

**АДМІНІСТРАТИВНЕ І ФІНАНСОВЕ
ПРАВО УКРАЇНИ:
ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА
В УМОВАХ СЬОГОДЕННЯ**



*Збірник наукових праць
матеріалів Міжнародної науково-практичної конференції
(м. Київ, листопад 2022 року)*

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВИ І ПРАВА імені В. М. Корецького

*Відділ проблем державного управління
та адміністративного права*

**АДМІНІСТРАТИВНЕ
І ФІНАНСОВЕ ПРАВО УКРАЇНИ:
ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА
В УМОВАХ СЬОГОДЕННЯ**

*Збірник наукових праць
матеріалів Міжнародної науково-практичної конференції
(м. Київ, листопад 2022 року)*

**Київ
2022**

УДК 351:347.73(477)

A28

Рекомендовано до друку Вченою радою
Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України
(протокол № 12 від 01 грудня 2022 р.)

Адміністративне і фінансове право України: теорія і практика в умовах сьогодення: зб. наук. праць.
A28 Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, листопад 2022 р.) / за заг. ред. д.ю.н., проф., член-кор. НАПрН України О. Ф. Андрійко. Київ: Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2022. — 308 с.

ISBN 978-617-8016-62-3

У збірнику матеріалів вміщені тези наукових доповідей та повідомлень на Міжнародній науково-практичній конференції, проведений відділом проблем державного управління та адміністративного права Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України в місті Києві у листопаді 2022 року.

У збірнику розглядаються сучасний стан та основні проблеми адміністративного та фінансового права в умовах сучасних реформаційних процесів в Україні.

Матеріали розраховані на науковців, викладачів, практичних працівників, а також широке коло читачів, які цікавляться цими проблемами.

УДК 351:347.73(477)

ISBN 978-617-8016-62-3

© Інститут держави і права
імені В. М. Корецького НАН України, 2022

© Відділ проблем державного
управління та адміністративного права, 2022

ЗМІСТ

Скрипнюк О. В. 50 років академічній школі державного управління і адміністративного права в Україні	7
Андрійко О. Ф. Сучасні виклики та завдання адміністративного права в умовах воєнного стану та післявоєнний час	14
Кубко Є. Б. Функціональна трансформація механізму адміністративно-правового регулювання	18
Ващенко Ю. В. Процедура адміністративного оскарження у світлі закону України «Про адміністративну процедуру»: питання до дискусії	23
Дорофєєва Л. М. Взаємодія Військової адміністрації та митниці з питань відчуження майна в умовах воєнного стану	29
Жовнірчик Я. Ф., Гусєв В. О. Формування та реалізація інвестиційної політики у сфері економічної безпеки агропромислового комплексу України	35
Жовнірчик Я. Ф., Мряченко О. Л. Напрями активізації розвитку регіонів України в умовах сьогодення	43
Завальна Ж. В. Меморандум у відносинах із органами публічної влади в Україні	50
Затько Йозеф, Корсун С. І. Права українських студентів європейських університетів в умовах воєнного стану	54
Калюжний Р. А., Шапенко Л. О. Правотворчість органів виконавчої влади в умовах правового режиму воєнного стану	58
Лук'янець Д. М. «Презумпція недовіри» у провадженні у справах про адміністративні правопорушення	63
Петков С. В. До питання про подальшу радянізацію законодавства України вираженої в проекті Кодексу України про адміністративні проступки	69
Писаренко Н. Б., Школик А. М. Принцип офіційного дослідження в діяльності органів виконавчої влади	74
Рябченко О. П. Дотримання прав людини в умовах воєнного стану та надзвичайних ситуацій: до питання прийняття концепції	78

Sokolenko Olga. The rights of citizens under the conditions of martial state in Ukraine	82
Старинський М. В. Система державних органів у сфері захисту та забезпечення економічного суверенітету України	88
Якимчук Н. Я. Правові підстави впровадження інституту звернення до процедури медіації та застосування інших альтернативних способів вирішення податкових та митних спорів	94
Ахундов А. Т. Актуальные проблемы финансового контроля в Азербайджане	99
Банчук О. А. Адміністративне законодавство України в умовах воєнного стану: окремі риси і напрями розвитку	106
Воротіна Н. В. Україна в умовах воєнного стану: фінансові та бюджетні аспекти	111
Грінь А. А. Історико-правові аспекти становлення та розвитку дискреційних повноважень органів публічної адміністрації	118
Дерець В. А. Особливості адміністративно-правового регулювання організації та діяльності системи органів виконавчої влади в умовах воєнного стану	125
Ільницький О. В. Особливості управління бюджетними коштами в умовах правового режиму воєнного стану в Україні	130
Ісаєва Н. К. Деякі організаційно-правові питання оподаткування в Україні в умовах воєнного стану	139
Кисіль Л. Є. Тимчасовий захист громадян України в країнах Європейського Союзу: адміністративно-правові аспекти	144
Корнева Т. В. Деякі проблеми переміщення товарів через митний кордон України під час воєнного стану та їх закріплення в митному законодавстві	149
Кудерська І. О. Адміністративно-правове забезпечення охорони нематеріальної культурної спадщини в Україні у воєнний та повоєнний період	153

Лесик-Шкутнік Ю. І. «Гібридні біженці» — українці в Польщі після 24 лютого 2022 року. Правовий, політичний та соціологічний аспекти	156
Mykytiuk Diana. Regarding the recognition of civilians who participated in repelling and containing the armed aggression of the russian federation as participants in hostilities	163
Ніколаєва Л. В., Шевченко О. В. Стан та перспективи виконання видаткової частини Державного бюджету на національну безпеку та оборону (2014–2023 роки) ...	168
Плотнікова М. В. Правові засади міжнародного співробітництва Національного банку України у контексті євроінтеграції	175
Рой О. В. До проблем функціонування добровольчих формувань територіальної громади	181
Сударенко О. В., Ніколаєва Л. В. Повноваження військових адміністрацій у сфері публічних фінансів ...	186
Тимошук В. П. Щодо функцій публічної адміністрації для цілей Закону України «Про адміністративну процедуру»	190
Янюк Н. В. Проблемні питання щодо реалізації права на альтернативну (невійськову) службу в Україні в умовах режиму воєнного стану	197
Антоненко А. В. Щодо уточнення сутності юридичних категорій «заходи», «засоби» і «способи» у контексті адміністративно-правового забезпечення правових явищ публічною адміністрацією в Україні	204
Бондаренко А. В. Надання адміністративних послуг в умовах воєнного стану	211
Деменко К. Е. Правове забезпечення економічної політики України у поствоєнний час	215
Демченко П. С. Вплив електронної демократії на розвиток громадянського суспільства в Україні	219
Куйбіда А. А. Адміністративне судочинство за зверненнями суб'єктів владних повноважень	228
Куйбіда А. А. Проблеми управління фінансовою сферою у воєнний та повоєнний період	231

Міхесєв М. В. Щодо питання поділу адміністративних проваджень на конфліктні та неконфліктні	235
Пономаренко В. В. Проблемні аспекти визначення поняття «розпорядник бюджетних коштів»	240
Шокрута В. А. Актуальні питання внесення змін або виправлення помилок у податковій звітності платника податків під час воєнного стану	245
 Закон України «Про правовий режим воєнного стану»	
№ 389-VIII від 12 травня 2015 року	250
Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» № 1550-III від 16 березня 2000 року	264
Закон України «Про адміністративну процедуру»	
№ 2073-XI від 17 лютого 2022 року	273

*Скрипнюк О. В.,
академік НАПрН України,
заслужений юрист України,
директор Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України
(м. Київ, Україна)*

50 РОКІВ АКАДЕМІЧНІЙ ШКОЛИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ І АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА В УКРАЇНІ

Минає півстоліття як в Інституті держави і права імені В. М. Корецького НАН України створенням відділу була започаткована наукова школа державного управління. Пройдені десятиліття увінчалися наполегливою працею кількох поколінь вчених відділу над науково-експертною роботою, здійсненням фундаментальних та прикладних досліджень, підготовкою наукових кадрів вищої кваліфікації — кандидатів та докторів наук. Сьогодні в здобутках наукової школи державного управління та адміністративного права десятки колективних та індивідуальних монографічних досліджень, понад 1500 наукових статей та підготовлені кілька поколінь кандидатів та докторів наук в межах колишньої юридичної спеціальності 12.00.02 та нині існуючої 12.00.07 для держави через інститути докторантури і аспірантури та через інститут прикріплених здобувачів наукових ступенів. В Інституті за останні 30 років безперервно працювала спеціалізована вчена рада з присудження наукових ступенів доктора та кандидата з державного управління та адміністративного права. В умовах реформування та створення нової системи підготовки наукових кадрів (доктора філософії) відділ наполегливо працює над освітньо-науковою програмою забезпечення підготовки освітньо-наукових та наукових кадрів в нових умовах. Значно розширені масштаби діяльності колективу. В цьому році ми відкрили аспірантуру і докторантуру за галуззю науки 25.00.00. Державне управління та провели перший набір аспірантів та докторантів. Але сучасного і майбутнього не існує без минулого,

без досвіду і наукових традицій. В цьому контексті святкуючи 50-річний ювілей слід повернутися до витоків.

У грудні 1972 року в результаті реорганізації відділу державного і господарського управління був створений відділ політико-правових проблем управління. Зі створенням відділу завдяки цілеспрямованій та плідній роботі його завідувача члена-кореспондента НАН України, а згодом академіка НАН України В. В. Цветкова була започаткована та розвивалася в Інституті нова наукова галузь — державне управління. З часом провідними вченими відділу була сформована система фундаментальних і прикладних знань з організаційно-правових проблем державного управління, що набула визнання в Україні як провідна наукова школа державного управління.

З 1990 року завідувачем відділу став В. Б. Авер'янов.

Характерною особливістю досліджень відділу є постійна увага до теоретико-методологічних аспектів державного управління, широке використання досягнень не тільки юридичної, а й філософської, економічної, а також деяких інших спеціальних наук.

Грунтовне теоретико-методологічне значення в дослідженнях відділу на початковому етапі мало обґрунтування класифікації управлінських наук та підходів до визначення предмета теорії державного управління як відносно самостійної наукової галузі, що їх запропонував В. В. Цветков, а також активне застосування у дослідженнях методів системного підходу, який розглядався одним із найпродуктивніших засобів вивчення соціально-управлінських явищ.

Рівнозначним вище зазначеному напрямку досліджень відділу був теоретико-методологічний аналіз проблематики місця і ролі права в управлінні. Він мав не тільки суто академічну спрямованість, а й безпосередній зв'язок з потребами державно-правової практики, оскільки в умовах того часу праву дедалі більше відводилась роль як універсального регулятора суспільних відносин, так і об'єктивно необхідного інструмента управлінського впливу держави на суспільні процеси. Висвітлювалась провідна роль у регулюванні державного управління галузі адміністративного права, його взаємодія з іншими галузями права у забезпеченні законності і порядку в управлін-

ських відносинах. Науковцями-метрами цього етапу розвитку науки державного управління стали В. В. Цветков, В. Б. Аверьянов, В. М. Селіванов та ін.

У другій половині 70-х років минулого століття одним із центральних напрямів наукових досліджень відділу стала розробка проблем ефективності управлінської діяльності. Уперше в юридичній науці був запропонований загальнотеоретичний підхід до визначення поняття, а також оцінки фактичного рівня ефективності та якості управління. Була обґрунтована багатофакторна модель забезпечення ефективності, яка охоплює комплекс чинників впливу на рівень ефективності та якості управлінської діяльності (В. В. Цветков, О. І. Щербак).

Серед провідних напрямів досліджень відділу були також проблеми державного управління, соціальних інтересів у державному управлінні, правового регулювання державного управління народним господарством. Основна увага приділялась розробці проблем взаємодії економіки і права, вдосконалення механізму господарювання, поліпшення організаційної структури управління промисловістю, агропромисловим комплексом, капітальним будівництвом, матеріально-технічним постачанням, якістю продукції та ін.

Завдяки здійсненим дослідженням була створена необхідна наукова база для подальшого вдосконалення державного управління народним господарством та розвитку госпрозрахункових засад у господарській діяльності, поліпшення законодавчого забезпечення економічних процесів у республіці. В цей же період важлива роль відводилась аналізу як загальнотеоретичним проблемам удосконалення управління, так і питанням автоматизації організаційних процесів на основі застосування електронно-обчислювальних машин. В цьому контексті своїми наробками науку збагатили В. В. Цветков, Є. Ф. Мельник, О. Ф. Андрійко, Р. А. Калюжний, В. І. Хоменко, М. І. Усенко та ін. Їх дослідження були спрямовані на дослідження проблем державного управління в умовах розвитку науково-технічного прогресу, які здійснювалися в межах загальнореспубліканських науково-дослідних проектів.

З метою узагальнення практики функціонування і правового забезпечення організаційних форм інтеграції академічної науки

і виробництва на досвіді роботи Академії наук республіки досліджувалася тема «Організаційно-правове забезпечення інтеграції академічної науки і виробництва» та тема «Проблеми організаційно-правового забезпечення галузевого механізму управління народним господарством союзної республіки», в якій розроблялися методологічні та теоретичні основи правового забезпечення галузевого механізму управління народним господарством.

У той же період значна увага була приділена проблемам удосконалення законодавства, що регулює суспільні відносини у процесі застосування науково-технічних досліджень у промислове виробництво, та відпрацювання організаційно-правових механізмів, спрямованих на розширення масштабів застосування технічних новинок у промислове виробництво.

З набуттям Україною незалежності дослідження відділу були спрямовані на розв'язання актуальних теоретичних і прикладних проблем демократичної трансформації системи державного управління та якісного поліпшення її адміністративно-правового забезпечення. Результати цих досліджень знайшли відображення в ряді колективних та індивідуальних праць відділу: «Аппарат государственного управления: интересы и деятельность» (1993 р.); Андрійко О. Ф. «Контроль в демократическом государстве: проблемы и тенденции» (Київ, 1994 р.); Нижник Н. Р. «Государственно-управленческие отношения в демократическом обществе» (Київ, 1995 р.); «Теоретичні засади вирішення проблем державного управління в Україні»: Наукова доповідь (Київ, 1995 р.); «Державне управління в Україні: централізація і децентралізація» (Київ, 1997 р.); Авер'янов В. Б. «Органи виконавчої влади в Україні» (Київ, 1997 р.); Цветков В. В. «Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект)» (Київ, 1997 р.).

Серед аспектів теоретико-методологічного рівня найпринциповішим є з'ясування сутності та змісту державного управління в умовах запровадження у практику державотворення принципу поділу державної влади. Правильне розуміння сутності цього явища ґрунтується на безпосередній єдності державного управління та виконавчої гілки влади.

З урахуванням потреб зміцнення виконавчої влади важлива увага була приділена науково обґрунтованій побудові систе-

ми органів виконавчої влади, апарату державного управління. Водночас значно актуалізувалися питання державної служби та її правового регулювання. При цьому досягнуті ученими відділу наукові результати були покладені в основу прийнятого вперше в Україні (1993 р.) законодавчого акта з питань державної служби, що був розроблений за безпосередньої участі науковців відділу (В. Б. Авер'янов, С. Д. Дубенко).

З прийняттям Конституції України 1996 року науково-дослідницька діяльність відділу зосереджена на:

- аналізі ключових інститутів адміністративного права та проблем якісного оновлення адміністративного законодавства України на основі створення сучасної адміністративно-правової доктрини;

- обґрунтуванні напрямів і шляхів подальшого розвитку і удосконалення системи державного управління з урахуванням вимог європейської інтеграції України.

Переважна увага приділена фундаментальним аспектам досліджень актуальних теоретичних і прикладних проблем реалізації виконавчої влади та її адміністративно-правового забезпечення, удосконалення системи органів виконавчої влади, подальшої демократизації взаємовідносин цих органів з громадянами, запровадження європейських стандартів і принципів в адміністративному законодавстві, механізмі державного управління, державній службі і практиці правозастосування.

Досягнуті наукові результати були використані при підготовці ряду вагомих науково-правових документів, зокрема, концепцій правової реформи в Україні; державної політики з питань прав людини; адміністративної реформи в Україні; реформи адміністративного права України; наукової концепції Адміністративно-процедурного кодексу України та у законопроектній роботі, зокрема, таких важливих актів, як закони: «Про Кабінет Міністрів України», «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади», «Про органи юстиції», «Про державну службу» (нова редакція), Кодекс основних правил поведінки державних службовців, Дисциплінарний статут державної служби, Кодекс про адміністративні проступки, Адміністративно-процедурний кодекс України.

Розвиваючи традиції наукової школи державного управління, першорядна увага приділена аналізу сутності та співвідношення таких базових категорій адміністративно-правової науки, як виконавча влада і державне управління (В. Б. Авер'янов).

Останнім часом вагоме місце у розробці проблем державного управління та адміністративного права посіли питання удосконалення правового регулювання управлінських відносин у системі органів виконавчої влади.

Ключове місце у дослідженнях відділу відведено проблемам реформування адміністративного права, яке є необхідною умовою і засобом функціонування публічної адміністрації щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина у сфері державного управління. Доведено, що сучасний етап розвитку і реформування українського адміністративного права неможливий без створення нової адміністративно-правової доктрини, в основі якої має бути принцип верховенства права, згідно з яким глибинний сенс і мета реформування адміністративного права полягає в утвердженні пріоритету прав і свобод людини і громадянина у сфері публічно-правових відносин.

З прийняттям Кодексу адміністративного судочинства України у відділі значно актуалізувалися дослідження питань судового захисту прав і свобод громадян у сфері державного управління. Зокрема, визначено юрисдикційну природу адміністративної юстиції, яка передбачає, що справи адміністративної юрисдикції вирішуються згідно з правилами судово-адміністративного процесу (адміністративного судочинства) у судах спеціальної юрисдикції — адміністративних судах.

Принципово важливим фактором реформування галузі адміністративного права є подолання існуючої у практиці недооцінки значення процесуальних і процедурних норм адміністративного законодавства. У контексті правового регулювання взаємовідносин органів виконавчої влади з громадянами проводяться дослідження проблематики адміністративних процедур, які активізувалися з прийняттям у 2022 році Закону України «Про адміністративну процедуру».

Важливим напрямом роботи відділу стало дослідження і висвітлення адміністративно-правових проблем діяльності органів публічної адміністрації в умовах децентралізації вико-

навчої влади. Особлива увага була приділена проблематиці децентралізації виконавчої влади в умовах ринкової економіки та проблеми формування оптимальної моделі державного управління у сфері економіки України, фінансової та бюджетної децентралізації та їх правового забезпечення. Важливе місце було відведено також питанням адміністративно-правового забезпечення правопорядку в умовах децентралізації виконавчої влади, співпраці територіальних громад і Національної поліції, правовим засадам функціонування муніципальних варт.

Доволі актуальними у воєнних умовах стали наукові дослідження відділу стану та визначення основних шляхів і напрямів організаційного та правового забезпечення управлінської діяльності органів виконавчої влади, розробка на теоретичному рівні понять «управлінська діяльність органів виконавчої влади як об'єкт організаційно-правового забезпечення», категорії «організаційно-правового забезпечення»; сприяння завершенню формування системи загального адміністративного законодавства України, що відповідає на сучасні виклики, а також правові аспекти бюджетного процесу, проблеми податкової реформи та запровадження фінансово-правових стимулів і особливості їх застосування, діяльності Національного банку України у сфері фінансово-кредитних відносин.

Загалом проведені протягом 50-річного періоду існування відділу дослідження проблем державного управління та адміністративного права підтверджують необхідність продовження системних перетворень у механізмі реалізації виконавчої влади, галузі адміністративного права та чинному адміністративному законодавстві.

Подальші перспективи розвитку наукових досліджень колективу відділу будуть пов'язані з повоєнною відбудовою України, зокрема, законодавчої і правозастосовчої практики у сфері функціонування виконавчої влади. Центральним напрямом наукових досліджень має залишатися теоретична розробка основних адміністративно-правових інститутів у контексті формування нової національної доктрини адміністративного права на засадах принципу верховенства права, а також шляхів якісного оновлення чинного адміністративного законодавства та його систематизації в інтересах правового забезпечення

здійснюваної в Україні адміністративної реформи. Нагальним є ретельне вивчення і врахування європейського досвіду та завдань щодо адаптації адміністративного законодавства України до стандартів і принципів Європейського Союзу.

*Андрійко О. Ф.,
доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України,
завідувач відділу проблем державного
управління та адміністративного права
Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України
(м. Київ, Україна)*

СУЧАСНІ ВИКЛИКИ ТА ЗАВДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ ТА ПІСЛЯВОЄННИЙ ЧАС

Викликом для України, її громадян, міжнародної спільноти став початок повномасштабних воєнних дій — війни, яку рф розпочала 24 лютого 2022 року проти нашої країни, її народу та всього демократичного світу.

Геополітичні амбіції рф, яка була гарантом суверенітету і територіальної цілісності України відповідно до Будапештського меморандуму 1994 року, Договору про дружбу і співробітництво 1997 року, порушивши норми міжнародного права і статті Уставу ООН, проявилися ще у 2014–2015 роках при анексії Автономної Республіки Крим, активних бойових діях в Донецькій та Луганській областях та захопленні частин їх територій. Наш агресивний сусід не міг змиритися з вибором українського народу європейського шляху розвитку, з тими суттєвими змінами, які відбуваються не лише в ключових питаннях розвитку держави, її інституцій та їх завдань, але й усвідомленням людини свого значення у цих процесах та можливості впливу на подальший розвиток держави.

Юридична наука і, зокрема, така галузь науки як адміністративне право, не стояли осторонь процесів розбудови держа-

ви, її демократичних шляхів розвитку та всі ці роки активно приймала участь в розбудові правового фундаменту для успішного розвитку української держави.

Питання правових режимів було предметом дослідження науковців, які у своїх працях відмічали багатогранність цього явища, що проявляється у специфічному комплексі прийомів і засобів правового регулювання. Правовий режим — це офіційно установлений особливий порядок правового регулювання, який містить сукупність юридичних і організаційних заходів регулювання і кожен із них є багатоаспектним і багатоплановим кожен з них являє собою самостійний правовий інститут з особливим правовим режимом. В умовах суспільної безпеки, з метою забезпечення обороноздатності держави, суспільної небезпеки і безпеки громадян виділяють правові режими, за яких виникає потреба застосування іншого нормативного впливу на відміну від режиму, що діє за звичайного стану. Одним з таких правових режимів є правовий режим воєнного стану.

