на строк до вирішення справи про проступок, але не більше трьох днів з моменту такого затримання.

Після закінчення триденного строку тимчасового затримання транспортного засобу особа має право звернутися за отриманням тимчасово затриманого транспортного засобу. Таке звернення особи є обов'язковим для його виконання незалежно від стадії вирішення справи про проступок.

За подання такого звернення та повернення особі тимчасово затриманого транспортного засобу не може стягуватися плата.

Порядок тимчасового затримання та зберігання транспортних засобів на спеціальних майданчиках та стоянках визначається Кабінетом Міністрів України.

### **Стаття 57. Тимчасове вилучення ліцензійної картки на транспортний засіб**

У разі експлуатації транспортного засобу під час надання послуг з перевезення пасажирів або небезпечних вантажів без посвідчення водія відповідної категорії, а також направлення в рейс одного водія на автобусний маршрут протяжністю понад п'ятсот кілометрів при здійсненні пасажирських перевезень працівник відповідного підрозділу Міністерства внутрішніх справ України, що забезпечує безпеку дорожнього руху, тимчасово вилучає ліцензійну картку на транспортний засіб.

Про тимчасове вилучення ліцензійної картки на транспортний засіб складається відповідний акт. Порядок тимчасового вилучення ліцензійної картки на транспортний засіб визначається Кабінетом Міністрів України.

**Стаття 58. Відсторонення осіб від керування транспортними засобами, річковими і маломірними суднами та огляд на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції**

Особи, які керують транспортними засобами, річковими або маломірними суднами і щодо яких є підстави вважати, що вони перебувають у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції, підлягають відстороненню від керування цими транспортними засобами, річковими або маломірними суднами та оглядові на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції.

Огляд водія (судноводія) на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують його увагу та швидкість реакції, проводиться з використанням спеціальних технічних засобів працівником поліції у присутності двох свідків.

У разі незгоди водія (судноводія) на проведення огляду на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують його увагу та швидкість реакції, працівником поліції з використанням спеціальних технічних засобів або в разі незгоди з його результатами огляд проводиться в закладах охорони здоров'я.

Перелік закладів охорони здоров'я, яким надається право проведення огляду особи на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують її увагу та швидкість реакції, затверджується управліннями охорони здоров'я місцевих державних адміністрацій.

Проведення огляду осіб на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції, в інших закладах забороняється.

Огляд осіб на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції, здійснюється в закладах встановлення підстав для його здійснен-

ня. Огляд у закладі охорони здоров'я та складення висновку за результатами огляду проводиться в присутності працівника поліції. Кожний випадок огляду осіб на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції, у закладі охорони здоров'я реєструється в порядку, визначеному спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади в галузі охорони здоров'я.

Огляд особи на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують її увагу та швидкість реакції, проведений з порушенням вимог цієї статті, вважається недійсним.

Направлення особи для огляду на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують її увагу та швидкість реакції, і проведення такого огляду здійснюються в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

У разі відсторонення особи від керування транспортним засобом, річковим або маломірним судном можливість керування цим транспортним засобом, річковим або маломірним судном надається уповноваженій нею особі, яка має посвідчення водія (судноводія) відповідної категорії та може бути допущена до керування транспортним засобом, річковим або маломірним судном.

### **Стаття 59. Проведення перевірок**

Проведення перевірок здійснюють контролюючі органи по відповідним напрямкам діяльності визначених в законодавстві.

Контролюючі органи наділені наступним переліком прав:

- 1) проводити відповідно до законодавства перевірки;
- 2) запитувати та вивчати під час проведення перевірок первинні документи, фінансову, статистичну та іншу звітність;
- 3) вимагати під час проведення перевірок від суб'єктів, що перевіряються, проведення інвентаризації основних засобів, товарно-матеріальних цінностей, коштів, зняття залишків товарно-матеріальних цінностей, готівки;
- 4) вимагати під час проведення перевірок від посадових або службових осіб залучення повноважних осіб для спільного з працівниками контролюючого органу здійснення перевірки;
- 5) доступу під час проведення перевірок до територій, приміщень (крім житла громадян) та іншого майна, що використовуються для провадження діяльності суб'єкта, що перевіряється;

6) у разі виявлення порушення вимог законодавства України, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи, надсилати письмові запити щодо надання засвідчених належним чином копій документів;

7) вимагати під час проведення перевірок від керівників та інших посадових осіб підприємств, установ та організацій, а також фізичних осіб, які провадять незалежну професійну діяльність, усунення виявлених порушень законодавства;

8) інші повноваження закріплені у законодавстві, якими регламентується діяльність контролюючих органів.

Порядок, строк проведення перевірок та оформлення їх результатів регламентується податковим, бюджетним та іншим законодавством в залежності від об'єкту посягання окресленого в межах складу проступку.

#### **Стаття 60. Оскарження заходів забезпечення провадження у справах про проступок**

Адміністративне затримання, особистий огляд, огляд речей і вилучення речей та документів, у тому числі посвідчення водія, ліцензійної картки на транспортний засіб, тимчасове затримання транспортного засобу, відсторонення водіїв від керування транспортними засобами, річковими і маломірними суднами та огляд на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння, а також щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції, може бути оскаржено заінтересованою особою у вищестоящий орган (вищестоящий посадовій особі) відносно органу (посадовій особі), який застосував ці заходи, або до суду.