Наше сьогодення — це правовий режим воєнного стану і самовіддана боротьба наших Збройних Сил і народу України за своє право бути незалежною демократичною країною.

Закон України «Про правовий режим воєнного стану» був прийнятий 10 листопада 2015 року. Уведення воєнного стану здійснюється Президентом України шляхом видання Указу, який затверджується Верховною Радою України протягом двох днів і оголошується через засоби масової інформації.

Специфіка правового режиму воєнного стану полягає у посиленні ролі та розширення повноважень військового командування, якому надається право разом з органами виконавчої влади, військовими адміністраціями, органами місцевого самоврядування запроваджувати та здійснювати заходи правового режиму. Військове командування, яким є Головнокомандувач Збройних Сил України, Командувач об'єднаних сил Збройних Сил України, командувачі видів та окремих родів військ Збройних Сил України, командувачі (начальники органів управління, командири з'єднань, військових частин Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань, видає обов'язкові до виконання накази і директиви з питань забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку, здійснення заходів правового режиму воєнного стану.

В умовах воєнного стану діє певний адміністративно-правовий інструментарій, комплекс адміністративно-правових засобів, який використовується для констатації правовідносин, що виникли, встановлення форм і методів реалізації владних повноважень суб'єктів, наділених владними повноваженнями в умовах воєнного стану. Механізм адміністративно-правового регулювання спрямований на врахування різних обставин, що можуть виникнути в умовах режиму воєнного стану. Органи державної влади, відповідні органи виконавчої влади, військового командування, військові адміністрації та органи місцевого самоврядування наділяються повноваженнями, необхідними для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози державній незалежності України та її територіальної цілісності. Військове командування у межах своїх повноважень видає директиви з питань забезпечення заходів правового режиму воєнного стану, тобто активно включене в процес правового регулювання відносин в умовах війни.

Одним із видів правових режимів є правовий режим надзвичайного стану. Правовою основою введення такого правового режиму є Конституція України, Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» від 16 березня 2000 року.

Правовий режим надзвичайного стану є особливим правовим режимом. Введення його передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози та забезпечення безпеки і здоров'я громадян, захисту конституційного ладу. Допускається тимчасове, обумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб. Таке обмеження допускається на визначений строк, після якого при існуванні загрози обмеження продовжується.

При дослідженні правових режимів надзвичайного стану науковці виділяють таку їх особливість як наявність різних за характером прав і обов'язків суб'єктів режимного регулювання, що зумовлює участь у правовому регулюванні суспільних відносин норм різних галузей права. Зокрема виділяють конституційне, адміністративне, фінансове та інші галузі права.

Крім того у сфері адміністративно-правового регулювання можуть бути виділені окремі групи правовідносин, що потребують особливих адміністративно-правових режимів впливу в залежності від їх цільового призначення, процесуальної форми здійснення, підстав і порядку виникнення, характеру заходів захисту.

Питання правових режимів та їх дія в різних ситуативних обставинах ще будуть предметом обговорення на різних рівнях і, зокрема, в наукових колах. Слід погодитися з думкою авторів, що ані законодавство України, ані норми міжнародного права не надають точної моделі поведінки в умовах надзвичайних правових режимів. Умови та обставини, у зв'язку з якими виникає необхідність введення надзвичайних правових режимів, досить різні та непередбачувані, а отже і реагування на них відбувається в залежності від загрози, яку вони становлять.

Сьогодні Україна, український народ відстоюють свою свободу, свою незалежність, а Збройні Сили України боронять країну від загарбницьких посягань РФ, яка сама і пожеже руйнівні наслідки своїх імперських амбіцій, Україна вийде сильнішою згуртованішою та рішучішою у своєму виборі побудови незалежної, демократичної і правової держави.

Важлива роль у цих відбудовчих процесах належить правовій науці, подальшому формуванню розвитку галузей права та законодавства.

Адміністративне право було і залишається однією із основних галузей української правової системи, а також і найбільш складною, оскільки регулює широке коло суспільних відносин, що потребують правового регулювання.

Досвід адміністративних реформ у країнах Європи засвідчує, що для досягнення поставлених завдань необхідними є не лише доктринальне осмислення правових категорій та їх відповідність сучасним викликам, але й має інноваційний характер для розвитку адміністративно-правової сфери. Він дає можливість визначити завдання та напрями комплексного підходу до перегляду теоретичного підґрунтя розвитку інститутів адміністративного права, йдеться про предмет і метод адміністративно-правового регулювання, основних засадах, принципах, гарантіях тощо.

Після перемоги над ворогом, а вона буде обов'язково, перед суспільством, державою і, зокрема, науковою спільнотою стоять

важливі завдання. Головними із них є відбудова нашої держави, переосмислення шляхів подальшого розвитку суспільства, належна повага і шана тим, хто своїм життям і здоров'ям боронив нашу землю, і тим, хто в силу своїх можливостей допомагав їм вистояти.

Завдання науки і галузі адміністративного права в післявоєнний період бачиться в подальших теоретичних і практичних напрацюваннях щодо предмета, метода, принципів адміністративного права, переосмисленні його системи і структури, оновлення понятійно-термінологічної бази, яка потребує вираженості та узгодженості, її застосування.

Потребують подальшого наукового супроводу та законодавчого забезпечення побудова структури системи органів виконавчої влади та визначеність їх повноважень, оновлення та подальший розвиток та унормованість інститутів та підгалузей адміністративного права, обґрунтування нових суб'єктів права.

У післявоєнний час не менше проблем, я думаю, як теоретичних, так і практичних, постає перед представниками фінансового права. А питання, що виникають у фінансовій сфері є відчутними для всіх, тому і представникам фінансового права є над чим працювати у мирний час.

Я дякую усім, хто зміг долучитися до нашої конференції і бажаю плідної нам роботи.

*Кубко Є. Б.,
доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України,
заслужений діяч науки і техніки,
Інститут держави та права
імені В. М. Корецького НАН України
(м. Київ, Україна)*

ФУНКЦІОНАЛЬНА ТРАНСФОРМАЦІЯ МЕХАНІЗМУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Серед різноманітних чинників, що впливають на сучасних механізм адміністративно-правового регулювання, особливе місце займають ті, які безпосередньо зв'язані з сучасним ста-

ном правової системи й тим навколишнім середовищем, яке формує прямий вплив на соціальні й правові процеси. Трансформація, яка в загальному вимірі означає відповідні зміни, спрямовані на перехід від одного стану правової системи чи більш вузького правового регулювання у сфері адміністративних відносин до іншого стану, який відповідає сучасним вимогам.

Фактори, які сьогодні чинять найбільший вплив на механізм адміністративно-правового регулювання, можливо поділити на дві великі групи. До першої групи відносяться процеси, які обумовлені воєнним станом у країні та вирішенням найбільш глобальних питань української державності. Відповідно, все, що пов'язано з воєнним станом, з проведенням військових операцій, з захистом територіальної цілісності та суверенітету держави, безумовно впливає на прийняття тих чи інших адміністративних рішень. Саме в науково обґрунтованому визначенні, на яких напрямках адміністративно-правовий механізм найбільш адекватно реагує на ці фактори, полягає завдання як наукового, так і практичного характеру. Своєю чергою це впливає на функції адміністративних органів, тобто на функціональну трансформацію всього механізму, оскільки стабільні елементи цього механізму (органи, конституційні норми, юридична відповідальність тощо) не повинні суттєво змінюватися в умовах екстраординарних для держави суспільно-політичних ситуацій, до яких відноситься війна та воєнний стан. Водночас саме функціональна структура повинна бути найбільш рухомою та найбільш адекватно відображати потреби держави в цих надзвичайно складних умовах. Така функціональна трансформація передбачає перерозподіл функцій на рівні практичної діяльності державних (адміністративних) органів.

Друга група факторів, що впливають на функціональну трансформацію адміністративно-правового регулювання, відноситься до кардинальної політичної лінії держави, спрямованої на вступ до Європейського Союзу. Такий вступ, як відомо, визначено Конституцією України і він є беззаперечним напрямом діяльності всіх державних інститутів. Проте найбільш складна ситуація пов'язана саме з адміністративно-правовим регулюванням, оскільки саме великий обсяг адміністративно-правових

норм, які має бути змінено, трансформовано відповідно до європейського законодавства, складає найбільш відповідальну й найбільш складну ділянку всієї державно-правової діяльності.

Навіть поверхневий аналіз діяльності виконавчий органів і зокрема Уряду України за останні місяці, починаючи з 24 лютого 2022 року, дає можливість констатувати, що переважна більшість прийнятих рішень щодо адміністративно-правового регулювання в Україні пов'язана саме з дією цих двох вищезазначених факторів. Саме тому з методологічної точки зору необхідно визначити напрями, підйоми, функціональну структуру, а відповідно й сутність трансформації сучасного механізму адміністративно-правового регулювання. У цьому відношенні плідним уявляється використання досвіду зарубіжних країн, які вирішували ті чи інші схожі проблеми трансформації механізмів адміністративно-правового регулювання в умовах підготовки до вступу до ЄС. Вирішуючи такі «адаптаційні» правові питання безумовно використовувався науковий потенціал адміністративної науки світового рівня, який необхідно враховувати й під час вирішенні питань національного механізму адміністративно-правового регулювання. Сучасні теорії з цього питання поділяються на три концептуальні методологічні підходи, які визнані в зарубіжній науковій доктрині питань адміністративно-правового регулювання. Умовно ці доктрини називають доктринами «червоного», «зеленого» та «бурштинового» світла.

Концепція «червоного світла» походить від політичної традиції європейських країн, яка пов'язана з вкоріненням підозрілості до виконавчої влади, і традиції звести до мінімуму посягання держави на будь-які права особи чи корпорації. Теорія червоного світла тісно пов'язана з тим принципом демократії, який встановлює можливість саморегулювання державних інститутів, у якому верховенства права залишається основним поняттям. Відповідно право в цій теорії розглядається як автономна сфера, яка виконує важливу контрольну функцію стримування та противаги.

Основним припущенням теорії «червоного світла» є те, що коли державні органи чи органи державної влади перевищують свої повноваження, то судові втручання працює як санкція. Таким чином, загалом можна відмітити, що теорія «чер-

воного світла» визначає, що верховенство права переважає не тільки над політикою, але й над адміністративною діяльністю, забезпечує контроль над виконавчою владою, а публічне право спрямовано на зменшення індивідуальних свобод і тому має бути під суворим контролем. Сфера права, як наголошують прихильники цієї теорії, є аполітичним, нейтральним, незалежним від сфери уряду, політики та адміністрації інститутом, а адміністративне право має бути спрямоване на стримування або контроль над державою.

Теорія «зеленого світла» виникла в адміністративно-правовій науці як певна рефлексія на теорію «червоного світла». Вона стверджувала, що використання виконавчої влади для надання послуг на користь громадян є цілком законним, а функція судів щодо перевірки виконавчих дій є досить сумнівною, що однак не означає обмеження чи не обмеження щодо свавільних дій держави. Теорія «зеленого світла» розглядається саме як функціоналістична теорія, яка має позитивний погляд на державу. Виконавча влада, як наголошують прихильники цієї теорії, має діяти ефективно і її не можна підозрювати у вчиненні незаконних дій. Теорія «зеленого світла» наголошує на тому, що наслідки діяльності уряду й виконавчих органів є завжди позитивними. Відповідно, для адміністративного права головним завданням є не контроль за діями виконавчої влади, а сприяння діям уряду та невтручання в його діяльність через судовий або політичний контроль. Теорія наголошує на тому, що закон може бути використано як механізм регулювання, що діє як зброя для адміністративних органів. Теорія «зеленого світла» наполягає на тому, що публічне управління, діяльність адміністративних органів не є необхідним злом, як на цьому наголошується в деяких дослідженнях, а є добрим елементом держави. Адміністративне право, відповідно, не має зосереджуватися на забороні негативних дій уряду. Що до судового контролю, то представники теорії «зеленого світла» наполягають на тому, щоб зменшити вплив судів на адміністрацію, оскільки суди за їхніми правовими цінностями вважають перешкодою для адміністративного процесу. «Зелене світло» віддає перевагу демократичній формі підзвітності, але, виходячи з відповідних припущень, теоретики «зеленого світла»

висловлюють згоду на полегшення адміністрування шляхом запобігання будь-якому судовому чи правовому контролю за діями виконавчої влади.

Теорія «бурштинового» (інколи його називають «жовтим») світла спрямована на те, щоб визначити найбільш позитивні елементи з вищеназваних двох концепцій. Теорія «бурштинового світла» стверджує, що адміністративне право має застосовувати позитивні елементи обох теорій. Ця теорія може бути визначена як «спостереження за пожежею» і як «гасіння пожежі». Тобто адміністративне право може здійснювати розробку й встановлення належних стандартів адміністративної поведінки, а в необхідних випадках — скасовувати помилкові адміністративні дії через судові рішення. Теоретики «бурштинового світла» вважають, що для ефективного державного управління має бути баланс між зовнішніми та внутрішніми механізмами контролю.

Виходячи з того, що закон є водночас і окремим, і вищим від політики, наголошуються ідея, що держава може бути успішно обмежена законом, хоча цей закон повинен належним чином дозволяти адміністрації керуватися певним, хоча й контрольованим, рівнем дискреційних повноважень. Відповідно, найкращим способом контролю над державою є судове забезпечення виконання загальних принципів законності. Теорія «бурштинового світла» є відповідним синтезом, який поєднує необхідність контролю над адміністративними рішеннями з турботою про встановлення належних адміністративних стандартів ефективного прийняття рішень.

Для сучасної функціональної трансформації механізму адміністративно-правового регулювання в Україні важливим є, спираючись на вироблені адміністративною наукою світового рівня концепції, сформулювати національну доктрину адміністративно-правового регулювання в сучасних умовах, оскільки унікальність ситуації, в якій знаходиться Україна вимагає й унікальних, особливих теоретико-методологічних підходів до адміністративного права в частині його функціональної трансформації.

*Ващенко Ю. В.,
доктор юридичних наук, професор,
Київський національний університет
імені Тараса Шевченка
(м. Київ, Україна)*

ПРОЦЕДУРА АДМІНІСТРАТИВНОГО ОСКАРЖЕННЯ У СВІТЛІ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ»: ПИТАННЯ ДО ДИСКУСІЇ

Через рік, в грудні 2023 року, набере чинності Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17 лютого 2022 року № 2073-IX¹. Закон, прийняття якого є надзвичайно важливим етапом систематизації адміністративного законодавства України, який має стати «малою конституцією» для суб'єктів публічної адміністрації. Закон, аналоги якого у деяких зарубіжних країнах існують вже майже 100 років. В Україні ж знадобилося майже 22 роки для того, щоб підготувати державу та суспільство до прийняття законодавчого акту, спрямованого на закріплення уніфікованих, прозорих, чітких, зрозумілих правил прийняття адміністративних рішень суб'єктами публічної адміністрації, з метою забезпечення належної реалізації прав, свобод, законних інтересів приватних осіб — фізичних осіб та юридичних осіб приватного права — у взаємовідносинах із суб'єктами публічної адміністрації, а також ефективних способів їх захисту від порушень з боку суб'єктів публічної адміністрації.

Власне, процедура адміністративного оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації (у термінології Закону України «Про адміністративну процедуру» — адміністративних органів) і є одним із можливих способів захисту прав, свобод та законних інтересів приватних осіб у сфері публічного адміністрування. Питання полягає у тому, а чи ефективним?

¹ Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX // Голос України. 15.06.2022. № 123.

Дійсно, важко не погодитись з аргументами на користь процедури адміністративного оскарження, якщо її розглядати, так би мовити, суто теоретично. Оскарження рішення, дії чи бездіяльності адміністративного органу у порядку адміністративного оскарження, безумовно, на перший погляд, має суттєві переваги для скажника, у порівнянні із другим основним способом захисту — судовим. Ця процедура є безоплатною, більш швидкою (уповноваженим суб'єктам легше з'ясувати обставини справи), менш стресовою для скажника. Але ж чому процедура адміністративного оскарження не є привабливою для громадян та юридичних осіб приватного права? І чому вони ідуть безпосередньо до суду навіть за умови високих судових витрат? Процедура адміністративного оскарження безумовно виконує важливу місію для держави — вона дозволяє розвантажити адміністративні суди: за умови вирішення спірного питання в результаті процедури адміністративного оскарження відпадає необхідність звернення до суду. Саме з цією метою періодично висловлюються пропозиції зробити процедуру попереднього адміністративного оскарження обов'язковою. Можливо, це про тимчасове розвантаження судових органів (ці справи все одно у переважній більшості туди прийдуть, хоча, можливо і не всі), але це точно не про пріоритет прав та свобод людини і громадянина.

Законодавець у Законі України «Про адміністративну процедуру» приділив значну увагу інституту адміністративного оскарження. При цьому, на наш погляд, є як позитивні зміни, так і недоліки. Безумовно, позитивом закону є більша деталізація, у порівнянні з чинним законодавством, прав учасників адміністративного провадження. Однак, є і певні сумніви у тому, чи ці зміни завжди є позитивом для приватних осіб у відносинах із суб'єктами публічної адміністрації. Наприклад, сьогодні багато фахівців серед ключових прогресивних положень Закону України «Про адміністративну процедуру» називають закріплення права бути заслуханим. Однак, чи є це право новелою Закону?

У ст. 18 Закону України «Про звернення громадян»¹ серед основних прав скажника визначено право особисто викласти

¹ Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. №393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 47. Ст. 256.

аргументи особі, що перевіряла заяву чи скаргу, та брати участь у перевірці поданої скарги чи заяви, а також право бути присутній при розгляді заяви чи скарги. Хоча це право у Законі не сформульоване, як право бути заслуханим, однак, по суті, це воно і є. Але чи багато громадян змогли на практиці ним скористатися, навіть якщо знали про нього і хотіли цього? Отже, право закріплене, і, звертаємо увагу, Закон України «Про звернення громадян» не містить якихось умов його застосування чи обмежень, чи, тим більше, підстав для відмови у його застосуванні. Тобто, є право на особисте викладення аргументів та на особисту участь у перевірці скарги чи заяви, а також на особисту присутність при розгляді заяви чи скаргу, відповідно, має бути кореспондуючий обов'язок органу/посадової особи, який уповноважений/уповноважена розглядати заяву чи скаргу забезпечити особі реалізацію цього права.

А як же це право закріплене у Законі України «Про адміністративну процедуру»? Відповідно до ч. 1 ст. 17 цього Закону *«особа має право бути заслуханою адміністративним органом, надавши пояснення та/або заперечення у визначеній законом формі до прийняття адміністративного акта, який може негативно вплинути на право, свободу чи законний інтерес особи»*. Це ж право знаходимо у переліку основних прав учасників адміністративного провадження (п. 4 ч. 1 ст. 28 Закону). А далі, у ст. 63 Закону, власне, деталізовано, коли, як і ким має право бути заслуханим учасник адміністративного провадження. І ось виявляється, що далеко не в будь-який момент розгляду адміністративної справи учасник адміністративного провадження може скористатися таким правом. По-перше реалізувати це право можна лише до прийняття рішення у справі. По-друге, за загальним правилом, це можна зробити лише у тому випадку, якщо таке рішення може негативно вплинути на його право, свободу чи законний інтерес. По-третє, реалізувати таке право можна шляхом подання до адміністративного органу своїх пояснень та/або заперечень у спосіб, передбаченим цим Законом для подання заяви. Таким чином, в інших випадках, в учасника немає права бути заслуханим адміністративним органом? Більше того, у цій статті передбачено підстави для відмови у реалізації цього права. Так відповідно до

ч. 2 заслуховування не проводиться, якщо: необхідно вжити негайних заходів для запобігання заподіяння шкоди; відповідно до законодавства вимагається негайне прийняття рішення; адміністративний орган приймає відповідний адміністративний акт в автоматичному режимі; прохання заявника є очевидно безпідставним. Між іншим, ця стаття стосується заслуховування на стадії розгляду та вирішення справи. То ж виникає питання, а чи є воно на етапі розгляду адміністративної скарги? Виходячи із системного тлумачення абз. 3 ч. 1 ст. 63 та ч. 2 ст. 4 Закону України «Про адміністративну процедуру», можна дійти висновку, що ні. Так, в абз. 3 ч. 1 ст. 63 Закону передбачено обов'язок адміністративного органу проінформувати учасника адміністративного провадження про можливі негативні наслідки його неучасті у провадженні та ненадання пояснень та/або заперечень у справі, у тому числі у разі оскарження адміністративного акта. У ч. 2 ст. 4 Закону визначено право суб'єкта розгляду скарги самостійно вчиняти необхідні процедурні дії або вимагати від відповідного адміністративного органу вчинення певних процедурних дій, зокрема, заслуховування учасників адміністративного провадження. Ось так право учасника адміністративного провадження із розгляду скарги бути заслуханим у процесі розгляду скарги, по суті, перетворилося на право адміністративного органу заслухати учасника.

Іншим аспектом, на який хотілося б звернути увагу, є визначення у Законі України «Про адміністративну процедуру» суб'єктів розгляду скарг на рішення, дії, бездіяльність адміністративних органів. За загальним правилом (якщо інше не передбачено законом), суб'єктом розгляду скарги є адміністративний орган вищого рівня (ч. 1 ст. 79 Закону). Тобто, не адміністративний орган, який прийняв оскаржуване рішення, вчинив оскаржувану дію, чи не зробив те, що зробити був зобов'язаний, а орган, якому він підпорядкований, підконтрольний та підзвітний. Однак, вже у ч. 3 цієї статті знаходимо виняток з цього загального правила, який викликає серйозні питання. Тут передбачено можливість розгляду скарги адміністративним органом, який прийняв оскаржуване рішення, вчинив оскаржувану дію, чи допустив бездіяльність. Законодавець для цього передбачив дві умови: відсутність адміністра-

тивного органу вищого рівня та утворення при цьому органі комісії з розгляду скарг. Якщо ж органу вищого рівня немає, і комісія з розгляду скарг не створена, то особа може звернутися до суду. Вважаємо такий підхід помилковим, та таким, що суперечить самій логіці адміністративного оскарження. На нашу думку, аргумент щодо того, що наявність комісії з розгляду скарг, до якої залучаються нейтральні суб'єкти (представники інститутів громадянського суспільства), дозволить більш об'єктивно діяти адміністративному органу, є непереконливим. По-перше, представники інститутів громадянського суспільства можуть включатися до складу комісії, а не обов'язково включаються (та і у разі включення їх може бути не більше третини загального складу). По-друге, рішення комісії з розгляду скарг є рекомендаційним за своїм характером, тобто, рішення все одно приймає адміністративний орган. І той факт, що адміністративний орган зобов'язаний обґрунтувати неврахування рекомендації комісії, напевно, не є ефективним захистом для особи.

Таким чином, вважаємо абсолютно необґрунтованим визначення у Законі України «Про адміністративну процедуру» можливості розгляду скарги суб'єктом, який прийняв оскаржуване рішення, вчинив оскаржувану дію, або ж допустив бездіяльність.

Натомість, вважаємо, що у адміністративного органу є інші способи виправлення допущених помилок. По-перше, виявлення та виправлення помилок, а також відшкодування заподіяної шкоди рішеннями, діями, чи бездіяльністю адміністративних органів — це завдання механізмів внутрішнього контролю, які також мають бути дієвими. Для цього непотрібно чекати скаргу від приватних осіб. По-друге, якщо процедура оскарження, чи то адміністративного, чи то судового вже розпочалася, необхідно ретельно з'ясувати всі обставини, та, у разі виявлення помилок, бути готовими їх визнати, виправити та відшкодувати заподіяну шкоду, а не змушувати приватну особу використовувати всі можливі національні механізми захисту і доходити до вищих інстанцій.

У цьому контексті хотілося б звернути увагу на зарубіжний досвід. Серед принципів належної адміністрації Уельський

омбудсман з публічних послуг визначив принцип «Виправлення помилок» («Putting things right»), який безпосередньо стосується виправлення помилок суб'єктами публічної адміністрації та процедури адміністративного оскарження. Зміст цього принципу полягає у наступних діях суб'єктів публічної адміністрації:

- визнання помилок та вибачення, у разі доцільності;
- швидке та ефективне виправлення помилок;
- надання чіткої та своєчасної інформації про те, як та коли подати апеляцію або скаргу;
- здійснення ефективної процедури оскарження, яка включає пропозицію справедливого та належного відшкодування шкоди, у разі визнання скарги обґрунтованою¹.

Європейська комісія за демократію через право (Венеційська комісія) у преамбулі до Принципів захисту та стимулювання інституції омбудсмана («Венеційські принципи»), схвалених Венеційською комісією на 118-й Пленарній сесії (Венеція, 15–16 травня 2019 р.) зазначає: уряди та парламенти повинні визнавати критику у прозорій системі, підзвітній людям².

То ж задаймо питання: а чи готові суб'єкти публічної адміністрації/адміністративні органи в Україні, передусім, органи виконавчої влади, які б мали слугувати прикладом для інших, бути відкритими до критики та визнавати і виправляти свої помилки? Від цього буде значною мірою залежати, чи буде процедура адміністративного оскарження, передбачена новим Законом України «Про адміністративну процедуру», дієвою та ефективною, та відповідно, користуватися довірою громадян.

¹ Public Services Ombudsman of Wales. Principles of Good Administration. URL: <https://www.ombudsman.wales/wp-content/uploads/2022/01/Principles-of-Good-Administration.pdf>

² European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission). Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institution («The Venice Principles») adopted by the Venice Commission at its 118th Plenary Session (Venice, 15–16 March 2019). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)005-e)

*Дорофєєва Л. М.,
доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права
Ужгородського національного університету,
начальник юридичного управління
Закарпатської митниці
(м. Ужгород, Україна)*

ВЗАЄМОДІЯ ВІЙСЬКОВОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ТА МИТНИЦІ З ПИТАНЬ ВІДЧУЖЕННЯ МАЙНА В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

У сучасних умовах особливого правового режиму воєнного часу військовому командуванню та військовим адміністраціям надані повноваження, необхідні для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності. Крім того, воєнний стан передбачає тимчасове обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб¹.

Указом Президента України від 24 лютого 2022 року № 68/2022 на виконання Закону України «Про правовий режим воєнного стану» для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку на всій території нашої держави було утворено тимчасові державні органи — військові адміністрації як новий для нашої країни формат органів публічної влади. У зв'язку з їх утворенням, 24 обласних адміністрацій, Київська міська державні адміністрації та голови цих адміністрацій набули статусу відповідних військових адміністрацій та начальників цих військових адміністрацій².

Військове командування в областях представлене територіальними центрами комплектування та соціальної підтримки

¹ Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII // Відомості Верховної Ради України. 2015. № 28. Ст. 250.

² Про утворення військових адміністрацій: Указ Президента України від 24.02.2022 р. № 68/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/682022-41405>

(колишні військкомати), які є органами військового управління, що забезпечують виконання законодавства з питань військового обов'язку і військової служби, мобілізаційної підготовки та мобілізації¹.

Під час мобілізації територіальні центри комплектування та соціальної підтримки мають повноваження щодо залучення транспортних засобів і техніки для потреб підрозділів ЗСУ чи ТРО декількома способами, серед яких і примусове відчуження майна. Це — позбавлення власника права власності на індивідуально визначене майно, що перебуває у приватній власності та яке переходить у власність держави для використання в умовах правового режиму воєнного стану за умови попереднього або наступного повного відшкодування його вартості.

Механізм передачі, примусового відчуження майна у юридичних та фізичних осіб для потреб держави визначає Закон України «Про передачу, примусове відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану». Таке примусове відчуження майна в умовах правового режиму воєнного стану може здійснюватися з попереднім повним відшкодуванням його вартості, а у разі неможливості — з наступним повним відшкодуванням його вартості.

Проводиться таке відчуження за рішенням військового командування (територіальні центри комплектування та соціальної підтримки), погодженим відповідно обласною державною адміністрацією (в сучасних умовах — обласною військовою адміністрацією). Про примусове відчуження майна складається акт, в якому міститься назва військового командування та органу, що погодив рішення про примусове відчуження майна, відомості про власника майна, для фізичних осіб — прізвище, ім'я, по батькові, постійне місце проживання та ідентифікаційний номер; у разі наявності — відомості про документ, що встановлює право власності на майно, а також опис майна, достатній для його ідентифікації. Додатково для рухомого майна (наземні, водні та повітряні транспортні засоби) — відомості про

¹ Про затвердження Положення про територіальні центри комплектування та соціальної підтримки: постанова Кабінету Міністрів України від 23.02.2022 р. № 154. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/154-2022-%D0%BF#Text>

реєстраційний номер транспортного засобу, марку, модель, номер шасі, рік випуску та інші реєстраційні дані. Передбачено, що до акту також має додаватись документ із висновком про вартість майна на дату його оцінки, яка проводилася у зв'язку з прийняттям рішення про його примусове відчуження.

Такий акт має підписуватися власником майна або його законним представником і уповноваженими особами військового командування та органу, що погодив рішення про примусове відчуження майна. За відсутності власника такий акт може складатись і без його участі, але в такому разі у власника майна або його законного представника є право на ознайомлення з цим документом.

При цьому законодавством передбачено: примірник акту та документ, що містить висновок про вартість майна, повинні вручатись під розписку особі, у якої таке майно відчужується, або її уповноваженому представнику.

Оцінка майна, котре підлягає примусовому відчуженню, проводиться у порядку, встановленому законодавством про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність. А у разі неможливості залучити до оцінки майна суб'єктів оціночної діяльності — суб'єктів господарювання така оцінка проводиться суб'єктами оціночної діяльності — органами державної влади або органами місцевого самоврядування за погодженням із власником майна. У разі відмови або відсутності власника майна зазначені органи мають право проводити таку оцінку самостійно.

Фізичні особи, у яких відчужені транспортні засоби та інше майно для потреб держави, мають право на відшкодування його вартості (компенсацію). Для отримання такої компенсації колишній власник або уповноважена ним особа після скасування правового режиму воєнного стану звертається до територіального центру комплектування та соціальної підтримки за місцем відчуження майна із заявою, до якої додаються акт і документ, що містить висновок про вартість майна¹.

¹ Про передачу, примусове відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану: Закон України від 17.05.2012 р. № 4765-VI // Відомості Верховної Ради України. 2013. № 15. Ст. 99.

У лютому та березні 2022 року територіальний центр комплектування та соціальної підтримки своїми наказами, погодженими рішенням Ради оборони ОВА, відчужив для потреб ЗСУ транспортні засоби, одяг, взуття, продукти харчування, побутову та комп'ютерну техніку, які зберігались на складах Закарпатської митниці¹.

Слід зазначити, що митниця є територіальним органом центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну митну політику, який у зоні своєї діяльності забезпечує виконання завдань, покладених на митні органи. Основним із таких завдань є безпосереднє здійснення митної справи, а призначенням таких органів — створення сприятливих умов для розвитку зовнішньоекономічної діяльності, забезпечення безпеки суспільства, захист митних інтересів України (ст. 546)². Митниця діє відповідно до Конституції України, Митного кодексу України, інших нормативно-правових актів та на підставі положення, яке затверджується наказом центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну митну політику (Державної митної служби України).

Серед великого кола завдань, які виконує митниця, відповідними положеннями передбачено організацію та здійснення ведення обліку, зберігання, а також проведення оцінки вилученого, прийнятого на зберігання майна. Зберігання майна здійснюється на складах митних органів, під якими розуміються складські приміщення, резервуари, криті і відкриті майданчики, холодильні і морозильні камери, які належать митним органам або використовуються ними і спеціально обладнані для зберігання товарів, транспортних засобів комерційного призначення. У разі втрати або пошкодження товарів, транспортних засобів комерційного призначення, що зберігаються митними органами, вони несуть передбачену законом відповідальність.

Стаття 238 Митного кодексу України визначає перелік товарів, транспортних засобів комерційного призначення, що

¹ Закарпатська митниця передала майна на 78 млн грн потреб оборонців ЗСУ. Карпатський об'єктив. URL: <http://ekonomika.ko.net.ua/?p=25563>

² Митний кодекс України: Закон України від 13.03.2012 р. № 4495-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#Text>

зберігаються митними органами, однак, найбільша питома вага товарів на складах митних органів, — це товари і транспортні засоби тимчасово вилучені в справах про порушення митних правил. У таких справах можуть бути тимчасово вилучені кілька груп товарів і транспортних засобів: 1) товари, у тому числі транспортні засоби, — безпосередні предмети порушення митних правил; 2) товари із спеціально виготовленими тайниками, використаними для переміщення безпосередніх предметів порушення митних правил з приховуванням від митного контролю; 3) транспортні засоби, що використовувалися для переміщення товарів — безпосередніх предметів порушення митних правил через митний кордон України поза місцем розташування митного органу; 4) товарів, транспортних засобів у кількості, необхідній для забезпечення стягнення штрафу або вартості товарів, транспортних засобів у разі вчинення порушення митних правил особою, яка не має в Україні постійного місця проживання або адреси¹.

У кожному випадку такого вилучення посадовою особою, яка виявила таке порушення, складається процесуальний документ — протокол про порушення митних правил або протокол тимчасового вилучення, а також оцінюються вилучені товари. Особливістю такої оцінки є включення до ціни товару всіх митних платежів, які підлягають сплаті при випуску таких товарів у вільний обіг на митну територію України. Скоріше за все, така оцінка буде вищою, ніж оцінка, котру здійснюють за замовленням територіального центру комплектування та соціальної підтримки у ході відчуження майна. При розбіжності оцінок, в подальшому можливий конфлікт при визначенні розміру компенсації: у особи митниці вилучила автомобіль по одній вартості, яка зазначена в протоколі, а розмір відшкодування буде ґрунтуватись на меншій ціні, визначеній суб'єктом оціночної діяльності при відчуженні.

Доля тимчасово вилучених товарів вирішується при винесенні постанови у справі про порушення митних правил: судом може бути прийнято рішення про конфіскацію таких товарів

¹ Митний кодекс України: Закон України від 13.03.2012 р. № 4495-VI.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#Text>

(тоді вони обертаються на користь держави через Державну виконавчу службу), а може — про повернення такого майна (тоді митниця повертає товари або транспортні засоби власнику). Увесь період тимчасового вилучення товари зберігаються під відповідальністю митного органу. При цьому, якщо відносно товарів не було завершено процедури митного оформлення, вони перебувають у статусі «під митним контролем». Це означає, що видача такого майна зі складу митного органу для повернення його власнику може бути проведена, виключно, після здійснення митного оформлення — надання всіх необхідних документів та сплати платежів. Тобто, потрапити на митну територію України такі товари і транспортні засоби повинні, виключно, після виконання всіх митних формальностей та застосування заходів тарифного й нетарифного регулювання. Виключень щодо обов'язковості проведення митного оформлення при будь-яких обставинах (у тому числі воєнний чи надзвичайний стан) митне законодавство не містить.

Відтак, тимчасово вилучені митницями у справах про порушення митних правил товари і транспортні засоби, які за рішеннями військового командування погодженими обласною військовою адміністрацією були відчужені, потрапили на митну територію України без здійснення процедур митного оформлення. Крім того, відчуження такого майна зі складів митниці відбулось без присутності власників, копії актів їм також не видавались. Тому, у випадках прийняття рішення в справі про митні правопорушення про повернення вилучених митницею товарів, власник позбавляється в майбутньому можливості дотриматись процедури звернення до територіального центру комплектування та соціальної підтримки за таким майном, якщо воно зберіглось, або за відшкодуванням його вартості.

Враховуючи неузгодженість окремих норм правових актів, що визначають повноваження військового командування, військових адміністрацій та митних органів, вважаємо, що рішення про відчуження для потреб підрозділів ЗСУ чи ТРО транспортних засобів і техніки, які вилучені митними органами в справах про порушення митних правил, доцільно приймати виключно після набрання чинності постановами уповноважених органів у таких справах. Переконані, що визначеність із стату-

сом товарів і транспортних засобів на момент їх відчуження надзвичайно важлива: якщо майно конфісковане на користь держави, — держава не буде нести обов'язку відшкодування його вартості, а у разі повернення власнику — документи (акт, оцінка) складаються відносно конкретної фізичної особи, яка після закінчення військового стану може розраховувати на отримання грошової компенсації за таке майно.

Жовнірчик Я. Ф.,
*доктор наук з державного управління, професор,
провідний науковий співробітник
відділу проблем державного управління
та адміністративного права
Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України
(м. Київ, Україна);*
Гусєв В. О.,
*аспірант Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України
(м. Київ, Україна)*

ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ АГРОПРОМИСЛОВОГО КОМПЛЕКСУ УКРАЇНИ

У сучасних деструктивних умовах, в яких опинилася українська держава як країна, що зазнала широкомасштабного вторгнення військ РФ на свою суверенну територію, і у зв'язку із цим, опинилася в гострій соціально-економічній кризі, нагальним постає питання забезпечення населення країни життєво важливими ресурсами, такими як продовольство.

На основі означеного головним завданням органів публічного управління у воєнний та повоєнний періоди вбачається розробка і реалізація державної політики щодо формування та реалізації сприятливого інвестиційного клімату в пріоритетних галузях

економіки, однією з яких є сфера агропромислового комплексу, що забезпечує продовольчу безпеку країни. Сучасна державна політика України реалізується у складних воєнно-політичних та соціально-економічних умовах, що зумовлює необхідність удосконалення інноваційних механізмів публічного управління у сфері економічної безпеки агропромислового комплексу.

Значне коло вітчизняних і зарубіжних авторів у своїй науково-дослідницькій діяльності займалися вивченням питань відносно поліпшення функціонування сфери агропромислового комплексу та ролі інвестиційної складової в цьому процесі. Незважаючи на значну кількість робіт із зазначеної проблематики, варто констатувати, що питання відносно удосконалення механізму формування інвестиційної політики у сфері агропромислового комплексу сучасної України з урахуванням існуючих національних викликів, не знайшли достатньо повного відображення у новітній науковій діяльності, а отже, — потребують свого подальшого вивчення.

Динаміка змін сучасної воєнно-політичної ситуації в Україні вимагає від публічного управління прийняття відповідних рішень і забезпечення їх реалізацію при утриманні сталості й стабільності в суспільстві та державі. Але сьогоднішня соціально-економічна криза продемонструвала розрив між існуючою нормативно-правовою регламентацією життєдіяльності суспільства і реальними процесами, що розгортаються за своєю логікою, всупереч законам, що породжує нестабільність та небезпеки у різних сферах суспільного життя, зокрема, і у сфері агропромислового комплексу України¹.

Розгляд питання удосконалення механізму формування інвестиційної політики на царині агропромислового комплексу України вимагає необхідності чіткого розуміння з позиції сучасності тріади основоположних дефініцій наукового дослідження, таких як: агропромисловий комплекс, інвестиційний клімат і механізм формування інвестиційної політики у сфері агропромислового комплексу.

¹ Публічне управління та національна безпека: монографія / А. Михненко, Н. Грущинська, Я. Жовнірчик та ін.; за ред. А. Михненка, Н. Грущинської. Київ: НАУ, 2019. С. 245–280.

В Енциклопедії сучасної України учений-економіст, аграрник О. Крисальний дає таке визначення дефініції «агропромисловий комплекс» — сукупність галузей народного господарства, що, функціонуючи у тісному взаємозв'язку, здійснюють виробництво сільськогосподарської продукції, її промислову переробку і реалізацію споживачеві. Агропромисловий комплекс як одна із форм суспільного поділу праці загалом поділяється на три основні сфери виробництва: 1) засоби виробництва для забезпечення сільського господарства і промисловості з переробки сільськогосподарської сировини; 2) безпосередньо сільське господарство; 3) заготівля, промислова переробка, транспортування і реалізація продукції. Основна ланка агропромислового комплексу — сільське господарство, продукція якого є основою формування продовольчих ресурсів країни, а також виготовлення низки важливих видів сировини для легкої промисловості та деяких інших галузей¹.

На основі вищезазначених дефініцій ми використовуватимемо узагальнене поняття агропромислового комплексу, під яким розумітимемо систему відносин, що охоплює сільськогосподарське виробництво, харчову і переробну промисловість.

На сучасному етапі становлення української держави, у контексті означеної проблематики, необхідним постає вирішення комплексу завдань, пов'язаних із переходом сфери агропромислового комплексу на більш високий рівень свого розвитку, що забезпечує конкурентно- і платоспроможність відповідних підприємств. Провідну роль у вирішенні цього завдання відіграє задоволення потреб сфери агропромислового комплексу у капітальних ресурсах шляхом залучення широкого спектру інвестицій. При цьому, чим більшим та якіснішим ресурсним потенціалом почнуть володіти підприємства агропромислового комплексу, тим ефективнішим стане виробництво,

¹ Крисальний О. Агропромисловий комплекс (АПК) // Енциклопедія Сучасної України: енциклопедія / ред.: І. Дзюба, А. Жуковський, М. Железняк та ін.; НАН України, НТШ. Електронна версія. Київ: Ін-т енциклопедичних досліджень НАН України, 2001. Т. 1. URL: <https://esu.com.ua/article-42602> (дата звернення: 18.11.2022).

що, в свою чергу, зумовить подальше покращення стану інвестиційного клімату¹.

З метою забезпечення конкурентної переваги та розвитку всіх сфер і підприємств агропромислового комплексу варто приділити особливу увагу підвищенню ефективності використання інвестиційних ресурсів. У зв'язку з цим, ключовим чинником забезпечення їхньої конкурентоспроможності є стимулювання інвестиційної діяльності у сфері агропромислового комплексу. У цьому контексті вбачається найбільш раціональним здійснити уточнення дефініції «інвестиційний клімат» з позицій реалій сучасної України.

До вітчизняної економічної теорії дефініція «інвестиційний клімат» увійшла порівняно нещодавно, — у 90-ті роки ХХ століття, з початком так званих «ринкових перетворень» у економіці. В умовах високого попиту на інвестиційні ресурси необхідність розробки науково-обґрунтованого новітнього механізму формування інвестиційного клімату є першочерговим завданням. У даному контексті варто розкрити розуміння сутності дефініції «механізм формування інвестиційного клімату у сфері агропромислового комплексу».

Саме слово «механізм» надійно закріпилося у понятійно-категоріальному апараті науки «Державне управління», прийшовши до неї із галузі технічних наук. Поступово дане поняття стало поєднуватися із сферою застосування, яка його характеризує, що й утворило цілу групу нових державно-управлінських інтердисциплінарних дефініцій, таких як: «економічний механізм», «економічна безпека», «господарський механізм», «організаційно-економічний механізм», «інвестиційний механізм», «механізм державного управління» тощо.

Під механізмом державного управління, який лежить в основі механізму формування інвестиційного клімату у сфері агропромислового комплексу, виступає спосіб розв'язання суперечностей явища чи процесу в державному управлінні, послідовна реалізація дій, що базуються на основоположних принципах,

¹ Жовнірчик Я. Публічне управління агропродовольчим сектором в умовах економічної безпеки // Інвестиції: практика та досвід. 2019. № 6. С. 71–76.

цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних форм і методів управління. Склад елементів і порядок функціонування механізму державного управління визначається метою, засобами впливу на об'єкт, зв'язками між елементами системи, наявністю ресурсів і можливостей конкретної ситуації. Обов'язковими складовими є: цілі, принципи, функції, методи, інформація, технологія і технічні засоби. Процеси побудови, функціонування або удосконалення механізму державного управління мають містити такі етапи: обґрунтування мети функціонування механізму; визначення кола учасників відносин (суб'єкта та об'єкта управління, споживачів послуг, зацікавлених фізичних чи юридичних осіб), їх інтересів, цілей, завдань щодо реалізації загальної мети; виявлення зон збігу інтересів і головних суперечностей; обґрунтування форм та методів взаємодії усіх учасників відносин; відбір економічних технологічних процесів та оптимальних методів; розробка плану дій із реалізації взаємодії; виконання планових заходів; аналіз отриманих результатів; обґрунтування заходів із удосконалення механізму, їх реалізація¹.

На основі вищерозкритого змісту дефініцій «агропромисловий комплекс», «інвестиційний клімат», «механізм державного управління» під дефініцією «механізм формування інвестиційного клімату у сфері агропромислового комплексу» пропонуємо розуміти певну сукупність взаємопов'язаних між собою дій, що здійснюються органами публічної влади чи суб'єктами господарської діяльності, спрямованих на формування господарських, економічних, соціальних, організаційно-правових методів та способів впливу на сферу агропромислового комплексу, результатом яких стане формування сприятливого інвестиційного клімату. Отже, досягнення головної мети функціонування механізму формування інвестиційного клімату у сфері агропромислового комплексу України потребує необхідності

¹ Одінцова Г., Дзюндзюк В. Механізми державного управління // Енциклопедія державного управління: у 8 т. / наук.-ред. колегія: Ю. Ковбасюк (голова) та ін.; Національна академія державного управління при Президентові України. Київ: НАДУ, 2011. Т. 2: Методологія державного управління / наук.-ред. колегія: Ю. Сурмін (співголова), П. Надолішній (співголова) та ін. С. 375–376.