Оскарження заходів забезпечення провадження у справах про проступок не зупиняє їх виконання.

### **Глава 8.**

## **ОСОБИ, ЯКІ БЕРУТЬ УЧАСТЬ У ПРОВАДЖЕННІ В СПРАВІ ПРО ПРОСТУПОК**

#### **Стаття 61. Права особи, яка притягається до відповідальності**

Особа, яка притягається до відповідальності має право: знайомитися з матеріалами справи, давати пояснення, подавати докази, заявляти клопотання; при розгляді справи корис-

туватися юридичною допомогою адвоката, іншого фахівця у галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи, виступати рідною мовою і користуватися послугами перекладача, якщо не володіє мовою, якою ведеться провадження; оскаржити постанову по справі. Справа про проступок розглядається в присутності особи, яка притягається до відповідальності. Під час відсутності цієї особи справу може бути розглянуто лише у випадках, коли є дані про своєчасне її сповіщення про місце і час розгляду справи і якщо від неї не надійшло клопотання про відкладення розгляду справи.

При розгляді окремих справ про проступок, присутність особи, яка притягається до відповідальності, є обов'язковою.

У разі ухилення від явки на виклик органу внутрішніх справ цю особу може бути органом внутрішніх справ (поліцією) піддано приводу.

Законами України може бути передбачено й інші випадки, коли явка особи, яка притягається до відповідальності, в орган (до посадової особи), який вирішує справу, є обов'язковою.

### **Стаття 62. Потерпілий**

Потерпілим є особа, якій проступком заподіяно моральну, фізичну або майнову шкоду.

Потерпілий має право знайомитися з матеріалами справи, заявляти клопотання, при розгляді справи користуватися правовою допомогою адвоката, іншого фахівця у галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи, оскаржувати постанову по справі про проступок.

Потерпілого може бути опитано як свідка.

### **Стаття 63. Законні представники та представники**

Інтереси особи, яка притягається до відповідальності, і потерпілого, які є неповнолітніми або особами, що через свої фізичні або психічні вади не можуть самі здійснювати свої права у справах про проступок, мають право представляти їх законні представники (батьки, усиновителі, опікуни, піклувальники).

Інтереси потерпілого може представляти представник - адвокат, інший фахівець у галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи.

Законні представники та представники мають право знайомитися з матеріалами справи; заявляти клопотання; від імені особи, інтереси якої вони представляють, приносити скарги на рішення органу (посадової особи), який розглядає справу.

Повноваження адвоката як представника потерпілого посвідчуються документами, зазначеними у частині другій статті 77 цього Кодексу.

#### **Стаття 64. Захисник**

У розгляді справи про проступок можуть брати участь адвокат, інший фахівець у галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи. Ці особи мають право знайомитися з матеріалами справи; заявляти клопотання; за дорученням особи, яка його запросила, від її імені подавати скарги на рішення органу (посадової особи), який розглядає справу, а також мають інші права, передбачені законами України.

Повноваження адвоката на участь у розгляді справи підтверджуються довіреністю на ведення справи, посвідченою нотаріусом або посадовою особою, якій відповідно до Кодексу надано право посвідчувати довіреності, або ордером чи дорученням органу (установи), уповноваженого законом на надання безоплатної правової допомоги, або договором про надання правової допомоги. До ордера обов'язково додається витяг з договору, в якому зазначаються повноваження адвоката або обмеження його прав на вчинення окремих дій як захисника. Витяг засвідчується підписами сторін.

Якщо особа є суб'єктом права на безоплатну вторинну правову допомогу, у розгляді справи про проступок може брати участь адвокат, який призначений Центром з надання безоплатної вторинної правової допомоги. Зазначений адвокат має права, передбачені частиною першою цієї статті та іншими законами.

Повноваження адвоката, призначеного Центром з надання безоплатної вторинної правової допомоги, підтверджуються дорученням, що видається Центром з надання безоплатної вторинної правової допомоги.

#### **Стаття 65. Свідок**

Як свідок у справі про проступок може бути викликана кожна особа, про яку є дані, що їй відомі які-небудь обставини, що підлягають установленню по даній справі. На виклик органу (по-



садової особи), у провадженні якого перебуває справа, свідок зобов'язаний з'явитися в зазначений час, дати правдиві пояснення, повідомити все відоме йому по справі і відповісти на поставлені запитання.

### **Стаття 66. Експерт**

Експерт призначається органом (посадовою особою), у провадженні якого перебуває справа про проступок, у разі коли виникає потреба в спеціальних знаннях, у тому числі для визначення розміру майнової шкоди, заподіяної проступком, а також суми грошей, одержаних внаслідок вчинення проступку, які підлягають конфіскації.

Експерт зобов'язаний з'явитися на виклик органу (посадової особи) і дати об'єктивний висновок у поставлених перед ним питаннях.

Експерт має право знайомитися з матеріалами справи, що стосуються предмета експертизи, заявляти клопотання про надання йому додаткових матеріалів, необхідних для дачі висновку; з дозволу органу (посадової особи), в провадженні якого перебуває справа про проступок, ставити особі, яка притягається до відповідальності, потерпілому, свідкам запитання, що стосуються предмета експертизи; бути присутнім при розгляді справи.