реалізації тематичного надзавдання, яке у свою чергу може бути досягнуто шляхом вирішення двох головних завдань, підзавдання одного з яких мають вирішуватися на макроекономічному та мікроекономічному рівнях.

Наступною складовою механізму формування інвестиційного клімату у сфері агропромислового комплексу України є принципи його управління (регулювання), оскільки саме вони визначають відповідність виконуваних дій поставленим надзавданням, завданням та підзавданням. У даному випадку слід спиратися на принципи державного управління — прояви закономірностей у державному управлінні, які відображені у вигляді певних положень, що застосовуються в теоретичній та практичній діяльності людей у сфері державного управління. Як правило, це фундаментальні, науково обґрунтовані, а у певних випадках — і законодавчо закріплені положення, відповідно до яких будується та функціонує система державного управління. Принципи здійснення управлінських процесів і прийняття управлінських рішень, на відміну від закономірностей, відображають наші знання про об'єктивно існуючі, стійкі, необхідні, істотні взаємозв'язки між процесами і явищами в управлінні. Водночас не існує загальноприйнятих підходів та правил стосовно систематизації принципів управління соціальними системами, зокрема, державного управління¹.

Принципи як складові механізму формування інвестиційного клімату у сфері агропромислового комплексу України повинні слугувати досягненню завдань щодо поліпшення інвестиційної привабливості та відповідати завданням державного регулювання щодо збільшення інвестиційної активності. Від відповідності принципів управління механізмом його загальної меті та завданням багато у чому залежить якість формування сприятливого інвестиційного клімату.

¹ *Одінцова Г., Дзюндзюк В.* Механізми державного управління // Енциклопедія державного управління: у 8 т. / наук.-ред. колегія: Ю. Ковбасюк (голова) та ін.; Національна академія державного управління при Президентові України. Київ: НАДУ, 2011. Т. 2: Методологія державного управління / наук.-ред. колегія: Ю. Сурмін (співголова), П. Надолішній (співголова) та ін. С. 375–376.

У багатоаспектному процесі розробки та впровадження механізму формування сприятливого інвестиційного клімату у сфері агропромислового комплексу України необхідно керуватися всебічним підходом, який враховує всі вищезазначені принципи та чинники регулювання інвестиційної діяльності. Вважаємо, що повинен бути застосований науковий підхід до методів аналізу даних та можливості швидкого прийняття рішень у разі виникнення позапланових ризикових ситуацій.

Обов'язковими складовими елементами, зокрема, і даного механізму є окрім мети, завдань, принципів, ще й об'єкт, суб'єкт, інструменти, моніторинг та оцінка.

Об'єкти впливу механізму формування інвестиційного клімату у сфері агропромислового комплексу можна розглядати на мікро- та макроекономічних рівнях. Об'єктом впливу механізму на мікроекономічному рівні можуть бути окремі підприємства галузі або малі території замкнутого виробничого циклу, також у цій ролі можуть виступати окремі сектори галузі (наприклад, переробний сектор, сектор обслуговування та ремонту техніки, що включає у себе низку великих і малих підприємств). На макроекономічному рівні об'єктами впливу виступають вже інфраструктурні об'єкти регіонального значення чи вся сфера агропромислового комплексу загалом як окрема частина народного господарства країни, а також будь-які інвестиційні процеси регіонального значення. Суб'єктом даного механізму формування інвестиційного клімату на макроекономічному рівні виступають органи державного регулювання або виробничі підприємства галузі на мікроекономічному рівні.

Відповідно до представлених вище мети, завдань, об'єктів та суб'єктів можна сформулювати інструменти функціонування механізму формування інвестиційного клімату у сфері агропромислового комплексу України, які у свою чергу логічно будуть розташовані на макро- та мікроекономічних рівнях.

На нашу думку ще одними, надзвичайно важливими елементами формування даного механізму є моніторинг та оцінка. Їх безпосереднє призначення — це збір усієї інформації про поточний стан функціонування механізму, а також про всі інвестиційні процеси, що відбуваються, з подальшим аналізом і формуванням висновків про відповідність отриманих результатів

очікуваним. Важливим критерієм є актуальність та своєчасність одержуваної інформації для оперативного прийняття рішень щодо коригування дій функціонування механізму або усунення негативних чинників, що раптово виникли або були невраховані при попередньому плануванні.

Вважаємо, що важливим етапом у процесі функціонування механізму формування інвестиційного клімату у сфері агропромислового комплексу України є своєчасний моніторинг показників його діяльності та оцінка ефективності інвестиційних вкладень, що реалізуються. Здійснення даного моніторингу виступає однією із найважливіших дій, що націлена на своєчасне отримання актуальних показників реалізації інвестиційних проєктів з аналізом їх відповідності запланованим показникам та підготовкою відповідних даних для подальшої оцінки ефективності того чи іншого інвестиційного проєкту. Постійний контроль та координація усіх інвестиційних процесів, що відбуваються у сфері агропромислового комплексу, дозволяє запобігати помилкам при здійсненні інвесторами своєї діяльності, своєчасно адаптуватися до мінливих умов у економіці, а також реагувати на виникнення неврахованих раніше ризиків.

Сьогодні агропромисловий комплекс України функціонує в умовах наявності об'єктивних проблем, а воєнні дії та економічна криза створюють низку тематичних труднощів: порушення технологічних взаємозв'язків між підприємствами сфери агропромислового комплексу; нерівномірний попит на створювану продукцію; відтік кваліфікованих кадрів; проблеми пов'язані із доставкою сировини та матеріалів, що імпортуються тощо. Саме тому в наявних програмах економічного розвитку питання необхідності залучення інвестицій та розвитку підприємств сільськогосподарського призначення посідають провідне місце. Для його вирішення необхідне переосмислення концепції пріоритетного розвитку сфери агропромислового комплексу, виходячи із існуючих потреб. У зв'язку із цим нагальна необхідність забезпечення власної продовольчої безпеки постає одним із головних завдань як регіонального, так і національного рівнів.

Жовнірчик Я. Ф.,
*доктор наук з державного управління, професор,
провідний науковий співробітник відділу
проблем державного управління та адміністративного права
Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України
(м. Київ);*
Мряченко О. Л.,
*аспірант Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України
(м. Київ)*

НАПРЯМИ АКТИВІЗАЦІЇ РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ В УМОВАХ СЬОГОДЕННЯ

На сучасному етапі розвитку України її спроможність та ефективна інтеграція у європейський економічний простір залежить від адекватного вироблення й реалізації такої моделі співробітництва із регіонами, яка сприяла б становленню нових взаємовідносин у форматі «центр-регіони» і відповідала би загальноєвропейській практиці внутрішньої міжрегіональної діяльності. Будучи складовою економічної системи держави, регіон із певним часовим відтермінуванням відображає всі процеси її розвитку. Тому в умовах сучасних викликів українській державі особливо актуалізується питання формування та реалізації ефективної регіональної політики як інструменту забезпечення післявоєнного відновлення країни, її подальшого стабільного економічного розвитку і конкурентоспроможності на європейському ринку.

Комплекс питань, пов'язаний із необхідністю вирішення проблематики різкої асиметричності економічного стану регіонів України є досить популярною темою серед вітчизняних дослідників особливо останнім часом, коли на загальнодержавному рівні приділяється багато конструктивної уваги становищу регіонів у період дії правового режиму воєнного стану та прогнозам майбутнього регіонального розвитку. У зв'язку із цим, необхідним вбачається продовження наукової дискусії

у площині подальшого з'ясування чинників неоднорідності економічного розвитку регіонів, теоретико-прикладних завдань та ефективності використання тих чи інших інструментів органів публічного управління.

Свідченням посиленої уваги вчених до проблем регіонального розвитку є наявність відповідних наукових шкіл та ґрунтовних теоретико-прикладних досліджень. Багатоаспектним проблемам соціально-економічного розвитку регіонів України присвячено численні праці вітчизняних учених. Слід відмітити, що питання економічного розвитку регіонів в Україні потребує своєї актуалізації та поновлення у зв'язку із наявним фактом збройної агресії Російської Федерації проти України. Саме це визначило наукову і практичну спрямованість та зміст дослідження, метою якого є розкриття особливостей регіонального розвитку сучасної України, зокрема, його економічного аспекту та надання практичних рекомендацій щодо створення необхідних умов для забезпечення збалансованого розвитку регіонів України.

Активне розширення сфери діяльності державної влади призвело до кількісних і якісних змін та перерозподілу управлінських функцій на всіх рівнях державного управління. Вдосконалення системи управління супроводжувалася зростанням частки територіального планування розвитку при збереженні прерогативи визначення головних цілей та принципів у центрі, тобто виникли процеси передачі права прийняття рішень органам державного управління, що знаходились в ієрархічній підпорядкованості центральному рівню, але компетенція яких була обмежена межами територіальної одиниці, тобто почали здійснюватися процеси деконцентрації. Регіоналізація державного управління зумовила у подальшому надання права прийняття рішень з питань місцевого значення територіальним органам влади¹.

¹ Енциклопедія державного управління: у 8 т. / наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін.; Національна академія державного управління при Президентові України. Харків: Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2011. Т. 5: Територіальне управління / наук.-ред. колегія: О. Ю. Амосов (співголова), О. С. Ігнатенко (співголова) та ін.; за ред. О. Ю. Амосова, О. С. Ігнатенка, А. О. Кузнецова. С. 309.

Економічний розвиток регіонів завжди був і буде виділений з усієї сукупності державних інтересів як актуальний і пріоритетний напрям, оскільки кожен регіон, будучи частиною єдиної держави, робить свій внесок у її історію, внутрішнє політичне, економічне, культурне життя, досягнення певних результатів на міжнародній арені. А організація господарської діяльності регіонів у вигляді взаємодії продуктивних сил своїх територій становить єдиний господарський комплекс країни. Саме активізація економічного життя у регіонах визначає тенденції економічного зростання всієї країни. Європейський досвід свідчить про те, що держава є стійкою та життєздатною лише у тих випадках, коли її суб'єкти (адміністративно-територіальні утворення) є політично стабільними, економічно та соціально життєдіяльними.

Подолання кризи у будь-якій сфері суспільного життя безпосередньо пов'язано із рівнем економічної активності. Соціальний розвиток визначається ресурсними можливостями, які, у свою чергу, залежать від рівня економічного розвитку. Тому тільки розвиваючи економічну активність, можна здійснити ті чи інші прориви у житті місцевої громади і підняти рівень добробуту населення, який, зрештою, завжди визначає ступінь успіху функціонування тієї чи іншої соціально-економічної системи.

Регіон слугує складовим елементом економічної системи, у складі якої представлені основні показники економічної структури виробництва, для якої властива присутність певних природних та ресурсних чинників, процеси управління якої реалізують регіональні органи влади. Регіон є одним із ключових об'єктів організаційно-економічних та політико-правових відносин, спрямованих на організацію регіональної економіки, формування сприятливих умов життя та задоволення потреб населення з урахуванням специфіки його розвитку.

Якісні, закономірні зміни у процесах функціонування регіональної системи, які мають об'єктивний характер та зумовлені виникненням нових форм зв'язків між соціально-економічними потребами і засобами їх задоволення прийнято вважати регіональним розвитком. Під якісними змінами розуміється зміна не тільки кількісних параметрів, які характеризують динаміку у розвитку окремих елементів системи, а і докорінну

зміну структури, яка розкривається через взаємозв'язки між підсистемами і елементами всієї регіональної системи. Закономірні зміни, які відбуваються у межах регіональної системи, характеризують внутрішню сутність процесів, визначають спрямованість та розкривають природу взаємодії окремих елементів регіональної системи між собою та зовнішнім оточенням¹.

У зв'язку із специфікою свого внутрішнього змісту як явища, регіони виступають одним із ключових елементів реалізації державної політики у економічній та соціальній сферах, це пов'язано із тим, що сфера їх розповсюдження поширюється, насамперед, на регіональну економіко-політичну систему. Отже, функціонування економіки регіонів обумовлено комплексом інтересів держави, спрямованих на розробку ефективної системи управління, яка передбачає формування власної регіональної системи управління з правом вільного розпорядження наявними ресурсами та потенціалом.

У питаннях визначення напрямів і перспектив розвитку регіональних систем привалюючою у дослідницькому обігу є категорія «сталий розвиток регіону», що являє собою атрибут комплексної системи, яка відображає ефективне поєднання місії, цілей, інструментарію, ресурсів та результатів її функціонування. Сталий розвиток регіону передбачає пошук додаткових джерел економічного зростання та необхідність визначення й застосування технологій і методик управління, що стимулюють інноваційну та інвестиційну активність, знаходження нових ресурсів, розробку актуальних товарів і послуг, розвиток творчого підходу та елементів інфраструктури, формування нових сфер застосування підприємництва, моніторинг екологічної ситуації, підтримка балансу ринкової кон'юнктури, прийняття оптимальних управлінських рішень тощо.

Водночас потрібно враховувати і таку принципову позицію — фундаментом сталого розвитку регіонів має стати їх самостійність

¹ Енциклопедія державного управління: у 8 т. / наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін.; Національна академія державного управління при Президенті України. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. Т. 5: Територіальне управління / наук.-ред. колегія: О. Ю. Амосов (співголова), О. С. Ігнатенко (співголова) та ін.; за ред. О. Ю. Амосова, О. С. Ігнатенка, А. О. Кузнецова. С. 321.

у контексті визначення цілей свого розвитку та можливості фінансування заходів для їх реалізації, насамперед, за рахунок власних джерел і залучених інвестицій. Йдеться про те, що основою політики економічного зростання на регіональному рівні має стати інноваційно-відтворювальний підхід, який передбачає найбільш раціональне використання інноваційного потенціалу та виробничих ресурсів, максимальне сприяння розвитку малого та середнього бізнесу. У межах означеного підходу доцільним є підвищення ролі та відповідальності місцевих органів влади за майбутнє території, необхідність пошуку нових інструментів стимулювання економічного розвитку, зокрема, поєднання зусиль місцевого бізнесу, громадськості та держави¹.

Регіональні та місцеві органи влади мають відігравати ключову роль у соціально-економічному розвитку територій. Держава де-факто має делегувати їм низку повноважень з метою максимального наближення послуг адміністративного та громадського характеру до населення, розширення можливостей вирішення місцевих проблем власними силами. Йдеться про створення принципово нових інституційних умов, які б дозволили регіонам повністю реалізувати наявний у них потенціал, максимально збільшити їхній внесок у розвиток національної економіки, відновити конкурентні переваги на світових ринках в умовах рецесії. Забезпечення рівних можливостей та умов соціального й економічного розвитку регіонів є однією із головних цілей державної регіональної політики.

У нормативно-правовому полі української держави під державною регіональною політикою розуміється система цілей, заходів, засобів й узгоджених дій центральних та місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування і їх посадових осіб з метою забезпечення високого рівня якості життя людей на всій території України із урахуванням природничих, історичних, екологічних, економічних, географічних, демографічних та інших особливостей регіонів, їх етнічної та культурної самобутності. Метою державної регіональної політики

¹ Жовнірчик Я. Ф. Модернізація державної влади в умовах глобалізації // Економіка та держава: міжнар. наук.-практ. журнал. 2016. № 3. С. 13–16.

є створення безпечних умов для динамічного, збалансованого розвитку України і її регіонів, забезпечення їх соціальної й економічної єдності, підвищення рівня життя населення, додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного громадянина незалежно від його місця проживання¹.

Основним пріоритетним завданням державної регіональної політики, спрямованої на підвищення конкурентоспроможності економіки країни, має бути забезпечення процесу післявоєнного відновлення і подальшого поступового розвитку наукового, технологічного та інноваційного потенціалу адміністративно-територіальних одиниць. Необхідно створити умови для формування у кожному регіоні сучасного виробничого комплексу, здатного до розвитку і забезпечення внутрішніх потреб, нарощування експорту конкурентоспроможної продукції та послуг, збільшення обсягів виробництва наукомісткої промислової продукції.

У зв'язку із наявним інноваційним типом розвитку провідною метою регіональної політики соціально-економічного розвитку має бути забезпечення сталого функціонування регіону на інноваційній основі. Активні бойові дії пов'язані із військовою агресією проти унітарної України на її Сході та Півдні, у зв'язку із цим поглиблення дисбалансу соціально-економічного, культурно-освітнього, демографічного розвитку суттєво ускладнює проведення єдиної державної регіональної політики, формування загальнодержавного ринку товарів і послуг та збільшує загрозу виникнення кризових явищ і дезінтеграцію національної економіки.

Згладжування міжрегіональних відмінностей може бути досягнуто виключно за рахунок динамічнішого розвитку економічно слабших регіонів. Для цього необхідна комплексна цілеспрямована державна політика, що передбачає забезпечення випереджального зростання інноваційної активності у тих регіонах, можливості самостійного розвитку яких через низку об'єктивно-суб'єктивних причини є обмеженими. У зв'язку із

¹ Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 р. № 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text> (дата звернення: 09.11.2022).

цим необхідний саме диференційований, а не універсальний підхід до регулювання регіонального економічного розвитку.

Отже, державна регіональна політика за своєю суттю покликана забезпечити необхідний баланс між окремими регіонами шляхом стимулювання найбільш розвинених із них та запровадження механізмів вирівнювання ступеня розвитку за рахунок подолання соціально-економічних проблем депресивних регіонів. Така політика має стимулювати інтеграційні процеси у суспільстві та протистояти ризику посилення регіональних асиметрій.

Загалом в Україні спостерігаються суттєві відмінності стосовно темпів та напрямів руху її регіонів, що потребує більш детального моніторингу і розробки механізмів управління і забезпечення сталого розвитку країни. Зменшення регіональних економічних та соціальних диспропорцій відноситься до ключових завдань державної регіональної політики української держави, яка обов'язково має враховувати наслідки повномасштабного вторгнення окупаційних військ на територію України. Тому проблеми стійкості розвитку регіонів є особливо актуальними у даний час, коли глибинні трансформаційні процеси в економіці пов'язані із збройною агресією роблять її більш вразливою та чутливою до впливу низки різних зовнішніх і внутрішніх чинників.

Сьогодні регіони української держави у своєму соціально-економічному розвитку мають забезпечувати економічне зростання за допомогою такої господарської діяльності, яка і за своєю структурою, і за своїм змістом не суперечила би принципам сталого розвитку, сприяла б створенню необхідних умов для життя та соціального благополуччя населення, рівень якого визначається не лише економічними досягненнями, а й ступенем соціальної захищеності.

Завальна Ж. В.,
доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри цивільно-правових дисциплін,
Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна
(м. Харків, Україна)

МЕМОРАНДУМ У ВІДНОСИНАХ ІЗ ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Аналіз діяльності органів публічної влади та їх взаємодії із іншими учасниками суспільних відносин показує сталу тенденцію на збільшення взаємодії та співпраці заснованої на договірних засадах. Даний спосіб врегулювання не викликає ніяких заперечень ні на організаційному, ні на правовому рівні. Навпаки, дає можливість констатувати факт того, що договірне регулювання адміністративних відносин як один із демократичних механізмів для представників публічної влади стає нормальним та звичним, а його застосування ініціюється самими місцевими органами чи органами на місцях, а не нав'язується «зверху».

Для оформлення координаційних відносин органи публічної влади між собою та із іншими учасниками відносин останнім часом (2017–2021 роки) частіше стали застосовувати таку форму договірної регулювання як меморандум¹. Дане поняття

- ¹ Меморандум про партнерство між Радою бізнес-омбудсмена та Службою безпеки України (СБУ) від 11.09.2017 р. URL: <https://boi.org.ua/cooperation/>; Меморандум про співпрацю між Вінницькою обласною радою, Вінницькою обласною державною адміністрацією, Вінницькою міською радою: рішення 17 сесії обласної Ради 7 скликання від 24.03.2017 р. № 322. URL: https://vinrada.gov.ua/upload/FILES/Меморандум_про_партнерство_та_співробітництво_між_Радою_бізнес-омбудсмена_та_Генеральною_прокуратурою_України_від_12.11.2019_р..pdf; Меморандум про взаємодію між Сумським регіональним (обласним) відділенням асоціації органів місцевого самоврядування «Асоціація об'єднаних територіальних громад», Сумської обласною державною адміністрацією та Сумською обласною радою від 10.06.2021 р. URL: <https://sorada.gov.ua/actual/actual/21599-memorandum-pro-vzajemodiju-pidpysaly-na-sumshchyni.html>; Меморандум про співпрацю між виконавчим комітетом Нововинської міської ради і Волинською торгово-промисловою палатою від 25.05.2021 р. URL: <https://novrada.gov.ua/memorandumv-pro-spivpratsiu-u-ramkakh-proiektiv/>

є запозиченим і застосовується органами публічної влади без розуміння його сутності, мети, змісту та наслідків його застосування. Меморандум є поширеним і, в основному, застосовується в міжнародному праві¹. Наразі стоїть завдання запобігти невірному розумінню такої форми договірної регулювання публічних відносин як меморандум, а також його технічного запозичення із сфери міжнародного права у сферу регулювання адміністративних відносин в середині держави Україна.