### **Стаття 67. Перекладач**

Перекладач призначається органом (посадовою особою), в провадженні якого перебуває справа про проступок.

Перекладач зобов'язаний з'явитися на виклик органу (посадової особи) і зробити повно й точно доручений йому переклад.

### **Стаття 68. Відшкодування витрат потерпілим, свідкам, експертам і перекладачам**

Потерпілим, свідкам, експертам і перекладачам відшкодовуються у встановленому порядку витрати, що їх вони зазнали у зв'язку з явкою в орган (до посадової особи), в провадженні якого перебуває справа про проступок.

За особами, яких викликають як потерпілих, свідків, експертів і перекладачів, зберігається у встановленому порядку середній заробіток за місцем роботи за час їх відсутності у зв'язку з явкою в орган (до посадової особи), в провадженні якого перебуває справа про проступок.

## **Глава 9. РОЗГЛЯД СПРАВ ПРО ПРОСТУПОК**

### **Стаття 69. Місце розгляду справи про проступок**

Справа про проступок розглядається за місцем його вчинення.

Справи про проступок, коли проступок вчинено водієм, можуть також розглядатися за місцем обліку транспортних засобів або за місцем проживання порушників.

Адміністративними комісіями справи про проступок розглядаються за місцем проживання порушника.

Законами України може бути передбачено й інше місце розгляду справи про проступок.

### **Стаття 70. Строки розгляду справ про проступок**

Справа про проступок розглядається у п'ятнадцятиденний строк з дня одержання органом (посадовою особою), правомочним розглядати справу, протоколу про проступок та інших матеріалів справи.

Законами України може бути передбачено й інші строки розгляду справ про проступок.

### **Стаття 71. Повідомлення про розгляд справи**

Повістка особі, яка притягається до відповідальності, вручається не пізніше як за три доби до дня розгляду справи, в якій зазначаються дата і місце розгляду справи.

Інші особи, які беруть участь у провадженні по справі про проступок, повідомляються про день розгляду справи в той же строк.

### **Стаття 71. Підготовка до розгляду справи про проступок**

Орган (посадова особа) при підготовці до розгляду справи про проступок вирішує такі питання:

1) чи належить до його компетенції розгляд даної справи;

2) чи правильно складено протокол та інші матеріали справи про проступок;

3) чи сповіщено осіб, які беруть участь у розгляді справи, про час і місце її розгляду;

4) чи витребувано необхідні додаткові матеріали;

5) чи підлягають задоволенню клопотання особи, яка притягається до відповідальності, потерпілого, їх законних представників і адвоката.

### **Стаття 72. Порядок розгляду справи про проступок**

Розгляд справи розпочинається з оголошення складу колегіального органу або представлення посадової особи, яка розглядає дану справу.

Головуючий на засіданні колегіального органу або посадова особа, що розглядає справу, оголошує, яка справа підлягає розгляду, хто притягається до відповідальності, роз'яснює особам, які беруть участь у розгляді справи, їх права і обов'язки. Після цього оголошується протокол про проступок. На засіданні заслуховуються особи, які беруть участь у розгляді справи, досліджуються докази і вирішуються клопотання.

### **Стаття 73. Обставини, що підлягають з'ясуванню при розгляді справи про проступок**

Орган (посадова особа) при розгляді справи про проступок зобов'язаний з'ясувати: чи був вчинений проступок, чи винна дана особа в його вчиненні, чи підлягає вона відповідальності, чи є обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність, чи заподіяно майнову шкоду, чи є підстави для передачі матеріалів про проступок на розгляд громадської організації, трудового колективу, а також з'ясувати інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи.

### **Стаття 74. Протокол засідання колегіального органу у справі про проступок**

При розгляді колегіальним органом справи про проступок ведеться протокол, в якому зазначаються:

- 1) дата і місце засідання;
- 2) найменування і склад органу, який розглядає справу;
- 3) зміст справи, що розглядається;
- 4) відомості про явку осіб, які беруть участь у справі;
- 5) пояснення осіб, які беруть участь у розгляді справи, їх клопотання і результати їх розгляду;
- 6) документи і речові докази, досліджені при розгляді справи;
- 7) відомості про оголошення прийнятої постанови і роз'яснення порядку та строків її оскарження.

Протокол засідання колегіального органу підписується головоючим на засіданні і секретарем цього органу.

### **Стаття 75. Пропозиції про усунення причин та умов, що сприяли вчиненню проступку**

Орган (посадова особа), який розглядає справу, встановивши причини та умови, що сприяли вчиненню проступку,

вносить у відповідний державний орган чи орган місцевого самоврядування, громадську організацію або посадовій особі пропозиції про вжиття заходів щодо усунення цих причин та умов. Про вжиті заходи протягом місяця з дня надходження пропозиції повинно бути повідомлено орган (посадову особу), який вніс пропозицію.

## **Глава 10.** **ПОСТАНОВА У СПРАВІ ПРО ПРОСТУПОК**

### **Стаття 76. Зміст постанови у справі про проступок**

Розглянувши справу про проступок, орган (посадова особа) виносить постанову по справі. Постанова виконавчого органу сільської, селищної, міської ради по справі про проступок приймається у формі рішення.

Постанова повинна містити: найменування органу (посадової особи), який вніс постанову, дату розгляду справи; відомості про особу, щодо якої розглядається справа; опис обставин, установлених при розгляді справи; зазначення нормативного акта, який передбачає відповідальність за даний проступок; прийняте по справі рішення.

Якщо при вирішенні питання про накладення стягнення за проступок органами (посадовими особами), переліченими у статті 43 цього Кодексу, одночасно вирішується питання про відшкодування винним майнової шкоди, то в постанові по справі зазначаються розмір шкоди, що підлягає стягненню, порядок і строк її відшкодування.

Постанова у справі повинна містити вирішення питання про вилучені речі і документи, а також вказівку про порядок і строк її оскарження.

Постанова колегіального органу приймається простою більшістю голосів членів колегіального органу, присутніх на засіданні.

Постанова по справі про проступок підписується посадовою особою, яка розглянула справу, а постанова колегіального органу - головоючим на засіданні і секретарем цього органу.

У випадках, передбачених законодавством України, про захід стягнення робиться відповідний запис на протоколі про проступок або постанова оформляється іншим установленим способом.

**Стаття 77. Види постанов по справі про проступок**

По справі про проступок, орган (посадова особа) виносить одну з таких постанов:

- 1) про накладення стягнення;
- 2) про застосування заходів впливу;
- 3) про закриття справи.

Постанова про закриття справи виноситья при оголошенні усного зауваження, передачі матеріалів на розгляд громадської організації чи трудового колективу або передачі їх прокурору, органу досудового розслідування, а також при наявності обставин, передбачених статтею 50 цього Кодексу.

**Стаття 78. Оголошення постанови у справі про проступок і вручення копії постанови**

Постанова оголошується негайно після закінчення розгляду справи. Копія постанови протягом трьох днів вручається або висилається особі, щодо якої її винесено.

Копія постанови в той же строк вручається або висилається потерпілому на його прохання.

Копія постанови вручається під розписку. У разі якщо копія постанови висилається, про це робиться відповідна відмітка у справі.

По справах про порушення митних правил копія постанови вручається особам, щодо яких її винесено, в порядку, встановленому Митним кодексом України.

У випадках, передбачених статтею 90 цього Кодексу, копія постанови уповноваженої посадової особи у справі про проступок вручається особі, щодо якої її винесено, на місці вчинення проступку.

**Глава 11.****ОСКАРЖЕННЯ ПОСТАНОВИ ПО СПРАВІ ПРО ПРОСТУПОК****Стаття 79. Право оскарження постанови у справі про проступок**

Постанову у справі про проступок може бути оскаржено прокурором, особою, щодо якої її винесено, а також потерпілим.

**Стаття 80. Порядок оскарження постанови по справі про проступок**

Постанову у справі про проступок може бути оскаржено:

- 1) постанову адміністративної комісії - у виконавчий комітет відповідної ради або в районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд;

2) рішення виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради – у відповідну раду або в районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд;

Постанову про одночасне накладення основного і додаткового стягнень може бути оскаржено за вибором особи, щодо якої її винесено, чи потерпілого в порядку, встановленому для оскарження основного або додаткового стягнення.

Скарга подається в орган (посадовій особі), який виніс постанову по справі про проступок, якщо інше не встановлено законодавством України. Скарга, що надійшла, протягом трьох діб надсилається разом із справою органу (посадовій особі), правомочному відповідно до цієї статті її розглядати.

Особа, яка оскаржила постанову у справі про проступок, звільняється від сплати державного мита.

### **Стаття 81. Строк оскарження постанови у справі про проступок**

Скаргу на постанову по справі про проступок може бути подано протягом десяти днів з дня винесення постанови. В разі пропуску зазначеного строку з поважних причин цей строк за заявою особи, щодо якої винесено постанову, може бути поновлено органом (посадовою особою), правомочним розглядати скаргу.

### **Стаття 82. Набрання постановою адміністративного органу (посадової особи) у справі про проступок законної сили**

Постанова адміністративного органу (посадової особи) у справі про проступок набирає законної сили після закінчення строку оскарження цієї постанови, а також у випадках накладення штрафу, що стягується на місці вчинення проступку.

### **Стаття 83. Строк розгляду скарги на постанову у справі про проступок**

Скарга на постанову у справі про проступок розглядається правомочними органами (посадовими особами) в десятиденний строк з дня її надходження, якщо інше не встановлено законами України.

### **Стаття 84. Розгляд скарги на постанову у справі про проступок**

Орган (посадова особа) при розгляді скарги на постанову у справі про проступок перевіряє законність і обґрунтованість винесеної постанови і приймає одне з таких рішень:

- 1) залишає постанову без зміни, а скаргу без задоволення;
- 2) скасовує постанову і надсилає справу на новий розгляд;
- 3) скасовує постанову і закриває справу;
- 4) змінює захід стягнення в межах, передбачених нормативним актом про відповідальність за проступок, з тим, однак, щоб стягнення не було посилено.

Якщо буде встановлено, що постанову винесено органом (посадовою особою), неправомочним вирішувати цю справу, то така постанова скасовується і справа надсилається на розгляд компетентного органу (посадової особи).