Правова природа меморандуму викликає багато спорів в науковому середовищі і не є остаточно визначеною. Суть дискусії полягає у тому, чи викликає меморандум правові наслідки (наприклад, юридичні зобов'язання), чи є документом політичного, дипломатичного, організаційного характеру, і відповідно не має таких наслідків². Результатом такої невизначеності є невіправдані прогнози та очікування від тих організаційних

¹ *Fitzmaurice M.* The Practical Working of the Law of Treaties.: in Evans M. (ed.) *International Law* (5th edn), 2018. URL: <https://doi.org/10.1093/he/-9780198791836.003.0006>; *Ginsburg T.* Authoritarian International Law? *American Journal of International Law*. Volume 114. Issue 2. April 2020. P. 221. 260. DOI: <https://doi.org/10.1017/ajil.2020.3>; *Ginsburg T.* Authoritarian International Law? *American Journal of International Law*. Volume 114. Issue 2. April 2020, P. 221. 260. DOI: <https://doi.org/10.1017/ajil.2020.3>

² *Hollis Duncan B.* Preliminary Report on Binding and Non-Binding Agreements, 91st Regular Session, August 7–16, 2017, Rio de Janeiro, Brazil, OEA/Ser.Q, CJI/doc.542/17corr.1, 30 August 2017, para. 32. URL: http://www.oas.org/en/sla/iajc/docs/themes_recently_concluded_Binding_and_Non-Binding_Agreements_CJI-doc_542-17_corr1.pdf; *Hollis Duncan B.* Binding and Non-Binding Agreements: Sixth Report, 96th Regular Session, 2–6 March 2020, Rio de Janeiro, Brazil, OEA/Ser.Q, CJI/doc. 600/20, 3 February 2020, Annex II: Draft OAS Guidelines for Binding and Non-Binding Agreements (With Commentary). P. 57. URL: http://www.oas.org/en/sla/iajc/-docs/themes_recently_concluded_Binding_and_Non-Binding_Agreements_CJI-doc_600-20.pdf; *Hollis Duncan B.* Defining Treaties, in: Hollis (ed), *The Oxford Guide to Treaties*, 2nd edn, OUP 2020, 11-45. P. 26–27. URL: http://www.oas.org/en/sla/iajc/docs/themes_recently_concluded_Binding_and_Non-Binding_Agreements_CJI-doc_600-20.pdf; John H. McNeill. *International Agreements: Recent U.S.-UK Practice Concerning the Memorandum of Understanding* // *American Journal of International Law*. 1994. Volume 88 , Issue 4. P. 821–826. DOI: <https://doi.org/10.2307/2204146>

управлінських, дипломатичних зусиль, які покладають сторони на меморандум¹.

На наш погляд, найбільш обґрунтованою є позиція, згідно якої меморандум не має юридичної природи і може породжувати тільки організаційні чи інші неюридичні наслідки. Такий висновок витікає із вивчення трьох аспектів даної проблематики: 1) філологічного — фахова довідкова література свідчить про те, що істинне значення слова «меморандум» є пам'ятка, пам'ятна записка і ні в одному із тлумачних, семантичних, юридичних довідників не ототожнюється із поняттям договір чи домовленість²; 2) історичного — меморандум сприймався в різні історичні часи різними державними лідерами як обіцянка, яка надана в ході переговорів, яка найчастіше не виконувалась чи виконувалась не в повному обсязі, а найчастіше виконувалась в обсягах та в інтересах виходячи із інтерпретації однієї сторін³;

¹ Завальна Ж. В. Договір чи меморандум: бути чи здаватись? // Форум права. 2015. № 2. С. 52–57. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2015_2_10.pdf

² Law J., Martin E. Memorandum. A Dictionary of Law. Martin E. (ed.) (7 th ed.) New York: Oxford University Press, 2001. URL: <https://www.ekhtebare.com/wp-content/uploads/2018/10/Oxford-Dictionary-Of-Law.pdf>; Memorandum. Dictionary of the British. URL: <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/memorandum>; Memorandum. Oxford Learner's dictionary. URL: https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/american_english/memorandum; Лук'янюк В. Словник іншомовних слів. 2001-2022. URL: <https://www.jnsn.com.ua/cgi-bin/u/book/sis.pl?Article=11861&action=show> (дата звернення: 05.11.2022).

³ Переписка председателя Совета министров СССР с президентами США и премьер-министрами Великобритании во время Великой отечественной войны 1941–1945 гг.: в 2 т. Москва: Государственное издание политической литературы, 1957. Т. 1: Переписка с У. Черчилем и К. Уэттли. (июль 1941 г. — ноябрь 1945 г); Переписка председателя Совета министров СССР с президентами США и премьер-министрами Великобритании во время Великой отечественной войны 1941–1945 гг.: в 2 т. Москва: Государственное издание политической литературы, 1957. Т. 1: Переписка с Ф. Рузвельтом и Г. Труменом (август 1941 г. — декабрь 1945 г); Тегеран. Ялта. Москва: сборник документов. Москва: Междунар. отношения, 1971; Черчиль В. Спогади про Другу світову війну: в 6 т. Буча: Вид-во Жупанського, 2018. Т. II; Плохий С. Ялта. Ціна миру. Харків: Клуб сімейного дозвілля, 2019; Лоренс Р. Гітлер і Сталін. Тирани і Друга світова війна. Київ: Лабораторія, 2021.

3) юридичного — відсутність встановлення прав та обов'язків для сторін та відсутність сформульованої юридичної відповідальності, на яку погоджуються учасники даних відносин у разі невиконання зобов'язань, хоча останні не сформульовані і не відображені в даному документі¹.

Аналіз заявлених договірних форм регулювання адміністративних відносин між публічними органами влади та іншими учасниками координаційних відносин, показує, що назва меморандум дуже часто застосовується до договірної форми, яка є і по змісту, і по суті адміністративною угодою². У виключних випадках сторони розуміють неюридичне значення меморандуму і констатують факт неможливості звернення до суду щодо притягнення до відповідальності за невиконання даних домовленостей³.

Із проведеного аналізу текстів наявних меморандумів можна провести їх попередню класифікацію за різними критеріями. За суб'єктним складом: 1) між органами місцевого самоврядування та державними органами на місцях; 2) між партіями; 3) між місцевими органами та громадськими організаціями; 4) між місцевими органами публічної влади та закладами; інші. Загальною метою укладення меморандумів є співпраця та співробітництво в певних сферах, але конкретною метою може бути діяльність направлена на: 1) створення експертних

¹ *Peters A.* The Global Compact for Migration: to sign or not to sign?, EJIL: Talk! 21 November 2018. p. 4. URL: <https://www.ejiltalk.org/the-global-compact-for-migration-to-sign-or-not-to-sign/>; *Zimmermann A.* Possible indirect legal effects of non-legally binding instruments. Strasbourg. March, 26th 2021. URL: <https://rm.coe.int/1-2-zimmermann-indirect-legal-effects-of-mous-statement/1680a23584>; Treaties and MOUs: Guidance on Practice and Procedures. Treaty Section Legal Directorate Foreign, Commonwealth and Development Office. March 2022. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/treaties-and-mous-guidance-on-practice-and-procedures>

² Меморандум про співпрацю між Нововолинською міською радою та Волинським національним університетом імені Лесі Українки 2021 року. URL: <https://nov-rada.gov.ua/memorandumy-pro-spivpratsiu-u-ramkakh-proiektiv/>

³ Меморандум про співпрацю між виконавчим комітетом Нововолинської міської ради і Волинською торгово-промисловою палатою від 25.05.2021 р. URL: <https://nov-rada.gov.ua/memorandumy-pro-spivpratsiu-u-ramkakh-proiektiv/>

груп, координація підвищення ефективності конкретної діяльності, активізація роботи (організаційна діяльність); 2) обмін інформацією, надання доступу до бази даних один одного (інформаційна діяльність).

Підсумовуючи вищевикладене, необхідно зазначити, що меморандум як одна із новітніх форм договірного регулювання адміністративних відносин, вимагають подальшого вивчення їх сутності та наслідків їх застосування до адміністративних відносин в Україні у воєнний та поствоєнний час.

*Затько Йозеф,
Dr.h.c. mult. bc, JUDr., PhD, MBA, LL.M.,
почесний професор,
Президент Європейського інституту
безперервної освіти
(Словаччина);
Корсун С. І.,
кандидат психологічних наук, доцент,
гостьовий професор Європейського
інституту безперервної освіти
(Україна-Словаччина)*

ПРАВА УКРАЇНСЬКИХ СТУДЕНТІВ ЄВРОПЕЙСЬКИХ УНІВЕРСИТЕТІВ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

В умовах сьогодення усі аспекти життя громадян України мають розглядатися виключно через призму об'єктивних обставин існування держави в умовах широкомасштабної військової агресії розв'язаної росією. Запровадження режиму воєнного стану безпосередньо має вплив на низку прав громадян України гарантованих Конституцією.

На превеликий жаль, ситуація з обмеженням права на академічну мобільність, з обмеженням права на здобуття освіти за кордоном, також безпосередньо торкнулася і наших студентів закордонних навчальних закладів.

Виїзд чоловіків-студентів іноземних вишів за кордон під час воєнного стану в Україні з 14 вересня 2022 року — неможливий, повідомив речник Державної прикордонної служби України Андрій Демченко. Раніше, ще в березні, рішенням найвищого військового керівництва України було розглянуто надання можливості продовжити навчання тим студентам, які вже навчалися до 24 лютого, і прикордонники виконували цю норму. Проте останнім часом ми бачимо дуже багато спекуляцій, коли масово підробляють документи начебто про навчання в іноземних вишах. Лише протягом липня-серпня ми виявили близько 600 таких документів. Через це за рішенням найвищого військового керівництва було ухвалено чергове рішення відмовити такої категорії також у праві перетину кордону¹.

Студенти, яким було відмовлено у виїзді на навчання, почали звертатися до органів судової влади та оскаржувати рішення Державної прикордонної служби. За цей час уже з'явилася певна судова практика розгляду зазначених категорій справ на користь студентів.

Суди, обґрунтовуючи свої рішення посилаються на норми Конституції України та чинного законодавства. Так, відповідно до статті 33 Конституції України кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, гарантується свобода пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України, за винятком обмежень, які встановлюються законом².

Стаття 53 Конституції України гарантує кожному право на освіту. Крім того, держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах; розвиток дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної, вищої і післядипломної освіти, різних

¹ Виїзд чоловіків-студентів іноземних вишів за кордон під час воєнного стану з 14 вересня неможливий / Держприкордонслужба: Interfax-Україна від 22.09.2022 р. URL: <https://interfax.com.ua/news/general/860520.html> (дата звернення: 21.11.2022).

² Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 21.11.2022).

форм навчання; надання державних стипендій та пільг учням і студентам. Громадяни мають право безоплатно здобути вищу освіту в державних і комунальних навчальних закладах на конкурсній основі¹.

Порядок здійснення права громадян України на виїзд з України і в'їзд в Україну, порядок оформлення документів для зарубіжних поїздок, випадки тимчасового обмеження права громадян на виїзд з України і порядок розв'язання спорів у цій сфері визначає Закон України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» від 21 січня 1994 року № 3857-XII².

Відповідно до статті 1 Закону № 3857-XII громадянин України має право виїхати з України, крім випадків, передбачених цим Законом, та в'їхати в Україну.

У статті 6 Закону № 3857-XII визначено випадки, у яких право громадянина України на виїзд з України може бути тимчасово обмежено:

- він обізнаний з відомостями, які становлять державну таємницю, до закінчення терміну, встановленого ст. 12 цього Закону;

- стосовно нього у порядку, передбаченому кримінальним процесуальним законодавством, застосовано запобіжний захід, за умовами якого йому заборонено виїжджати за кордон, до закінчення кримінального провадження або скасування відповідних обмежень;

- він засуджений за вчинення кримінального правопорушення до відбуття покарання або звільнення від покарання;

- він ухиляється від виконання зобов'язань, покладених на нього судовим рішенням або рішенням інших органів (посадових осіб), що підлягає примусовому виконанню в порядку, встановленому законом, до виконання зобов'язань або сплати заборгованості зі сплати аліментів;

¹ Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 21.11.2022).

² Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України: Закон України від 21.01.1994 р. № 3857-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3857-12#Text> (дата звернення: 21.11.2022).

– він перебуває під адміністративним наглядом Національної поліції до припинення нагляду;

– він є керівником юридичної особи або постійного представництва нерезидента (згідно з відомостями Єдиного державного реєстру, наданими відповідно до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб підприємців та громадських формувань»), що не виконує встановленого Податковим кодексом України податкового обов'язку щодо сплати грошових зобов'язань, що призвело до виникнення у такої юридичної особи або постійного представництва нерезидента податкового боргу в сумі, що перевищує 1 мільйон гривень, та якщо такий податковий борг не сплачено протягом 240 календарних днів з дня вручення платнику податків податкової вимоги, до погашення суми такого податкового боргу, у зв'язку з яким таке обмеження встановлюється.

При цьому у разі запровадження такого обмеження орган, що його запровадив, в одноденний строк повідомляє про це громадянина України, стосовно якого запроваджено обмеження, та центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону (Державну прикордонну службу України).

Статтею 11 Закону № 3857-ХІІ визначено, що військовослужбовці можуть виїжджати з України на загальних підставах.

При цьому суди також посилаються на перелік документів, які студенти надають для підтвердження свого статусу студента іноземного вишу із якими разом надається також довідка територіального центру комплектування та соціальної підтримки про відстрочку від призову у зв'язку з навчанням.

Підставою для скасування судами рішень прикордонної служби є також той факт, що при ухваленні рішень щодо відмови у перетині кордону Державна прикордонна служба України не посилається на конкретні правові норми визначені законом, а обмежується згадкою про правовий режим воєнного стану.

Тобто, ситуація, що склалася носить невизначений характер, Держприкордонслужба, з одного боку, забороняє виїзд студентам начебто за відсутності дозвільних документів, а з іншого боку не надає точного переліку документів необхідних для виїзду. Як встановлено судами — чітке правове регулювання питання

заборони виїзду — відсутнє. При цьому студенти заздалегідь оплачують навчання, знімають чи бронюють житло, несуть інші витрати пов'язані зі здобуттям освіти, а в результаті не можуть реалізувати своє право на освіту. У свою чергу, Європейські навчальні заклади також потерпають від відсутності студентів на яких заплановані та виділяються відповідні витрати.

Поряд із прогалинами правового регулювання, ми спостерігаємо порушення прав людини і громадянина, що негативно впливає на психологічний стан зазначених осіб. Так, 21 вересня 2022 року українські студенти, яких не випускають на навчання за кордон, влаштували акцію на пункті пропуску «Шегині».

На сайті Президента України з'явилася петиція про скасування заборони виїзду чоловікам, які є студентами іноземних вишів. Зазначена петиція досить швидко набрала необхідну кількість підписів (25 000) для розгляду. У тексті петиції наголошується, що можливість виїжджати має бути в усіх студентів-чоловіків закордонних вишів.

Наразі, Кабінет Міністрів за дорученням Президента Володимира Зеленського вирішуватиме питання виїзду студентів, які навчаються за кордоном. Сподіваємося на швидке та позитивне розв'язання цього питання.

*Калюжний Р. А.,
доктор юридичних наук, професор,
Національний авіаційний університет;
Шапенко Л. О.,
кандидат юридичних наук, доцент,
Національний авіаційний університет
(м. Київ, Україна)*

ПРАВОТВОРЧІСТЬ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УМОВАХ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ

Діяльність органів виконавчої влади в умовах воєнного стану має свою специфіку та механізми розвитку. Адже введення воєнного стану передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям

та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності¹. Слід звернути увагу на дві особливості даного правового режиму, які виражені в ознаках організаційно-суб'єктної забезпеченості (крім чинних органів виконавчої влади створюється новий орган — військова адміністрація) та обмеження (проте не повної відмови) певних демократичних процедур, зміцнення ієрархічності та єдиноначальності органів державної влади².

Однією з найважливіших функцій органів виконавчої влади є здійснення правотворчої діяльності, спрямованої на прийняття нормативних актів, що являють собою різновид управлінських рішень. Будучи джерелами правових норм, вони видаються на основі та на виконання законів і інших актів вищестоящих органів, а також представляють результат правотворчої діяльності органів виконавчої влади. Дану діяльність складають особливі за своїм змістом та характером відносини — правотворчі відносини і дії органів виконавчої гілки влади.

В залежності від статусу в системі та компетенції орган виконавчої влади здійснює адміністративну-сервісну та виконавчо-розпорядчу діяльність, яка передбачає цілеспрямований організуючий вплив на об'єкти державного і публічного управління. Діяльність органів виконавчої влади реалізується в певних формах, серед яких важливе місце займають саме правові форми. Однією з таких правових форм є правотворча діяльність органів виконавчої влади, що спрямована на видання (зміну, відміну) нормативних актів управління. В рамках даної правової форми забезпечується можливість правового впливу на об'єкт управління шляхом встановлення правового управління з метою належного функціонування і розвитку певного об'єкта. Характерними рисами правового регулювання є неодноразовість

¹ Про правовий режим воєнного стану: Закон України № 389-VIII від 12.05.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 21.11.2022).

² Андрійко О. Ф., Завальна Ж. В. Повноваження військових адміністрацій та органів виконавчої влади щодо договірного регулювання відносин під час воєнного стану // Правова держава. 2022. Вип. 33. С. 83–85.

використання в повторюваних ситуаціях, обов'язковість виконання приписів правових норм, забезпеченого в необхідних випадках силою державного примусу.

Правотворча діяльність органів виконавчої влади здійснюється на основі і на виконання законів. Її призначення полягає в правовому регулюванні суспільних відносин, пов'язаних з практичною реалізацією законодавчих актів. Оскільки саме від дієвої реалізації законодавства для забезпечення реальних суспільних, політичних, економічних, воєнних викликів залежить робота механізму держави, взаємодія держави та інститутів громадянського суспільства, охорона та захист прав і свобод, а також законних інтересів фізичних та юридичних осіб¹. Разом з тим, варто зазначити, що орган виконавчої влади може встановлювати інші приписи у випадках, коли ті чи інші суспільні відносини не врегульовані законом, але потребують правового впливу у відповідності до його компетенції. Наприклад, в умовах правового режиму воєнного стану пріоритетом більшості органів виконавчої влади та їх структурних підрозділів є вдосконалення положень законодавства з питань дотримання та захисту прав людини. Останнім часом запроваджена ціла низка змін у законодавстві та державних програмах, покликаних забезпечити права і свободи громадян, підтримку вітчизняної економіки, регулювання трудових відносин, організацію освітнього процесу, сфери соціального та пенсійного забезпечення тощо.

В ході правотворчої діяльності створюються організаційні підстави, реалізація яких пов'язана із здійсненням управління в інших формах виконавчо-розпорядчої діяльності. Зазвичай в літературі встановлення правового регулювання пов'язують з категорією можливості правового впливу, що без сумніву є вірним. Це пояснюється тим, що правотворча функція також як і правоохоронна та регулятивна функція права є одним із напрямків правового впливу, але специфіка її здійснення полягає в тому, що об'єктом впливу правових норм виступає сукупність відносин, які пов'язані з виданням нормативних

¹ Пархоменко Н. М. Особливості правотворчої діяльності за умов воєнного стану // Альманах права. 2022. Вип. 13. С. 28.

актів¹. Разом з тим, необхідно відмітити, що втілення такої можливості в дійсність (безпосереднє регулювання) для різних норм відбувається неоднаково. Зокрема, для забороняючих норм, що встановлюються органами виконавчої влади і реалізуються поза правовідносин, таке втілення більш оперативне порівняно з іншими нормами.

Відповідно, значна кількість управлінських відносин, перш ніж знайти своє практичне втілення, конструюються в нормах адміністративного права. А тому більшість таких відносин виникають у формі правових. В зв'язку з цим можна говорити про те, що управлінський процес своїм початковим етапом нерідко має не управлінське рішення взагалі, а конкретний нормативний акт, в нормах якого знаходяться «конструкції», моделі управлінських відносин. Без зазначених адміністративно-правових норм, як правило, здійснення управління неможливе, що і визначає значення розглядуваної правової форми в процесі державного управління.

Правотворча діяльність органів виконавчої влади має безперервний оперативний характер, що зумовлено здебільшого вирішенням питань, пов'язаних з обслуговуванням потреб населення країни і забезпеченням безперервності процесів виробництва, розподілу, обміну тощо. Видання органами виконавчої влади нормативних актів є однією з форм здійснення державної влади і покликане регулювати різні за змістом суспільні відносини, які виникають та здійснюються в сфері управління. Видання нормативного акта управління являє собою певний юридичний (технологічний) процес, основою якого виступають матеріальні адміністративно-правові відносини. В результаті виконання їх учасниками відповідних прав і обов'язків створюється нормативний акт управління. Технологія, в свою чергу, передбачає коло учасників створення продукту духовної творчості специфічного значення та змісту, послідовність їх дій, пов'язаних з його виробництвом, що забезпечує гарантії законності у відповідності з вимогами до актів управління.

¹ *Калюжний Р. А., Шапенко Л. О.* Наукові основи правотворчості та юридичної техніки: курс лекцій. Київ: «Видавництво Людмила», 2019. С. 30–32.

Поняття «технологічний» в широкому сенсі повністю відображає зміст правотворчого процесу як процесу створення нормативного акта. Даний термін застосовується і у вузькому сенсі, коли мова йде про використання прийомів законодавчої і правотворчої техніки (юридичної техніки). Якщо використання поняття «технологічний процес» є допустимим і доцільним в ході аналізу правотворчої діяльності органів виконавчої влади, то для його характеристики як правового явища необхідне інше поняття. В цих цілях може бути використане поняття «юридичний процес», яке повністю охоплює зміст і форму правотворчого процесу, а його необхідність детермінована певними факторами. Так, правотворчий процес є процесом створення державно-вольових приписів, правових норм, які підлягають обов'язковому виконанню. Специфіка цілей, які реалізуються в рамках процесу, його особливий характер потребують забезпечення їх чіткої правової регламентації в умовах суворого порядку і законності, особливо в умовах воєнного часу. При цьому правовому регулюванню підлягають як матеріальні, так і процесуальні правотворчі відносини. Реалізація норм матеріального адміністративного права під час створення нормативного акта відбувається у визначеній послідовності, що обумовлює здійснення процесуальних відносин. Їх тісний зв'язок в межах стадій виключає можливість висновків про те, що правотворчий процес являє собою лише порядок або процедуру видання нормативного акта, без врахування безпосередньої діяльності щодо його створення. Разом з тим, в ході дослідження правотворчого процесу є всі підстави для здійснення спеціального аналізу процесуальної форми, наявної йому процедури.

Таким чином, правотворчий процес органів виконавчої влади — це юридичний процес, що включає здійснення матеріальних і процесуальних форм правотворчих відносин. Зокрема, в рамках матеріальних відносин опосередковується створення нормативного акта за допомогою процесуальних відносин, які складають в сукупності процедуру правотворчого процесу. В правотворчому процесі матеріальні і процесуальні відносини нерозривно пов'язані між собою і знаходяться в русі, визначеному «технологією» видання нормативного акта. При цьому динаміка процесу забезпечується за допомогою процесуальних право-

творчих відносин. В силу цього і матеріальні відносини «прив'язані» до тієї чи іншої стадії правотворчого процесу, маючи свою траєкторію розвитку у відповідності з процесуальними.