### **Стаття 85. Наслідки скасування постанови із закриттям справи про проступок**

Скасування постанови із закриттям справи про проступок тягне за собою повернення стягнених грошових сум, оплатно вилучених і конфіскованих предметів, а також скасування інших обмежень, зв'язаних з цією постановою. У разі неможливості повернення предмета повертається його вартість.

Відшкодування шкоди, заподіяної громадянинуві незаконним накладенням стягнення у вигляді виправних робіт, проводиться в порядку, встановленому законом.

### **Стаття 79. Право оскарження постанови у справі про проступок**

Постанову у справі про проступок може бути оскаржено в судовому порядку особою, щодо якої її винесено, а також потерпілим.

Дії посадових осіб органів державної влади оскаржуються в порядку адміністративного судочинства.

Питання компенсації збитків внаслідок проступку можуть вирішуватись в порядку цивільного судочинства.

## **Глава 12. ПОРЯДОК ВИКОНАННЯ ПОСТАНОВИ ПРО НАКЛАДЕННЯ СТЯГНЕННЯ**

### **Стаття 80. Обов'язковість постанови про накладення стягнення**

Постанова про накладення стягнення є обов'язковою для виконання органами державної влади та місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами і громадянами.

**Стаття 81. Звернення постанови до виконання**

Постанова про накладення стягнення підлягає виконанню з моменту її винесення, якщо інше не встановлено цим Законом та іншими законами України.

При оскарженні постанови про накладення стягнення постанова підлягає виконанню після залишення скарги без задоволення, за винятком постанов про застосування заходу стягнення у вигляді попередження, а також у випадках накладення штрафу, що стягується на місці вчинення проступку.

Постанова про накладення стягнення у вигляді штрафу підлягає примусовому виконанню після закінчення строку.

Постанова про накладення стягнення звертається до виконання органом (посадовою особою), який виніс постанову.

**Стаття 82. Порядок виконання постанови про накладення стягнення**

Постанова про накладення стягнення виконується уповноваженим на те органом у порядку, встановленому цим Законом та іншими законами України.

У разі винесення кількох постанов про накладення стягнень щодо однієї особи кожна постанова виконується окремо.

**Стаття 83. Відстрочка виконання постанови про накладення стягнення**

За наявності обставин, що ускладнюють виконання постанови про накладення стягнення у вигляді виправних чи громадських робіт або роблять її виконання неможливим, орган (посадова особа), який виніс постанову, може відстрочити її виконання на строк до одного місяця.

Відстрочка виконання постанови про накладення стягнення у вигляді штрафу (за винятком стягнення штрафу на місці вчинення проступку) здійснюється в порядку, встановленому законом.

**Стаття 84. Припинення виконання постанови про накладення стягнення**

За наявності обставин, зазначених у пунктах 5, 6 і 9 статті 50 цього Кодексу, орган (посадова особа), який виніс постанову про накладення стягнення, припиняє її виконання.

**Стаття 85. Давність виконання постанов про накладення стягнень**

Не підлягає виконанню постанова про накладення стягнення, якщо її не було звернуто до виконання протягом трьох місяців з дня винесення. В разі оскарження постанови перебіг строку



ку давності зупиняється до розгляду скарги. У разі відстрочки виконання постанови перебіг строку давності зупиняється до закінчення строку відстрочки.

Законами України може бути встановлено й інші, більш тривалі строки для виконання постанов по справах про окремі види проступків.

#### **Стаття 86. Вирішення питань, пов'язаних з виконанням постанови**

Питання, пов'язані з виконанням постанови про накладення стягнення, вирішуються органом (посадовою особою), який виніс постанову.

#### **Стаття 87. Контроль за виконанням постанови про накладення стягнення**

Контроль за правильним і своєчасним виконанням постанови про накладення стягнення здійснюється органом (посадовою особою), який виніс постанову, та іншими органами державної влади в порядку, встановленому законом.

## **СПЕЦІАЛЬНА ЧАСТИНА**

### **Глава 13.**

#### **ПРОВАДЖЕННЯ ПО ВИКОНАННЮ ПОСТАНОВИ ПРО ВИНЕСЕННЯ ПОПЕРЕДЖЕННЯ**

#### **Стаття 88. Порядок виконання постанови про винесення попередження**

Постанова про накладення стягнення у вигляді попередження виконується органом (посадовою особою), який виніс постанову, шляхом оголошення постанови порушнику.

Якщо постанову про накладення стягнення у вигляді попередження виноситься під час відсутності порушника, йому вручається копія постанови в порядку і строки, передбачені цим Кодексом.

При винесенні стягнення у вигляді попередження на місці вчинення порушень, воно оформляється способом, встановленим відповідно Міністерством внутрішніх справ України або центральним органом виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері безпеки на морському та річковому транспорті.

## **Глава 14. ПРОВАДЖЕННЯ ПО ВИКОНАННЮ ПОСТАНОВИ ПРО НАКЛАДЕННЯ ШТРАФУ**

### **Стаття 89. Строки і порядок виконання постанови про накладення штрафу**

Штраф має бути сплачений порушником не пізніше як через п'ятнадцять днів з дня вручення йому постанови про накладення штрафу, а в разі оскарження такої постанови – не пізніше як через п'ятнадцять днів з дня повідомлення про залишення скарги без задоволення.

У разі відсутності самостійного заробітку в осіб віком від шістнадцяти до вісімнадцяти років, які вчинили проступок, штраф стягується з батьків або осіб, які їх замінюють.

Штраф, накладений за вчинення проступку, вноситься порушником в установу банку України, за винятком штрафу, що стягується на місці вчинення проступку, якщо інше не встановлено законодавством України.

### **Стаття 90. Примусове виконання постанови про стягнення штрафу**

У разі несплати порушником штрафу у строк, постанова про накладення штрафу надсилається для примусового виконання до відділу державної виконавчої служби за місцем проживання порушника, роботи або за місцезнаходженням його майна в порядку, встановленому законом.

У порядку примусового виконання постанови про стягнення штрафу за вчинення проступку з порушника стягується:

- подвійний розмір штрафу, та зазначеного у постанові про стягнення штрафу;
- витрати на облік зазначених порушень.

Розмір витрат на облік порушень визначається Кабінетом Міністрів України.

### **Стаття 91. Виконання постанови про накладення штрафу, який стягується на місці вчинення проступку**

При стягненні штрафу відповідно на місці вчинення проступку порушникові видається квитанція встановленого зразка.

У разі несплати штрафу на місці проступку вчинення провадження в справі, а потім виконання постанови здійснюється в порядку, передбаченому цим Кодексом, або законами України.

**Стаття 92. Закінчення провадження по виконанню постанови про накладення штрафу**

Постанова про накладення штрафу, за якою стягнення штрафу проведено повністю, з відміткою про виконання повертається органіві (посадовій особі), який виніс постанову.

**Глава 15.****ПРОВАДЖЕННЯ ПО ВИКОНАННЮ ПОСТАНОВИ ПРО ОПЛАТНЕ ВИЛУЧЕННЯ ПРЕДМЕТА****Стаття 93. Органи, що виконують постанови про оплатне вилучення предмета**

Постанова про оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом проступку, виконується державним виконавцем.

**Стаття 94. Виконання постанови про оплатне вилучення предмета**

Предмет, вилучений на підставі постанови про його оплатне вилучення, здається державним виконавцем для реалізації в порядку, встановленому законом.

Суми, виручені від реалізації оплатно вилученого предмета, відповідно до статті 28 цього Кодексу передаються колишньому власникові з відрахуванням витрат, пов'язаних з проведенням виконавчих дій.

**Глава 16.****ПРОВАДЖЕННЯ ПО ВИКОНАННЮ ПОСТАНОВИ ПРО КОНФІСКАЦІЮ ПРЕДМЕТА, ГРОШЕЙ****Стаття 95. Органи, що виконують постанови про конфіскацію предмета, грошей**

Постанови про конфіскацію предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом проступку, та грошей, одержаних внаслідок вчинення проступку, виконуються державними виконавцями в порядку, встановленому законом.

**Стаття 96. Порядок виконання постанови про конфіскацію предмета, грошей**

Виконання постанови про конфіскацію предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом проступку, грошей, одержаних внаслідок вчинення проступку, здійснюють-

ся шляхом вилучення конфіскованого предмета і примусового безоплатного звернення цього предмета у власність держави.

**Стаття 97. Порядок реалізації конфіскованих предметів, грошей**

Реалізація конфіскованих предметів, які стали знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом проступку, грошей, одержаних внаслідок вчинення проступку, провадиться в порядку, встановлюваному законами України.

**Стаття 98. Закінчення провадження по виконанню постанови про конфіскацію предмета, грошей**

Постанова про конфіскацію предмета, грошей з відміткою про виконання повертається до органу, який виніс постанову.

**Глава 17.**

**ПРОВАДЖЕННЯ ПО ВИКОНАННЮ ПОСТАНОВИ ПРО ПОЗБАВЛЕННЯ СПЕЦІАЛЬНОГО ПРАВА**

**Стаття 99. Органи, що виконують постанову про позбавлення спеціального права**

Постанова про позбавлення права керування транспортними засобами виконується посадовими особами органів внутрішніх справ.

Постанова про позбавлення права керування річковими і маломірними суднами виконується керівником центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері безпеки на морському та річковому транспорті, та інспекторами центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері безпеки на морському та річковому транспорті, капітаном річкового порту.

Постанова про позбавлення права полювання виконується посадовими особами органів, мисливського господарства.

**Стаття 100. Порядок виконання постанови про позбавлення права керування транспортним засобом, річковим або маломірним судном**

У разі винесення постанови про позбавлення права керування транспортним засобом, річковим або маломірним судном вилучене посвідчення водія (свідоцтво, диплом) особи, щодо якої застосовано даний захід стягнення, не повертається.

Дія виданого замість вилученого посвідчення водія (свідоцтва, диплома) тимчасового дозволу на право керування транспортним засобом, річковим або маломірним судном продовжується до закінчення строку, встановленого для подання скарги, або до прийняття рішення по скарзі.

Якщо в результаті розгляду скарги буде прийнято рішення про скасування постанови і закриття справи або про заміну позбавлення права керування транспортним засобом, річковим або маломірним судном іншим заходом стягнення, вилучене посвідчення водія (свідоцтво, диплом) повертається особі, у якої його було вилучено.