Такий механізм правотворчої діяльності органів виконавчої влади в умовах дії правового режиму воєнного стану слугує засобом подолання колізійності і застарілості окремих правових норм, а також орієнтиром для вдосконалення законодавства в цілому; забезпечує реалізацію принципу фаховості та професійності в процесі правотворчості; впровадження зарубіжного досвіду правового регулювання та ін. Тож, незважаючи на підвищення імперативності правових норм у воєнний час та можливість обмеження прав людини, порядок якого визначений Конституцією України та відповідним законодавством, завдяки правотворчій діяльності органів виконавчої влади, результатом якої є інтелектуальний творчий продукт у вигляді нормативного акта, правове регулювання суспільних відносин все ж залишається основною складовою демократичних начал в державному управлінні.

*Лук'янець Д. М.,
доктор юридичних наук, професор,
Харківський національний університет
імені В. Н. Каразіна
(м. Суми, Україна)*

«ПРЕЗУМПЦІЯ НЕДОВІРИ» У ПРОВАДЖЕННІ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

Як відомо, інститут адміністративної відповідальності представляє собою нормативну модель владної реакції на різноманітні правопорушення, значна частина складів яких описана у Кодексі України про адміністративні правопорушення (далі — КУпАП)¹. Логіка правового регулювання, закладена у зазначену нормативну модель, розрахована здебільшого на такі

¹ Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради Української РСР. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.

ситуації, коли правопорушення є очевидним, тобто його ознаки можуть бути зафіксовані або під час його вчинення, або виявлені під час здійснення контрольної діяльності. При цьому, очевидність обумовлює й той факт, що особа, яка вчинила адміністративне правопорушення, майже завжди відома. Відтак відпадає необхідність встановлювати зв'язок між особою та вчиненим нею правопорушенням.

Усі зазначені особливості повною мірою притаманні адміністративним правопорушенням у сфері правил дорожнього руху. Здійснюючи безпосередній контроль за дотриманням правил дорожнього руху його учасниками, посадові особи Національної поліції одночасно наділені правом фіксувати виявлені правопорушення шляхом складання відповідних протоколів, а у випадках, передбачених законом, виносити постанову про накладення адміністративного стягнення на місці вчинення правопорушення без складання протоколу про адміністративне правопорушення.

Така нормативна конструкція провадження у справах про адміністративні правопорушення є цілком логічною. Поліцейський у процесі реалізації своїх контрольних функцій виявляє правопорушення, встановлює особу правопорушника і урахувавши усі обставини справи приймає рішення про накладення адміністративного стягнення та оформлює таке рішення постановою.

Але, на даний час сформувалася вже доволі значна судова практика, в межах якої постанови про накладення адміністративних стягнень посадовими особами Національної поліції визнаються протиправними і скасовуються.

Мотивація суду при прийнятті зазначених рішень спирається на декілька основних моментів:

- відсутність беззаперечних додаткових доказів вчинення адміністративного правопорушення;
- недостатність протоколу про адміністративне правопорушення як джерела доказів;
- незабезпечення особи, що притягується до адміністративної відповідальності, можливості скористатися допомогою адвоката.

Щодо відсутності беззаперечних доказів вчинення адміністративного правопорушення, то тут варто зауважити, що більшість адміністративних правопорушень, пов'язаних із пору-

шеннями правил дорожнього руху виявляються та фіксуються у динаміці, а їх фіксація здійснюється працівниками національної поліції, так би мовити, в режимі on-line.

Традиційно вважається, що доказування представляє собою процес збору фактичних даних, на підставі яких уповноважена особа робить висновок про наявність у діях особи складу адміністративного правопорушення. Так, відповідно до статті 251 КУпАП доказами в справі про адміністративне правопорушення є будь-які фактичні дані, на основі яких у визначеному законом порядку орган (посадова особа) встановлює наявність чи відсутність адміністративного правопорушення, винність даної особи в його вчиненні та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи. Ці дані встановлюються протоколом про адміністративне правопорушення, поясненнями особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілих, свідків, висновком експерта, речовими доказами, показаннями технічних приладів та технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису чи 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.

Відтак виникає питання: хто і кому має доказувати наявність обставин вчинення правопорушення, якщо поліцейський був фактично очевидцем вчиненого правопорушення і йому ж надано право розглянути відповідну справу і застосувати адміністративне стягнення? Питання вини у справах про адміністративні правопорушення пов'язані із порушеннями правил дорожнього руху вирішуються доволі просто. Переважна більшість таких адміністративних правопорушень мають формальні склади, а відтак можуть бути вчинені тільки з умисною формою вини. Конструкція умисної форми вини у статті 10 КУпАП вимагає усвідомлення правопорушником протиправності свого діяння, що є можливим за умови, коли правопорушник знає відповідні норми. У той самий час, умовою отримання права керування транспортним засобом є складання особою іспиту на знання правил дорожнього руху. Тобто, відносно кожної такої особи має діяти «презумпція знання закону» і будь-які докази вини тут не потрібні.

Відтак, доказування вини зводиться до констатації простого факту, що саме ця конкретна особа вчинила саме це конкретне діяння.

Якщо нормативна конструкція провадження у певних справах передбачає фіксацію факту вчинення адміністративного правопорушення однією особою, а розгляд справи та винесення постанови про застосування адміністративного стягнення іншою, наприклад судом, то вимога надання додаткових доказів може бути виправданою. Але, у випадку виявлення правопорушення особою, яка уповноважена застосовувати за такі правопорушення адміністративні стягнення, додаткове доказування є зайвим.

Фактично, нормативна конструкція провадження у справах про адміністративні правопорушення виявлені особою, яка уповноважена одночасно здійснювати розгляд відповідної справи та застосовувати адміністративні стягнення побудована на презумпції доброчесності посадових осіб Національної поліції та відповідної довіри до них. Натомість судова практика щодо оскарження відповідних постанов про накладення адміністративного стягнення будується на зворотньому, тобто принципі презумпції недовіри до посадових осіб Національної поліції.

Якщо ж суд використовує презумпцію недовіри до особи, яка склала протокол про адміністративне правопорушення або розглянула справу про адміністративне правопорушення без складання протоколу, то суд має мотивувати використання такої презумпції, тобто зазначити підстави, з яких він не довіряє посадовій особі Національної поліції стосовно достовірності складених нею документів.

Що стосується права особи, що притягується до адміністративної відповідальності, скористатися допомогою адвоката. Дійсно, формально таке право передбачено КУпАП. Однак, реалізувати таке право на практиці доволі складно, навіть з чисто організаційної точки зору. По-перше, треба знайти адвоката, який погодиться брати участь у відповідній справі. По-друге, необхідно оформити документ на право надання адвокатом правової допомоги (договір, ордер чи доручення). По-третє, необхідно погодити питання винагороди адвоката за надання правової допомоги тощо. Навряд чи переважна більшість громадян мають особистих адвокатів, готових у будь-який момент

прибути до свого клієнта. Тобто усе це робить право на правову допомогу більш уявним, ніж реальним.

Відтак, посадова особа Національної поліції може тільки надати особі, що притягується до адміністративної відповідальності, можливість скористатися правовою допомогою, але не зобов'язана забезпечувати таку правову допомогу.

Але, у ситуаціях з фіксацією очевидних правопорушень посадовими особами Національної поліції, вимога щодо забезпечення присутності адвоката при розгляді відповідної справи про адміністративне правопорушення виглядає знову як прояв згаданої вище «презумпції недовіри».

На наш погляд, універсальність визначеної у КУпАП нормативної конструкції провадження у справах про адміністративні правопорушення, її придатність до застосування у провадженнях, що здійснюються різними за своєю владною природою, функціями та способами прийняття рішень суб'єктами владних повноважень, перетворилася із позитивної на негативну якість. В межах універсальних конструкцій неможливо урахувати багато особливостей правопорушень у самих різних сферах суспільних відносин, що призводить до зниження ефективності інституту адміністративної відповідальності.

На нашу думку, має бути запроваджена окрема нормативна модель провадження у справах про порушення правил дорожнього руху та експлуатації транспортних засобів. Дана нормативна модель може бути побудована за дуальною схемою, подібно до того, як це зроблено у Польщі.

Виявлення та фіксація відповідних правопорушень покладатиметься на органи Національної поліції з можливістю залучення посадових осіб органів, що здійснюють контроль у сфері дорожнього руху, а також посадових осіб місцевого самоврядування. Порядок розгляду справ про відповідні правопорушення має визначатись за вибором особи, що притягається до відповідальності. У разі визнання вини у вчиненні правопорушення, відповідне стягнення накладається посадовими особами Національної поліції в межах наданих повноважень в адміністративному порядку. У разі заперечення вини правопорушником, справа передається на розгляд суду, який здійснює його на засадах адміністративного судочинства за правилами розгляду

справ за зверненнями суб'єктів владних повноважень. При цьому, якщо суд підтверджує вину особи у вчиненні правопорушення, до такої особи застосовується стягнення у більшому розмірі або із застосуванням більш суворого за змістом стягнення. Така конструкція допоможе зменшити кількість конфліктних ситуацій при оформленні процесуальних матеріалів справ про відповідні правопорушення.

В межах нормативної конструкції провадження у відповідних справах має бути визначені особливості доказування по кожній категорії правопорушень із зазначенням мінімально необхідного переліку таких доказів та способів їх фіксації. Окремо має бути визначено порядок визнання доказами інформації отриманої працівниками Національної поліції під час безпосереднього виявлення правопорушень. Окремо має бути забезпечена процедура оформлення та використання доказів отриманих за допомогою засобів фото- та відео фіксації, у тому числі за допомогою відеореєстраторів приватних транспортних засобів.

Доцільним також видається провести диференціацію складів правопорушень у сфері правил дорожнього руху та експлуатації транспортних засобів. Склади відповідних правопорушень мають бути деталізовані, а частину правопорушень необхідно криміналізувати (наприклад, керування транспортним засобом у стані алкогольного сп'яніння або керування транспортним засобом особою, яка не має такого права.)

Визначення форм вини має бути здійснено у спосіб, що відрізняється від прийнятого в КУпАП та ККУ. Зокрема, має бути враховано презумпцію знання закону (правил дорожнього руху та правил експлуатації транспортних засобів) особами, що є власниками транспортних засобів, особами, що здійснюють керування транспортними засобами та пішоходами. Також мають бути сформульовані обставини що пом'якшують та обтяжують відповідальність правопорушника з урахуванням особливостей сфери регулювання.

Крім того, у відповідному законі необхідно визначити конкретні способи надання правової допомоги особам, що притягуються до відповідальності.

Основним видом стягнень за порушення правил дорожнього руху та експлуатації транспортних засобів має бути штраф,

розмір якого має визначатися від розміру доходів правопорушника, а у разі відсутності інформації про доходи — від вартості транспортного засобу. Додатковими стягненнями можуть бути: позбавлення права керування транспортним засобом (тимчасове або довічне); обов’язкове проходження повторного навчання та складання іспиту на знання правил дорожнього руху та вміння керування транспортним засобом; конфіскація транспортного засобу.

Слід також змінити порядок використання грошових коштів, стягнутих у вигляді штрафу. Такі кошти мають спрямовуватися до спеціального фондів, які створюються в адміністративно-територіальних одиницях і можуть бути використані виключно на заходи, метою яких є забезпечення безпеки дорожнього руху (придбання спеціальних приладів та обладнання фото- відео фіксації; облаштування світлофорних об’єктів, облаштування стаціонарних постів безпеки дорожнього руху; придбання спецтранспортів, лабораторій, проведення інформаційних кампаній тощо).

Петков С. В.,
*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри публічного та приватного права
Навчально-наукового гуманітарного інституту
Таврійського національного університету
імені В. І. Вернадського
(Україна)*

ДО ПИТАННЯ ПРО ПОДАЛЬШУ «РАДЯНІЗАЦІЮ» ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ВИРАЖЕНОЇ В ПРОЕКТІ КОДЕКСУ УКРАЇНИ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОСТУПКИ

В Міністерстві юстиції на виконання доручення від 25 травня 2022 року № 12480/1/1-22 щодо виконання положень Закону України від 21 квітня 2022 року № 2215-IX «Про радянізацію законодавства України» розробляється *Кодекс України про адміністративні проступки* (далі — проєкт КУАП), який

має замінити *Кодекс України про адміністративні правопорушення* (далі — КУпАП).

Заінтересованою стороною в заміні КУпАП на КУАП в Пояснювальній записці називається держава та суспільство в цілому, а метою проєкта — реформування адміністративного деліктного законодавства. В Українському праві поняття делікт існує лише в теорії. Абсурдність ситуації в тому, що *радянський КУпАП* суперечить не лише принципам нормопроектної техніки, а і елементарній логіці. А неорадянський *проєкт КУАП* продовжує цю традицію.

Вражає, що навіть стаття 6 «*Позиція заінтересованих*» сторін містить протиріччя і корупціоногеність на рівні розробки закону, так в п. 1 сказано «Проєкт КУАП не потребує проведення публічних консультацій з громадськістю», а в п. 2 «Проєкт КУАП стосується питань функціонування місцевого самоврядування, прав та інтересів територіальних громад, місцевого та регіонального розвитку, соціально-трудової сфери, прав осіб з інвалідністю» — коментарі зайві.

Головна новела, яку запроваджує новий кодекс є заміна терміну «адміністративне правопорушення (проступок)» на «адміністративний проступок». Громадянин не наділений владними повноваженнями апріорі не може скоїти адміністративне (управлінське, посадове) правопорушення або проступок! Приставка адміністративний, митний, дисциплінарний, фінансовий, тощо вказує на сферу в якій вчиняється проступок.

Традиційно виділяються спільні риси злочину і проступку: Суб'єктом правопорушення виступає деліктоздатна особа; суб'єктивна сторона виражена у вигляді вини, мотиву, мети, емоційного стану; об'єкт — суспільних відносин, які охороняються законом; об'єктивна сторона — місце, час, спосіб, обстановка, знаряддя, засоби вчинення.

Коли ми говоримо про деліктоздатність, слід розуміти спроможність особи нести відповідальність за діяння які по своїй суті є осудними, тобто підпадають під дію законодавства, що охороняє особу, юридичну особу, державу і інтереси.

Не занурюючись в теорію права, принципи і презумпції якої мають бути непорушними, згадаємо про те що для подолання низки колізій в системі українського права у 1990-х роках

провідними адміністративістами України на чолі з академіком Вадимом Борисовичем Авер'яновим було розроблено концепцію адміністративно-правової реформи. Завдяки виправленню концептуальних викривлень відбувся трансфер норм щодо відповідальності в митній сфері до Митного кодексу України, норм щодо відповідальності в податковій сфері до Податкового кодексу України.

Але поступово рух від радянських підходів в праві, що базувались на договорах між вченими, грантодавцями і представниками влади, найбільш яскраво виражених під час президенства Віктора Януковича, зупинився. А нині замість прогресивної рекодифікації, про що неодноразово говорив Голова Верховної Ради України Руслан Стефанчук, *радянського КУпАП* і трансферу всіх норм, щодо відповідальності за скоєння проступків до базових кодексів і законів, що регулюють відповідальність у різних сферах суспільно-економічного життя країни: Лісового кодексу України, Водного кодексу України, Повітряного кодексу України, що зробило би законодавство дієвим, ефективним, мобільним, відповідним до сучасних стандартів, маємо *ретроградний корупціогенний проєкт КУАП*.

Наголосимо, що рецепція радянського права має місце в правотворчій, правозастосовчій і в правоосвітній діяльності. Юристи продовжують змішувати між собою поняття злочину і проступку. Водночас нині потрібно провести трансфер норм щодо юридичної відповідальності за вчинення проступків до базових законів і кодексів.

І в цьому контексті розглянемо відмінні риси злочину і проступку. Значимість протиправного діяння полягає в тому що злочин має суспільну небезпеку, а проступок суспільну шкідливість. Характер злочинних дій небезпечний. В той час як проступок характеризується дріб'язковістю або шкідливістю. За вчинення злочину особа несе *відповідальність у вигляді* покарання, а проступку — стягнення. Детермінантом злочину є злочинна поведінка, а проступку — особиста недисциплінованість. *Предметом злочину виступає* норма кримінального закону, а проступку встановлене правило поведінки.

Важливо, що метою *притягнення до юридичної відповідальності за вчинення злочину* є захист особи, суспільства

від злочинця. Проступок по своїй суті є порушенням правил дисципліни і метою стягнення є виховання особи, попередження наступних відхилень від встановлених правил. Аналіз норм законодавства, що встановлюють правила публічної поведінки, дозволяє провести паралелі між проступком та квазі-деліктом римського права, коли через вчинення дій за які порушник був притягнутий до відповідальності потерпілий був відсутній. Приміром, проїзд на червоне світло міг би привести до важких наслідків.

Покарання проявляється у вигляді обмеження прав, зокрема свободи, і конфіскація. Стягнення проявляється у вигляді суспільного осуду, штрафу. В разі, якщо особа, яка вчинила проступок не дієздатна штраф може накладатись на осіб, що відповідають за виховання, утримання. Коли ми говоримо про предмет правопорушення, свій погляд спрямовуємо на те що безпосередньо порушує своїми діями порушник.

Якщо мова йде про злочин, тоді Кримінальний кодекс має містити кримінальну норму яка безпосередньо охороняє речі матеріального світу, з приводу яких чи у зв'язку з якими вчиняється злочин, є факультативною ознакою об'єкта злочину, тому що виявляється не у всіх злочинах (приміром військові злочини можуть вчинятись через хибне уявлення про військовий обов'язок). Норма кримінального закону безпосередньо охороняє речі матеріального світу, з приводу яких чи у зв'язку з якими вчиняється злочин, є факультативною ознакою об'єкта злочину, тому що виявляється не у всіх злочинах (приміром військові злочини можуть вчинятись через хибне уявлення про військовий обов'язок).

Норми, які регламентують відповідальність за вчинення злочину містяться тільки у Кримінальному кодексі України. А законодавство, що регламентує відповідальність за проступки великою мірою бланкетне. В разі, якщо мова йде про проступок тоді предметом є дисципліна, як певний порядок поведінки людей, тобто порушник не виконує встановлене правило поведінки. Не виконання правил поведінки, відбувається через особисту недисциплінованість (наприклад перехід дороги у невстановленому місці) могло би привести до тяжких наслідків, але не призвело, водночас в діях правопорушника є явне

нехтування встановленими у суспільстві правилами поведінки. Основні нормативні акти, що містять комплекс норм про відповідальність за порушення встановлених правил поведінки: Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кодекс законів про працю України, Митний кодекс України, Податковий кодекс України, а також комплекс інших кодексів: Лісовий кодекс України, Водний кодекс України та інші, а також правила поведінки, статuti, інструкції, рішення, тощо, складають систему законодавства про притягнення до дисциплінарної відповідальності.

Фактично проєкт КУАП є оновленим КУпАП, так само як і в радянському кодексі в ньому містяться матеріальні і процедурні норми. Уникнути такого змішання можливо лише за умови переносу матеріальних норм про відповідальність, та створення нормативного акту, який буде регулювати процедури посадових осіб органів державної влади щодо порушників встановлених правил поведінки. Відповідно, для проведення дерадінізації законодавства України недостатньо замінити *КУпАП* на *КУАП*, бо від зміни назв радянська сутність закону не змінюється, а потрібно провести скрупульозну роботу, щодо трансферу норм до базових кодексів і законів України, розробка Кодексу проваджень щодо проступків, проведення подальшої кодифікації нормативних актів в різних суспільно-економічних сферах у відповідності з вимогами сьогодення та для забезпечення подальшого руху нашої держави європейським курсом.

Водночас слід наголосити що поява в українському законодавстві новел «кримінальний проступок» і «адміністративний проступок» є не простою теоретичною помилкою, а вираженням рецепції радянського права і свідченням криміналізації проступків, як явища, та подальшої деградації ще одного явища — юридичної відповідальності за вчинення злочинів, найбільшчим аспектом якого для суспільства є невідворотність покарання.

*Писаренко Н. Б.,
доктор юридичних наук,
Національний юридичний
університет імені Ярослава Мудрого
(м. Харків, Україна);
Школик А. М.,
доктор юридичних наук,
Львівський національний
університет імені Івана Франка
(м. Львів, Україна)*

ПРИНЦИП ОФІЦІЙНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА СУДІВ

1. Порядок здійснення виконавчої влади регулюється нормами про адміністративну процедуру. До останнього часу у публікаціях українських науковців тематиці адміністративної процедури, на жаль, не приділялося достатньо уваги. Нині з'являються статті¹ і навіть посібники², автори яких зосереджуються на огляді основних правил адміністративної процедури, закріплених у національному законодавстві.

Не зайвим, на наш погляд, сконцентруватися на принципі офіційного дослідження, який вважають спільним для адміністративної процедури та адміністративного (судового) процесу і який, без сумніву, найістотніше відмежовує обидва згадані порядки від цивільного і господарського процесів. При цьому має сенс виявити не тільки схожі прояви даного принципу у процедурі та процесі. Не менш вагомим для розуміння сутності принципу, а значить і правильного застосування процедурних

¹ Boiko I. V., Zyma O. T., Mekh Y. V., Soloviova O. M., & Somina V. A. Administrative procedure: European standards and conclusions for Ukraine // Journal of Advanced Research in Law and Economics. 2019. № 10 (7). С. 1968–1975.

² Тимошук В., Войко І., Школик А., Школьников С. Закон «Про адміністративну процедуру»: загальні прозорі правила взаємодії між державою та громадянами й бізнесом. Київ, 2022. 76 с. URL: <https://minjust.gov.ua/files/general/2022/10/20/20221020092133-70.pdf>

та процесуальних норм є виокремлення тих його несхожих проявів, які неможливо ігнорувати, адже мова про те, що він (даний принцип) формує основу для діяльності представників різних гілок влади — виконавчої та судової.

2. На сьогодні два акти — Закон України «Про адміністративну процедуру» та Кодекс адміністративного судочинства України — вміщують правила, якими закріплено принципи відповідно процедурної та судової діяльності. Серед останніх належне місце посідають приписи про принцип офіційного дослідження. Проблеми застосування цих приписів привертають увагу науковців. Однак у більшості випадків українські правники зосереджуються на правилах, адресатами яких є суд¹.