### **Стаття 101. Порядок виконання постанови про позбавлення права полювання**

Виконання постанови про позбавлення права полювання провадиться шляхом вилучення посвідчення мисливця.

У разі ухилення особи, позбавленої права полювання, від здачі посвідчення мисливця працівники, уповноважені здійснювати контроль угалузі мисливського господарства та полювання, вилучення посвідчення мисливця провадять у встановленому порядку.

Порядок вилучення посвідчення мисливця встановлюється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері лісового господарства.

### **Стаття 102. Обчислення строків позбавлення спеціального права**

Водії транспортних засобів, судноводії і особи, що порушили правила полювання, вважаються позбавленими спеціального права з дня винесення постанови про позбавлення цього права. Якщо зазначені особи, які позбавлені спеціального права, ухиляються від здачі документа, що посвідчує це право, то строк позбавлення їх спеціального права обчислюється з дня здачі або вилучення такого документа.

Після закінчення призначеного строку позбавлення спеціального права особі, щодо якої застосовано даний захід стягнення, повертаються в установленому порядку вилучені в неї документи. Вилучене посвідчення водія транспортного засобу повертається особі, яку було позбавлено права керування транспортними засобами, після успішного складання нею у відповідному підрозділі Міністерства внутрішніх справ України, що забезпечує безпеку дорожнього руху, іспитів для отримання права керування.

## **Глава 18.** **ПРОВАДЖЕННЯ ПРО ВИКОНАННЯ ПОСТАНОВИ** **ПРО ЗАСТОСУВАННЯ ГРОМАДСЬКИХ РОБІТ**

### **Стаття 103. Виконання постанови про накладення стягнення у вигляді громадських робіт**

Постанова про накладення стягнення у вигляді громадських робіт надсилається на виконання органу центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань, не пізніше дня, наступного за днем набрання нею законної сили.

Виконання стягнення у вигляді громадських робіт здійснюється шляхом залучення порушників до суспільно корисної праці, види якої визначаються органами місцевого самоврядування.

У разі втрати працездатності, призову на строкову військову службу, взяття під варту, засудження до кримінального покарання у виді позбавлення або обмеження волі, або якщо невідоме місцезнаходження особи, постановою за поданням органу центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань, громадські роботи замінюються штрафом, розмір якого визначається з розрахунку, що чотири години невідбутих громадських робіт дорівнюють одному неоподаткованому мінімуму доходів громадян.

### **Стаття 104. Обчислення строку відбування громадських робіт**

Строк стягнення у виді громадських робіт обчислюється в годинах, протягом яких порушник виконував визначену суспільно корисну працю.

Громадські роботи виконуються не більш як чотири години на день, а неповнолітніми – дві години на день.

### **Стаття 105. Обов'язки власника підприємства, установи, організації або уповноваженого ним органу за місцем відбування порушником громадських робіт**

На власника підприємства, установи, організації або уповноваженого ним органу за місцем відбування порушником громадських робіт покладається:

- погодження з органом центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання

кримінальних покарань, переліку об'єктів, на яких порушники відбувають громадські роботи, та видів цих робіт;

- контроль за виконанням порушниками визначених для них робіт;
- своєчасне повідомлення органів, що відають виконанням даного виду стягнення, про ухилення порушника від відбування стягнення;
- ведення обліку та інформування органів, що відають виконанням даного стягнення, про кількість відпрацьованих порушником годин.

### **Стаття 106. Наслідки ухилення особи від відбування громадських робіт**

У разі ухилення порушника від відбування громадських робіт постановою за поданням органу центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань, невідбутий строк громадських робіт може бути замінено штрафом.

Заміна громадських робіт штрафом застосовується за умови, що санкція статті, за якою на порушника накладено стягнення, передбачає можливість застосування штрафу. Розмір штрафу в такому разі визначається із розрахунку, що чотири години невідбутих громадських робіт дорівнюють одному неоподатковваному мінімуму доходів громадян.

Заміна громадських робіт арештом застосовується за умови, що санкція статті, за якою на порушника накладено стягнення, не передбачає можливості застосування штрафу. Строк арешту визначається із розрахунку, що одна доба арешту дорівнює п'яти годинам невідбутих громадських робіт, але не може перевищувати п'ятнадцять діб.

## **Глава 19. ПРОВАДЖЕННЯ ПО ВИКОНАННЮ ПОСТАНОВИ ПРО ЗАСТОСУВАННЯ ВИПРАВНИХ РОБІТ**

### **Стаття 107. Виконання постанови про накладення стягнення у вигляді виправних робіт**

Постанова про накладення стягнення у вигляді виправних робіт надсилається на виконання органу центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань, не пізніше дня, наступного за днем набрання нею законної сили.

Виправні роботи відповідно до статті 33 цього Кодексу відбуваються за місцем постійної роботи порушника.

На підставі постанови про накладення стягнення у вигляді виправних робіт із заробітку порушника протягом строку відбування ним стягнення провадяться відрахування в дохід держави у розмірі, визначеному постановою.

У разі втрати працездатності, призову на строкову військову службу, взяття під варту, засудження до кримінального покарання у вигляді позбавлення або обмеження волі, або якщо невідоме місцезнаходження особи, постановою за поданням органу центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань, виправні роботи замінюються штрафом, розмір якого визначається із розрахунку, що один день невідбутих виправних робіт дорівнює одному неоподаткованому мінімуму доходів громадян.

#### **Стаття 108. Обчислення строку відбування виправних робіт**

Відбування виправних робіт обчислюється часом, протягом якого порушник працював і з його заробітку провадилось відрахування.

Кількість днів, відпрацьованих порушником, має бути не менше кількості робочих днів, що припадають на встановлений органом календарний строк стягнення. Якщо порушник не відпрацьовував зазначеної кількості робочих днів і відсутні підстави для зарахування невідпрацьованих днів у строк стягнення, відбування виправних робіт триває до повного відпрацьовання порушником належної кількості робочих днів.

У строк відбування стягнення зараховується час, протягом якого порушник не працював з поважних причин і йому відповідно до Кодексу виплачувалась заробітна плата. До цього строку також зараховується час хвороби, час, наданий для догляду за хворим, і час проведений у відпустці по вагітності і родах. Час хвороби, спричиненої сп'янінням або діями, пов'язаними з сп'янінням, до строку відбування виправних робіт не зараховується.

#### **Стаття 109. Обов'язки власника підприємства, установи, організації або уповноваженого ним органу за місцем відбування порушником виправних робіт**

На власника підприємства, установи, організації або уповноваженого ним органу за місцем відбування порушником виправних робіт покладається:



- правильне і своєчасне провадження відрахувань із заробіт-ку порушника в доход держави і своєчасний переказ відрахованих сум у встановленому порядку;
- трудове виховання порушника;
- повідомлення органів, що відають виконанням даного виду стягнення, про ухилення порушника від відбування стягнення.

### **Стаття 110. Наслідки ухилення особи від відбування виправних робіт**

У разі ухилення порушника від відбування виправних робіт постановою органу за поданням органу центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань, невідбутий строк виправних робіт може бути замінено штрафом.

Заміна виправних робіт штрафом застосовується за умови, що санкція статті, за якою на порушника накладено стягнення, передбачає можливість застосування штрафу. Розмір штрафу в такому разі визначається із розрахунку, що один день невідбутих виправних робіт дорівнює одному неоподаткованому мінімуму доходів громадян.

Заміна виправних робіт арештом застосовується за умови, що санкція статті, за якою на порушника накладено стягнення, не передбачає можливості застосування штрафу. Строк арешту визначається із розрахунку, що одна доба арешту дорівнює трьом дням виправних робіт, але не може перевищувати п'ятнадцять діб.

## **Глава 20.**

### **ПРОВАДЖЕННЯ ПО ВИКОНАННЮ ПОСТАНОВИ В ЧАСТИНІ ВІДШКОДУВАННЯ МАЙНОВОЇ ШКОДИ**

#### **Стаття 111. Порядок і строк виконання постанови в частині відшкодування майнової шкоди**

Постанова по справі про проступок в частині відшкодування майнової шкоди виконується в порядку, встановленому цим Законом та іншими законами України.

Постанова по справі про проступок в частині відшкодування майнової шкоди є виконавчим документом.

Майнова шкода має бути відшкодована порушником не пізніше як через п'ятнадцять днів з дня вручення йому копії постанови, а в разі оскарження такої постанови – не пізніше як через п'ятнадцять днів з дня повідомлення про залишення скарги без задоволення.

**Стаття 112. Наслідки невиконання постанови  
в частині відшкодування майнової шкоди**

У разі невиконання постанови по справі про проступок в частині відшкодування майнової шкоди у строк, вона надсилається для стягнення збитків у порядку виконавчого провадження II.

**ПРИКІНЦЕВІ ТА ПЕРЕХІДНІ ПОЛОЖЕННЯ**

З набранням чинності «Кодекс України про Провадження у справах про проступки» втрачає чинність та виключається з Кодексу України про адміністративні правопорушення Розділ II Адміністративне правопорушення та адміністративна відповідальність, Розділ IV Провадження у справах про адміністративні правопорушення та Розділ V Виконання постанов про накладення адміністративних стягнень.



Навчальне видання

# АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА РЕФОРМА В УКРАЇНІ

Навчальний посібник

*За загальною редакцією  
доктора юридичних наук, професора С.В. Петкова*

Редактор *О.О. Шевцова*  
Комп'ютерна верстка *А.Ю. Такій*

---

Підписано до друку 14.08.2020. Формат 60×84/16.  
Ум. друк. арк. 10,46. Тираж 300 пр. Зам. № .

---

ВНЗ «Університет імені Альфреда Нобеля».  
49000, м. Дніпро, вул. Січеславська Набережна, 18.  
Тел. (056) 778-58-66, e-mail: [rio@duan.edu.ua](mailto:rio@duan.edu.ua)  
Свідоцтво ДК № 5309 від 20.03.2017 р.

Віддруковано у ТОВ «Роял Принт».  
49052, м. Дніпро, вул. В. Ларіонова, 145.  
Тел. (056) 794-61-05, 04

Свідоцтво ДК № 4765 від 04.09.2014 р.