Орієнтиром і одночасно базисом для роздумів є чисельні публікації іноземних, зокрема, німецьких дослідників, де представлено багаторічний досвід застосування як процедурних², так і процесуальних правил³, побудованих з огляду на дію принципу офіційного дослідження. Разом з тим такі публікації не здатні окреслити проблемні питання, які мають місце у національному правовому просторі.

Отже, порівняльний аналіз, а подекуди і тлумачення національних норм, що характеризують принцип офіційного дослідження, виявлення відмінностей в їх застосуванні органами виконавчої влади й судами задля якнайкращого окреслення

¹ Кротюк О. В. Принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі та його реалізація в адміністративному судочинстві України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2013. 18 с.; Колпаків В., Гордєєв В. Принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі в системі принципів адміністративного судочинства // Право України. 2014. № 3. С. 47–55.

² Раймерс В. Инквизиционный принцип в административной процедуре // Принципы административных процедур и административного судопроизводства: ежегодник публичного права. Москва: Инфотропик Медиа, 2018. С. 28–36.

³ Брокер Л. Инквизиционный принцип в административном праве (административная процедура и административный процесс) // Принципы административных процедур и административного судопроизводства: ежегодник публичного права. Москва: Инфотропик Медиа, 2018. С. 11–27.

його (принципу) сутності вважаємо актуальним і одночасно перспективним напрямом наукових розвідок.

3. Такі розвідки можна розпочати з вирізнення серед правил Закону України «Про адміністративну процедуру» та Кодексу адміністративного судочинства України тих, що означають принцип офіційного дослідження. Після цього подати інформацію відносно того, як виокремлені правила застосовують органи виконавчої влади й суди. Такий підхід дозволить встановити, яких прав та обов'язків набувають представники влади, а також констатувати, що офіційність дослідження викликає не тільки активну поведінку останніх, а і спонукає самих учасників справи до презентації своїх позицій, надання усіх доказів, що є в їх розпорядження.

Окремі норми національних законів доцільно подати у порівнянні із ідентичними положеннями німецьких актів; проаналізувати коментарі німецьких дослідників, сформовані з огляду на багаторічний досвід застосування процедурних і процесуальних правил у цій країні.

Як зазначалося вище, серед питань, актуальних для України, особливе місце посідає питання виявлення збіжних і незбіжних проявів принципу офіційного дослідження у процедурі та процесі. Пошук проявів досліджуваного принципу можна здійснити через співставлення ознак процедурних і процесуальних відносин, у яких він (принцип) і знаходить своєї практичної реалізації. Це приведе до виявлення особливості процесуальних відносин, яку можна вважати конститутивною, оскільки саме вона обумовлює їх (відносин) сутність і зміст; і вона не є характерною для відносин процедурних. Не зайвим буде проаналізувати норми про доказування, розміщені у процедурному і процесуальному законах; внаслідок аналізу можна отримати підтвердження правильності тези про притаманність процесуальним відносинам конститутивної особливості.

4. Дослідження, проведене у представленій послідовності, дозволить дійти важливих висновків, серед яких, очевидно, будуть і такі:

а) правила адміністративної процедури і адміністративного судочинства, якими врегульовано діяльність органів виконавчої влади і судів, відзначаються тим, що їх побудовано з огляду на

принципи, у назві яких використано однокореневі слова: для процедури — офіційність; для судочинства — офіційне з'ясування. Такі слова вжито для того, щоб підкреслити вагомість ролі, яку відіграє представник влади у відносинах, на регламентацію яких ці правила спрямовано;

б) і орган виконавчої влади, і суд під впливом принципів офіційності та офіційного з'ясування всіх обставин у справі демонструють активність у провадженнях: їх уповноважено самостійно, без отримання на те згоди зацікавлених осіб вчиняти такі дії, які гарантуватимуть, що ухвалені ними рішення повністю відповідатимуть вимогам, задекларованим на нормативному рівні;

в) разом з тим, активність органу виконавчої влади й активність суду у своїх проявах не може бути визнана ідентичною, оскільки реалізується вона у принципово відмінних відносинах — процедурних й процесуальних. Перші — двосторонні; норми, що їх регламентують, надають учасникам взаємні права та обов'язки, однак одночасно і «обтяжують» суб'єкта влади додатковими вимогами — зробити все, що від нього залежить, для з'ясування усіх обставин у справі і лише після цього ухвалювати рішення відносно іншого учасника. Процесуальні відносини — завжди тристоронні, де є сторони і суд; кожна зі сторін доводить свою правоту, окреслюючи обставини, які потрібно з'ясувати, і представляючи на їх підтвердження свої аргументи; суд в цих відносинах оцінює переконливість презентованих позицій і виявляє активність лише тоді, коли вважає, що йому для прийняття законного, обґрунтованого, справедливо-го рішення недостатньо доводів, наведених сторонами.

*Рябченко О. П.,
доктор юридичних наук, професор,
Державний податковий університет,
Міністерство фінансів України
(Україна)*

ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ ТА НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ: ДО ПИТАННЯ ПРИЙНЯТТЯ КОНЦЕПЦІЇ

Ознакою високого рівня реалізації демократичних засад функціонування держави є спроможність її інститутів ефективно забезпечувати права людини. Вказане безпосередньо стосується умов воєнного стану та надзвичайних ситуацій, коли пріоритетним є захист національних інтересів та виникають чисельні виклики належному дотриманню прав людини, які не тільки пов'язані із необхідністю застосування державою адекватних засобів реагування, у тому числі і тих, які мають правообмежувальний характер, а й викликані порушеннями норм і принципів міжнародного права. Актуальний пошук шляхів вирішення проблеми дотримання прав людини у визначених умовах надає пріоритет воєнному стану, зважаючи на найбільший виклик на шляху розбудови демократії в Україні — повномасштабне вторгнення росії. Разом з тим, вказане не виключає необхідність такого пошуку і в умовах надзвичайних ситуацій, у тому числі тих, які виникли внаслідок воєнних дій.

Кодекс цивільного захисту України від 02 жовтня 2012 року № 5403-VI, Національна стратегія у сфері прав людини, затверджена Указом Президента України від 24 березня 2021 року № 119/2021, інші акти чинного законодавства не вичерпують повністю шляхів вирішення проблем у зазначеній сфері, окремі з них потребують вдосконалення, у тому числі із врахуванням міжнародних стандартів щодо прав людини в кризових умовах. Огляд ратифікованих Україною міжнародних договорів з прав людини вказує на значну кількість підписаних та ратифікованих документів, а саме з-поміж 18 міжнародних догово-

рів 16 ратифікованих, однак окремі міжнародні договори залишаються частково або повністю не ратифікованими¹.

Виділені проблеми є такими, які потребують наукового осмислення, враховуючи відсутність цілісної концепції дотримання прав людини в умовах воєнного стану та надзвичайних ситуацій. Вказане випливає з результатів узагальнення існуючих наукових досліджень, аналізу чинного законодавства, яке характеризується фрагментарністю та, до того ж, потребує принципового оновлення, враховуючи нові виклики, які постали перед Україною у зв'язку із збройною агресією росії.

Наукова доцільність та політичне значення розробки зазначеної концепції та формування необхідних та актуальних за існуючих умов відповідних напрямків і заходів її реалізації обумовлені необхідністю вирішення проблеми забезпечення національної безпеки, зміст та межі якої визначаються чинниками зовнішнього і внутрішнього впливу на розвиток української державності. Таке праворозуміння сутності проблеми забезпечення національної безпеки обумовлює також врахування специфіки ризиків і небезпек, які ймовірно можуть виникати та впливати на стан дотримання прав людини. Вказану Концепцію, за таким підходом, доцільно сприймати як модель нівелювання таких ризиків і небезпек, що, у свою чергу, визначає потребу формування прогнозів (передбачень) застосування заходів щодо її реалізації.

Визнання цілеспрямованості Концепції дотримання прав людини в умовах воєнного стану та надзвичайних ситуацій (бо інакше неможливо гарантувати системність та ефективність відповідної теоретико-правової моделі) обумовлює виділення першого її елемента — мети розробки й прийняття. Таку мету можна визначити з позицій створення умов недопущення фактів порушення прав людини в умовах воєнного стану та/або надзвичайних ситуацій або мінімізації їх кількості. Складовою такої стратегічної мети слід виділити невідворотність відповідальності винних за порушення прав людини у таких умовах.

¹ *Рябченко О. П., Шпак Н. А.* Організаційні та правові основи дотримання прав людини в умовах підвищених ризиків // *Правопорядок і правовий режим в Україні: наукова монографія* / кер. авт. кол. А. О. Селіванов. Київ: Логос, 2022. С.105–121.

Зрозуміло, що така мета сприймається ідеальною та такою, яку неможливо досягти у повному обсязі. У зв'язку з цим доцільне формування проміжних цілей, послідовне досягнення яких створить умови реалізації стратегічної мети.

Невід'ємним елементом процедур формування системи проміжних цілей є визначення наслідків функціонування воєнного стану та пов'язаних із ним надзвичайних ситуацій, їх систематизація за критерієм пріоритетності подолання. Слід вказати про роль і значення якісного законодавчого забезпечення для успішності реалізації проміжних цілей і стратегічної мети Концепції. Досягнення якості нормативно-правових актів є окремою системною проблемою, а пошук шляхів її вирішення передбачає формування «дерева цілей», пов'язаного із проміжними цілями реалізації стратегічної мети.

Характеризуючи структуру першого — цілепокладаючого — елементу Концепції, необхідно вказати на таку його складову як моніторинг стану дотримання прав людини в кризових умовах воєнного стану та надзвичайних ситуацій. Мова має йти не тільки про кількісні показники фактів таких порушень, але, насамперед, про ступінь суспільної небезпеки таких фактів. Кожен факт порушення права людини має сприйматись як посягання на загальногуманітарні, демократичні цінності, а тому моніторинг має здійснюватися з позицій їх негативного впливу на людський розвиток. Такий підхід до моніторингу стану дотримання прав людини в кризових умовах воєнного стану та надзвичайних ситуацій визначений сприйняттям прав людини (англ. Human Rights-Based Approach) (далі — HRBA) у контексті концептуалізації процесу людського розвитку, нормативною основою якого виступають міжнародні стандарти, а оперативна спрямованість визначається ефективністю заохочення та дієвістю захисту прав¹.

Отже, структуру Концепції дотримання прав людини в умовах воєнного стану та надзвичайних ситуацій можна представити у формі сукупності таких її складових елементів: 1) моти-

¹ Рябченко О. П., Шпак Н. А. Організаційні та правові основи дотримання прав людини в умовах підвищених ризиків // Правопорядок і правовий режим в Україні: наукова монографія / кер. авт. кол. А. О. Селіванов. Київ: Логос, 2022. С.105–121.

вувального — обґрунтування необхідності розробки і прийняття Концепції із чітким окресленням чинників впливу на стан дотримання прав людини у зазначених кризових умовах, встановлення викликів дотриманню прав людини та інших викликів, пов'язаних із воєнним станом та запровадженням режиму надзвичайної ситуації, виділення та систематизація міжнародних стандартів реалізації підходу, заснованому на правах людини, в умовах кризових ситуацій; 2) цілепокладаючого — із складною структурою визначення стратегічної мети на підставі результатів моніторингу стану дотримання прав людини та «дерева» проміжних цілей, включно із цілями формування якісного законодавчого забезпечення; 3) засновницького — що складається з конкретних принципів реалізації Концепції, зміст яких є основою виділення напрямків, форм і методів реалізації; 4) функціонального — передбачає встановлення системи суб'єктів реалізації із розподілом компетенції щодо застосування заходів і засобів реалізації Концепції; 5) ресурсного — охоплює ресурсне забезпечення реалізації (матеріальні, фінансові, кадрові, інформаційні ресурси); 6) охоронного, де передбачено юридичні гарантії реалізації Концепції, у тому числі — інституційна та компетенційна складові; 7) методичного — містить конкретні напрямки реалізації Концепції, зокрема — щодо виділення юридичних гарантій дотримання прав людини в умовах воєнного стану та надзвичайних ситуацій, встановлення шляхів імплементації міжнародних стандартів дотримання прав людини в умовах кризових ситуацій у національне законодавство, оптимізації та уніфікації функціонування системи державних органів в умовах воєнного стану та надзвичайних ситуацій, вдосконалення системи підготовки кадрів для органів і підрозділів цивільного захисту, правоохоронних органів для дій в умовах воєнного стану та надзвичайних ситуацій та ін.

*Sokolenko Olga,
Doctor of Juridical Science, Professor
Dean of the Faculty of Law
Oles Honchar Dnipro National University
(м. Дніпро, Україна)*

THE RIGHTS OF CITIZENS UNDER THE CONDITIONS OF MARTIAL STATE IN UKRAINE

Today, the rights of citizens are understood as one of the indispensable features of a modern state, ensuring the reality of the rights and freedoms of a human and a citizen is a kind of indicator of the stability and maturity of such a state. It is certain that such a position is the result of the gradual formation of state and legal views in the direction of recognizing a person, his rights, freedoms and legitimate interests as the highest social value, a reference point in the activity of the state and all social institutions. An important role in this is played by humanistic theories of civil society, natural law, social and democratic state, and the legal state. It should be noted that the latter is a qualitatively new model of the state, which is based on the priority of human and citizen rights and freedoms, their reality, provision of sufficient and adequate legal means, and state guarantees. Thus, the protection of the rights and freedoms of human and citizen is considered one of the key areas of activity of the legal state, its core function, which permeates the entire mass of social, including state-authority, relations.

First of all, let's note that the rights of a citizen are only one of the manifestations of their legal status and, separately from the latter, cannot characterize the specifics of an individual's relationship with the state and public society. However, it is undeniable that the legal status cannot be limited to the rights and obligations of the individual, including other elements that ensure the reality of such rights and responsibilities, the appropriate level of coordination of public interests of various individuals and social groups. Thus, clarifying the essence of a citizen's rights should be carried out taking into account their place in the general structure of legal

status and the nature of the relationships between rights, responsibilities and other elements of a citizen's legal status.

Citizenship, which is defined as a stable legal relationship between an individual and the state, as a result of which they acquire mutual rights and obligations, in the context of the characteristics of the general structure of legal status, can be compared with the categories of legal personality and rights and obligations. Yes, citizenship, like legal personality, acts as a basis for acquiring the corresponding rights and responsibilities, but it itself already provides certain rights and responsibilities. So, although citizenship represents a rather unique legal relationship between a human and the state, however, like other social relationships regulated by law, it is objectified in the legal status precisely in the form of specific rights and responsibilities or special types of legal capacity. Moreover, citizenship is not an absolutely invariable part of a human's legal status and, unlike the principles of human rights, it can change meaningfully depending on the will of the person or by territory.

Accordingly, we should note the ambiguity existing in science regarding the understanding of the essence and concept of such a category as human rights. At the same time, among other things, this is due to different opinions regarding the formulation of such a definition, taking into account the need to adjust the definition of individual rights in relation to a certain specific legal area.

Note that the understanding of individual rights as a multifaceted social phenomenon is important in terms of clarifying its complex nature, on the one hand, and its place in the structure of social interaction and communication, on the other hand. Moreover, such a complex vision of human rights contributes to distinguishing individual rights from other social possibilities of individual behavior.

However, individual rights are not a completely independent, complete category and exist in a system of logical connections with legal personality, responsibilities and other elements of the individual's legal status.

Regarding the understanding of the category of individual rights, we should highlight the following features and properties: it is a multifaceted social phenomenon that includes legal, moral, political and philosophical content; it is a measure of possible

behavior in specific historical conditions of social development; this is the main element of the legal status of an individual, the inseparability of rights from responsibilities; conditionality and expression of law regardless of its specific form (not only in legislation), as well as legal guarantee and official character; the goal is to satisfy the social needs of the individual according to the legal order established in society and the state; providing by the state of reality within the corresponding specific legally formalized and socially justified and justified limits; inseparability of subjective legal and natural rights from the process of their legal implementation; state protection of individual rights.

We will also emphasize that in science, on the same level as the human rights, it is customary to highlight his freedoms and interests. However, the problem of distinguishing the rights, freedoms and interests of the individual has not only theoretical, but also practical significance. Both rights, freedoms, and legitimate interests, in fact, act as separate specific objects of administrative and legal protection.

At the same time, in contrast to individual rights, the category of human and citizen freedoms is much less scientifically developed, among other things, this is due to the fact that, according to some scientists, the issue of distinguishing rights and freedoms in the aspect of the legal status of an individual is not fundamental, but they themselves identical in content. From these positions, individual rights should be considered as desire to enjoy certain social benefits, the effective practical implementation of which requires active purposeful state activity to guarantee and ensure the reality of this variant of possible individual behavior.

Establishing the essence of the category of personal freedom also requires reference to specific examples. Therefore, freedom of thought and speech, freedom of worldview and religion, freedom of creativity, provided for by the Constitution of Ukraine, are defined as freedom. By the way of their implementation, this opportunities do not directly involve the permanent provisioning of the state activities, in other words, they can be implemented under the condition of non-interference in their implementation by the state, which must ensure non-interference on the part of other persons or social institutions.

At the same time, we must focus on the peculiarities of the legislative technique, which determine the formulation of the above-mentioned personal freedoms, in particular, regarding freedom of thought and speech and freedom of worldview and religion. The Constitution of Ukraine establishes that a person has the right to such freedoms. Thus, in this case, there is a peculiar combination of human rights and freedoms, which, in our opinion, are primarily determined by certain historical and political factors in view of the need for additional provision of the above-mentioned individual freedoms. In the legal field, for example, a human's right to freedom of thought and speech should be understood as a state-guaranteed opportunity for a person to think and express his views independently and independently of anyone, which, as a special value of public society, requires additional protection and provision from the state.

Therefore, we should turn to such a category as «citizen's rights», although in relation to which science has developed several approaches to its understanding. The first of them is based on an additional element of a person's legal status — citizenship, which represents his permanent political and legal connection with a certain state. In this case, this term will not include foreigners and stateless persons, but who are equal to citizens of Ukraine in the right to protection.

Therefore, the recognition, guarantee and, as a result, the protection of the rights and freedoms of a person and a citizen characterize a democratic state, because the broad and real participation of individuals and their associations in the organization of public and state life prevents possible violations of human rights, directs the activities of state institutions in ways of ensuring and protecting such human rights and freedoms.

Thus, it is worth emphasizing that the rights and freedoms of a person and a citizen are not some abstract content of the rule of law, but require it to perform very specific tasks — the recognition and provision of such rights, freedoms and legitimate interests, and such provision, in turn, implies protection and protection of citizens' rights. In addition, ensuring and, accordingly, protecting human and citizen rights and freedoms is not just a separate task of the rule of law, but its target goal, the general direction of activity, which should be implemented in all spheres of

state administration, in particular, regarding the expansion of the range of rights and human and citizen freedoms, improving the content and nature of their guarantees, including legal guarantees of legal protection.

The full-scale invasion of Russia on the territory of Ukraine forced the state to switch to operational functioning under the legal regime of martial law. Martial law is a special legal regime introduced in Ukraine or in some of its localities in the event of armed aggression or threat of attack, danger to the state independence of Ukraine, its territorial integrity and provides for the provision of appropriate state authorities, military command, military administrations and local self-government bodies powers necessary to avert the threat, repulse armed aggression and ensure national security, eliminate the threat of danger to the state independence of Ukraine, its territorial integrity, as well as the temporary, threat-induced, restriction of the constitutional human and citizen rights and freedoms and the rights and legitimate interests of legal entities with the indication period of validity of these restrictions.

Taking into account the requirements of the legislation in the conditions of martial law, appropriate restrictions of rights are determined: the use of capacities and labor resources of enterprises, institutions and organizations of all forms of ownership for the needs of defense, change of their work regime; forced expropriation of property in private or communal ownership, seizure of property of state enterprises, state economic associations for the state needs; introduction of a curfew (prohibition of being on the streets and other public places during a certain period of the day without specially issued passes and certificates); checking documents of persons, and, if necessary, conducting an inspection of things, vehicles, luggage and cargo, office premises and citizens' homes, with the exception of the restrictions established by the Constitution of Ukraine; prohibition of holding peaceful meetings, rallies, marches and demonstrations, other mass events; establishment of military housing obligation for individuals and legal entities for the quartering of military personnel, members of the rank and file of law enforcement agencies, personnel of the civil defense service, evacuated population and accommodation of military units, units and institutions.

It should be noted that these measures cannot significantly limit the fundamental rights of citizens. In addition, any restrictions must be proportionate to the goal they pursue.

It is decisive that the Constitution of Ukraine, as the main guarantor of ensuring and protecting the rights and freedoms of citizens, contains a list of rights that cannot be limited even during the period of martial law, there can be no restrictions based on race, skin color, political, religious and other beliefs, gender, ethnic and social origin, property status, place of residence, language or other characteristics; citizens of Ukraine cannot be deprived of citizenship and the right to change citizenship; the inalienable right to life cannot be violated; on respect for dignity, freedom and personal integrity; the right to send individual or collective written appeals or to personally address state and local self-government bodies is not subject to restriction; the right to housing, marriage and equal rights and obligations in marriage and family cannot be limited; it is unacceptable to violate the equality of children in their rights, regardless of origin; the right to protect rights and freedoms in court is not subject to limitation; for compensation with the funds of the state or local self-government bodies for material and moral damage caused by illegal decisions of state authorities; the right to professional legal assistance cannot be limited; the right not to be held twice liable for the same kind of legal responsibility for the same offense; presumption of innocence; the right to defense and refusal to testify or to give explanations or statements about oneself, family members or close relatives, whose circle is defined by law.

A labor obligation may be introduced for able-bodied persons who are not involved in work in the defense sphere and in the sphere of life support of the population and are booked by enterprises for the period of mobilization and wartime for the purpose of performing works of a defensive nature.

At the same time, the legislation establishes guarantees for the protection of the economic and social interests of the citizens of Ukraine: in the work process of persons who are subject to compulsory labor, compliance with such norms as the minimum wage, the minimum duration of vacation and rest time between shifts, the maximum duration of working hours is ensured taking into account the

condition personal health, etc. During the time when the working person is involved in the performance of labor duties outside the place of his work under the employment contract, after the completion of such work, his workplace (position) is kept for him.

Compulsory expropriation of property in the conditions of the legal regime of martial law can be carried out with preliminary full compensation of its value. In case of impossibility of prior full compensation for compulsorily expropriated property, such property must be compulsorily expropriated with subsequent full compensation of its value. Property subject to compulsory alienation must be assessed in accordance with the procedure established by law. It is thanks to this procedure that a full refund of its value to the owner is possible.

Martial law is a restriction of citizens' rights. The only possible option for challenging restrictions on civil liberties is a lawsuit to the European Court of Human Rights.

*Старинський М. В.,
доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративного,
господарського права та
фінансово-економічної безпеки
Навчально-наукового інституту права
Сумського державного університету
(м. Суми, Україна)*

СИСТЕМА ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОГО СУВЕРЕНІТЕТУ УКРАЇНИ

Останні події які відбуваються на території України впевнено доводять факт того, що будь-яка держава яка намагається розвиватись та відстоювати власні інтереси має прикладати всі свої зусилля для забезпечення своєї безпеки та територіальної цілісності. В цьому аспекті, особливої важливості набуває діяльність держави направлена на підтримку економічної безпеки та неза-

лежності. Саме від її ефективності залежить повноцінне забезпечення матеріальними та фінансовими ресурсами збройних сил, які боронять кордони та територію держави від загарбника.

Діяльність держави у сфері економічної безпеки об'єктивується через функціонування системи державних органів, в компетенцію яких входять повноваження на здійснення діяльності направленої на забезпечення економічної безпеки. Разом з цим дослідження цієї системи відірвано від загальної мети функціонування держави, що втілюється в її економічному суверенітеті, є недоречним, оскільки дослідження саме економічного суверенітету, як головної мети діяльності держави в економічній сфері та забезпечення економічної безпеки як результату функціонування економічного суверенітету, дає можливість зрозуміти не лише сутність та структуру державних органів у цій сфері, а й виявити особливості їх діяльності. Враховуючи це для характеристики системи державних органів у сфері забезпечення економічної безпеки ми по-перше, розкриємо сутність економічного суверенітету держави, проаналізуємо особливості його закріпленні в Україні; по-друге, в загальному плані, охарактеризуємо економічну безпеку і, на основі висновків, надамо характеристику системи державних органів у сфері забезпечення економічної безпеки.

Одним з найбільш важливих факторів розвитку сучасного світу є глобалізація як процес всесвітньої економічної, політичної та культурної інтеграції і уніфікації¹. Глобалізація економіки, науки, технологій, комунікацій поряд з глобалізацією інформаційного середовища значно підвищило можливості як суспільств, так і окремих індивідів.

Разом з цим світова економічна система перетворюється на сукупність економічних систем окремих держав, які активно взаємодіють між собою. При цьому абсолютизація ринку і вільної конкуренції призвели до заперечення ролі національної держави як ефективного регулятора економіки. Наслідком цього стало те, що все більший і більший обсяг державних функцій

¹ *Francesco Montanaro, Federica Violi. The Remains of the Day: The International Economic Order in the Era of Disintegration // Journal of International Economic Law, Volume 23, Issue 2, June 2020, Pages 304.*

(захист території, економічний розвиток, екологічна безпека) доводиться вирішувати узгоджено і у співпраці з іншими державами, вилучаючи для цього ресурси окремих держав на користь загального блага. Також інтеграційні процеси проявилися і в тому, що відбулося укріплення економічних і політичних позицій окремих об'єднань, які в певних випадках стали значно потужнішими ніж позиції окремих держав. Як результат, відбулося викривлення національних пріоритетів розвитку держав, знищення основ національного підприємництва та втрата держав можливості самостійно розпоряджатись своїми ресурсами на благо населення.

Зазначені процеси яскраво проявляються в функціонуванні держав, що розвиваються, оскільки економічно розвинені держави, в результаті глобалізаційних процесів, що проникають на їх територію постійно намагаються вплинути на їх розвиток, просуваючи власні інтереси та пріоритети при цьому замінюючи їх інтерес загальним. В зазначеній ситуації постає ряд питань, відверта відповідь на які є запорукою подальшого розвитку будь-якої сучасної держави. Одним з найбільш важливих питань для держави є питання можливості вільно, на власний розсуд, проводити свій розвиток і використовувати всі наявні в неї ресурси. В сучасному світі така можливість пов'язується з наявністю економічного суверенітету як ознаки держави.

Проведені нами дослідження¹ дають можливість говорити про те, що для того, щоб держава була визнана суверенною як формально, так і фактично, вона на власній території має підтримувати соціальний спокій, стабільність і правопорядок, придушувати конкурентні прояви сили, а ззовні — захищати свої кордони та утверджувати себе на міжнародній арені як рівноправного партнера, союзника чи конкурента.

¹ *Mykola V. Starynskyi, Zhanna V. Zavalna. Economic sovereignty of a modern state in the context of sustainable development // Law, Business & Sustainability Herald. 2021. № 1–2. Р. 5–15; Старинський М. В., Кисельова О. І., Шлапко Т. В. Забезпечення економічної безпеки України як складова економічного суверенітету нашої держави в стані війни // Давид і Голіаф: проблеми безпеки та сталого розвитку України в умовах війни: колективна монографія. Львів: ЗВО «Львівський університет бізнесу та права», 2022.*

Економічний суверенітет будь-якої держави є формою об'єктивації матеріальної складової її фактичного суверенітету¹. У науковій літературі, що присвячена дослідженню економічного суверенітету, висловлюється багато поглядів щодо нього. Аналізуючи позиції науковців щодо економічного суверенітету дає можливість говорити про те, що в своєму змістовному плані він об'єктивується у: а) суверенному праві держави розпоряджатися своїми ресурсами; б) здатності державної влади самостійно визначати напрямки своєї економічної політики; в) суверенному праві вступати в міжнародні об'єднання; г) визнанні рівноправності всіх держав у міжнародних економічних відносинах, повага до економічних інтересів держав, право на участь у рішенні міжнародних економічних проблем і перш за все тих, які стосуються національних інтересів. Це дає підставу визначити його як можливість держави самостійно приймати рішення по питаннях розвитку національної економіки шляхом реалізації сукупності суверенних прав держави в економічній сфері².

Також в науковій літературі з деякими застереженнями поряд з назвою «економічний суверенітет» використовують також такі назви як: «фінансовий суверенітет», «податковий суверенітет», «ресурсний суверенітет»³. В цілому можна погодитися з таким підходом, оскільки в умовах світової глобалізації саме наявність у держави економічних можливостей самостійно розвиватись власними матеріальними ресурсами, що об'єктивуються у її фінансах, податках, валютних і грошових надходженнях дає підстави вважати її такою, що володіє державним суверенітетом.

¹ *Francesco Montanaro, Federica Violi. The Remains of the Day: The International Economic Order in the Era of Disintegration // Journal of International Economic Law, Volume 23, Issue 2, June 2020, Pages 299–322; Близченко И. П., Дориа Ж. Понятие экономического суверенитета государства // Правоведение. 2000. № 1. С. 200–217; Мочерный С. Национальный и экономический суверенитет страны // Экономика Украины. 2005. № 10. С. 4–13.*

² *Близченко И. П., Дориа Ж. Понятие экономического суверенитета государства // Правоведение. 2000. № 1. С. 200–201.*

³ *Близченко И. П., Дориа Ж. Понятие экономического суверенитета государства // Правоведение. 2000. № 1. С. 200–217; Мочерный С. Национальный и экономический суверенитет страны // Экономика Украины. 2005. № 10. С. 4–13.*

Функціонування будь-якої держави здійснюється через виконання уповноваженими нею органами їх функції. В цьому аспекті встановлення та характеристика системи державних органів у сфері забезпечення економічного суверенітету та безпеки є неможливою без встановлення того, що собою являють державні органи та їх система.

Традиційно держави формують систему своїх органів спираючись на принцип розподілу влади, відповідно до якого створюються і діють органи законодавчої, виконавчої, судової гілок влади. Ефективне функціонування органів всіх гілок влади є запорукою виконання головного завдання держави — забезпечення національної безпеки, частиною якої є економічний суверенітет та безпека. Враховуючи це, в загальному плані, до системи державних органів у сфері забезпечення економічного суверенітету можна віднести: а) органи законодавчої влади; б) органи виконавчої влади; в) органи судової влади.

Головним законодавчим органом України є Верховна Рада України. Вона створюється і діє відповідно до Конституції України, Регламенту Верховної Ради України та законами України «Про комітети Верховної Ради України», «Про статус народного депутата України». Не вдаючись до детальної характеристики Верховної Ради України як головного законодавчого органу, ми схильні підтримати думку про те, що визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики є одним із напрямків її стратегічної правотворчості, який реалізується шляхом вироблення державної політики в цілому або в окремих сферах, розробки та прийняття законів, у яких визначаються засади внутрішньої і зовнішньої політики, а також основи правового регулювання певного виду суспільних правовідносин¹. Враховуючи це ми можемо говорити про те, що з одного боку Верховна Рада України здійснює формування необхідної законодавчої бази у всіх сферах суспільної життєдіяльності, а з іншого боку — є суб'єктом формування державної політики, у тому числі і у сфері забезпечення економічного суверенітету.

¹ *Берназюк І. М.* Визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики як напрям стратегічної правотворчості Верховної ради України // Підприємництво, господарство і право. 2017. № 2. С. 181.

Президент України також здійснює формування державної політики у сфері забезпечення економічного суверенітету шляхом здійснення загального керівництва у сфері національної безпеки.

Органи виконавчої влади очолює Кабінет Міністрів України, діяльність якого направлена на забезпечення економічної незалежності держави, стабільності її функціонування. Головними інструментами його діяльності є реалізація заходів і програм і межах сфери економічної безпеки, впровадження механізмів забезпечення безпеки економіки держави, організація та координація діяльності інших центральних органів виконавчої влади у визначених чинних законодавством України напрямках.

Говорячи про забезпечення фінансової безпеки центральними органами виконавчої влади слід звернути увагу на те, що в структурі Міністерства фінансів України функціонує Державна служба фінансового моніторингу України. Вона є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів, і який реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення.

Надзвичайно велику роль у забезпеченні фінансової безпеки держави як складової економічного суверенітету виконує Національний банк України. При виконанні своєї основної функції Національний банк виходить із пріоритетності досягнення та підтримки цінової стабільності в державі. Також Національний банк у межах своїх повноважень сприяє фінансовій стабільності, у тому числі стабільності банківської системи України та національного грошової одиниці — гривні.

Для підтримання належного економічного розвитку держави Національний банк сприяє додержанню стійких темпів економічного зростання та підтримує економічну політику Кабінету Міністрів України. В рамках виконання своїх функцій по забезпеченню банківської безпеки, безпеки небанківського фінансового сектору, боргової безпеки, валютної та грошово-кредитної безпеки Національний банк України проводить грошово-кредитну політику як комплекс заходів у сфері грошового

обігу та кредиту, спрямованих на забезпечення цінової стабільності шляхом використання фінансових інструментів.

Розглядаючи органи судової влади як державні органи, що захищають економічну безпеку держави, варто вказати, що вони представлені системою судових органів України, головним завданням яких є здійснення правосуддя на засадах верховенства права.

Таким чином можемо зробити наступні висновки.

Економічний суверенітет це можливість держави самостійно приймати рішення по питаннях розвитку національної економіки шляхом реалізації сукупності суверенних прав держави в економічній сфері. Функціонування держави здійснюється через виконання уповноваженими нею органами їх функцій. В загальному плані, до системи державних органів у сфері забезпечення економічного суверенітету можна віднести: а) органи законодавчої влади; б) органи виконавчої влади; в) органи судової влади.

*Якимчук Н. Я.,
доктор юридичних наук,
професор кафедри фінансового права
Навчально-наукового інституту права
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка
(м. Київ, Україна)*

ПРАВОВІ ПІДСТАВИ ВПРОВАДЖЕННЯ ІНСТИТУТУ ЗВЕРНЕННЯ ДО ПРОЦЕДУРИ МЕДІАЦІЇ ТА ЗАСТОСУВАННЯ ІНШИХ АЛЬТЕРНАТИВНИХ СПОСОБІВ ВИРІШЕННЯ ПОДАТКОВИХ ТА МИТНИХ СПОРІВ

Актуальність аналізу обумовлена потребами сучасних держав на формування сучасної збалансованої і справедливої податкової системи та ефективного механізму оподаткування,

який є зручним, чітко визначеним та зрозумілим для платників податків, а адміністрування податків та зборів є економічним та раціональним для держави. Це створює необхідні умови для сталого розвитку. Податкове законодавство швидко розвивається та змінюється відповідно до внутрішніх та зовнішніх викликів держави, а також з метою виконання зобов'язань України як учасниці міжнародних договорів з питань оподаткування. Такі зміни спрямовані на підвищення конкурентоспроможності держави, активізацію співробітництва між податковими та митними органами України та іноземних держав, зростання економічної активності суб'єктів господарювання, діджиталізацію податкових сервісів та процесів адміністрування податків і зборів. Але зазначені процеси є підґрунтям для виникнення великого числа податкових спорів. Більшість з них розглядаються в порядку адміністративного оскарження. Практика показує, що лише в одному з п'яти випадків (за даними 2020 року) звернення платника податків зі скаргою дає позитивний для нього результат¹. Питома вага розгляду податкових та митних спорів в порядку адміністративного судочинства тим часом постійно зростає.

Процедури адміністративного оскарження рішення податкового органу та судового оскарження, в силу ряду причин не можуть в повній мірі забезпечувати сталий розвиток, не надають можливості забезпечити презумпцію правомірності дій платника податків.

Побудова справедливої податкової системи та сучасного інноваційного механізму оподаткування, які забезпечували рівність усіх платників податків перед законом, є необхідними умовами досягнення одночасно таких цілей сталого розвитку ООН, як «Гідна праця та економічне зростання» (8) та «Промисловість, інновації та інфраструктура» (9). Однак це неможливо без налагодження ефективного механізму укладення податкових договорів (угод) та врегулювання конфліктів, що неминуче виникають у цій сфері оподаткування, як в формі

¹ *Титарчук Михайло*. Механізм адміністративного оскарження дозволяє швидко та прозоро вирішити спори та скарги / Державна податкова служба. 15.02.2021 р. URL: <https://tax.gov.ua/media-tsentr/novini/453010.html>

справедливого судочинства, так і альтернативних способів вирішення публічних спорів.

У Рекомендації від 05 вересня 2001 року Rec (2001)9 КМ РЄ державам-членам щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами й сторонами — приватними особами, наводяться та пропонуються до впровадження такі заходи як: внутрішній перегляд, примирення, медіація, урегулювання шляхом переговорів та арбітраж, а також зазначено, що доречність альтернативних засобів змінюється залежно від спору. Визнано, що основними перевагами альтернативних способів врегулювання публічно-правових спорів можуть бути, залежно від справи, більш прості та гнучкі процедури, що уможливають швидке та економічне врегулювання спору, дружнє врегулювання, врегулювання спорів за участю експертів, вирішення спорів на засадах справедливості та більш широкі межі розсуду. Зазначено, що адміністративні органи чи сторони — приватні особи не мають вдаватися до альтернативних засобів як до способу ухилитись від їхніх зобов'язань або верховенства права, а власне запроваджені альтернативні способи вирішення публічно-правових спорів «в усіх випадках мають припускати судовий контроль, оскільки він є остаточною гарантією захисту як прав користувачів, так і адміністрації; засоби, альтернативні судовому процесу, мають забезпечувати дотримання принципів рівності й неупередженості й прав сторін»¹.

До альтернативних способів вирішення публічно-правових спорів сторони зазвичай звертаються як в межах досудового, так і судового оскарження. За загальним правилом, передбаченим у п. 56.1 ст. 56 Податкового кодексу України, рішення, ухвалені контролюючим органом, можуть бути оскаржені в порядку адміністративного оскарження або за процедурою адміністративного судочинства. Процедура адміністративного оскарження вважається досудовим порядком вирішення податкового та митного спору.

З набранням чинності 15 січня 2017 року Кодексом адміністративного судочинства України в новій редакції в державі було

¹ Трофімова Лариса. Про врегулювання податкових і митних спорів за участю судді // Судовий розгляд податкових і митних спорів: проблеми, виклики, пріоритети: матеріали II Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 04–05 липня 2019 р.). Київ. 2019. С. 87–100.

запроваджено оновлений інститут примирення сторін, врегульований ст. 190 КАС України, спрямований на врегулювання спору на підставі взаємних поступок та досягнення згоди між сторонами спору повністю або частково, яке можливе до початку розгляду справи по суті, тобто до завершення підготовчого провадження. Відповідно до ст. 190 КАС України, примирення сторін може стосуватися лише їхніх прав та обов'язків. Сторони можуть примиритися на умовах, які виходять за межі предмета спору, якщо такі умови примирення не порушують прав чи охоронюваних законом інтересів третіх осіб. Умови примирення не можуть суперечити закону або виходити за межі компетенції суб'єкта владних повноважень.

В Україні у 2021 році було прийнято Закон України «Про медіацію» (що вступив в дію), а також внесено зміни до Кодексу адміністративного судочинства України, які передбачають можливість вирішення публічно-правових спорів (зокрема податкових, митних спорів, спорів у сфері одержання та використання коштів бюджетних грантів, нарахування та виплати коштів загальнообов'язкового державного соціального страхування тощо) в межах медіаційної процедури. Так, стаття 47 КАСУ закріплює право сторін досягнути примирення, у тому числі шляхом медіації, на будь-якій стадії судового процесу, що є підставою для закриття провадження в адміністративній справі.

Не зважаючи на те, що в усьому світі поширюється практика альтернативного врегулювання публічно-правових спорів, практика реалізації примирення та медіації в адміністративному судочинстві України залишається поодиноким¹.

Адміністративне оскарження рішень контролюючих (податкових та митних) органів здійснюється за правилами податкового законодавства, склад якого визначено в ст. 3 ПК України. Щодо можливості застосування альтернативних способів вирішення податкових та митних спорів певні положення в законодавстві вже закріплені.

¹ Сидельніков О. Д. Правова природа інституту примирення в адміністративному судочинстві: погляд крізь призму розуміння адміністративного матеріального та процесуального права // Питання адміністративного права / відп. за вип. Н. Б. Писаренко. Харків: ООО «Оберіг», 2018. Кн. 2. С. 63.

Так, в п. 1 підрозділу 9-2 розділу XX Податкового кодексу України закріплено можливість уточнення податкових зобов'язань з податку на прибуток підприємств та податку на додану вартість під час застосування податкового компромісу — режиму звільнення від юридичної відповідальності платників податків та/або їх посадових (службових) осіб за зниження податкових зобов'язань з податку на прибуток підприємств та/або податку на додану вартість за будь-які податкові періоди до 01 квітня 2014 року, а в п. 17 підрозділу 4 розділу XX ПК України закріплено підстави укладення мирової угоди з питань списання або розстрочення сплати податкових зобов'язань за процедурою, врегульованою законодавством з питань банкрутства.

В свою чергу в ч. 1 ст. 521 Митного кодексу України, яка врегульовує суспільні відносини у сфері досягнення компромісу у справі про порушення митних правил, передбачено, що «за відсутності в діях особи, яка вчинила порушення митних правил, ознак кримінального правопорушення провадження у справі про це правопорушення може бути припинено шляхом компромісу. Компроміс полягає в укладенні мирової угоди між зазначеною особою та митним органом, посадова особа якого здійснює провадження у справі». Також в ч. 5 ст. 521 Митного кодексу України закріплено, що особа, яка вчинила порушення митних правил, звертається до керівника митного органу із заявою довільної форми з проханням про припинення справи про це порушення митних правил шляхом компромісу. Факт подання такої заяви фіксується у порядку, визначеному частинами третьою і четвертою статті 264 Митного кодексу України.

Основною перепорою на шляху до використання інституту медіації чи примирення сторін податкового спору в адміністративному судочинстві та в межах адміністративного оскарження є нерозвиненість матеріально-правової складової мирових угод в податковому праві.

Податкові спори володіють рядом ознак, властивим публічно-правовим спорам (адміністративним, податковим, митним, бюджетним тощо), однією з основних серед яких є те, що наділена владними повноваженнями сторона зобов'язана діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ст. 19 Конституції

України). І Україна, як правова держава, прагне до мінімізації випадків їх виникнення.

Також важливим чинником є відсутність закріплення в статтях 19-1 та 20 Податкового кодексу України повноважень податкових та митних органів на участь в процедурі примирення чи медіації, що блокує їх діяльність в цьому напрямі — як з погодження на входження в процедуру примирення чи медіації на певній стадії адміністративного судочинства, так і застосування їх в рамках адміністративного оскарження і укладення за їх результатами податкового договору (угоди).

Відповідно можливість податкового органу застосовувати альтернативні способи врегулювання податкових спорів, як різновиду публічно-правових, на рівні адміністративного оскарження має бути позбавлена корупційних ризиків та чітко окреслена та закріплена в законодавстві, а податкові договори, укладені за результатами таких процедур мають набути ознак юридичної сили та обов'язковості виконання для обох сторін.

*Ахундов А. Т.,
кандидат юридических наук
(Азербайджанская Республика)*

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В АЗЕРБАЙДЖАНЕ

Проблема эффективного контролирования государственных расходов для независимого Азербайджана всегда представляла особую актуальность. С начала прихода в страну международных организаций основной упор ими делался на укрепление институциональных основ, обновление старых и принятие новых законодательных актов. Деятельность Нефтяного Фонда направлена на решение важных задач, стоящих перед страной, посредством накопления и рационального управления денежными средствами, получаемых в результате выполнения соглашений, заключенных в сфере разведки и разработки нефти и газа и самой деятельности Фонда:

во-первых, сохранение макроэкономической стабильности в стране в условиях поступления в большом объеме доходов зарубежной валюты и обеспечение финансово-налоговой дисциплины, одновременно, уменьшение зависимости от нефтяных доходов и обеспечение развития нефтяного сектора;

во-вторых, с учетом невозобновляемости таких природных ресурсов как нефть и газ, равное распределение получаемого от них дохода среди поколений и накопление запасных денежных средств для будущих поколений; и наконец, в-третьих, финансирование важных общенациональных проектов в связи с социально-экономическим прогрессом нашей страны.

Деятельность в сфере накопления и расходования денежных средств Государственного Нефтяного Фонда Азербайджанской Республики (ГНФАР) находится под контролем Консультативного Совета¹. Совет вместе с аудиторским заключением рассматривает годовой бюджетный проект, годовой отчет и финансовый отчет и дает заключение. Члены Консультативного Совета, утверждаемые Президентом Азербайджанской Республики, представляют государственные органы и общественные организации.

Распоряжением № 3 Президента Азербайджанской Республики от 27 ноября 2008 года, было назначено 7 членов Консультативного Совета. Стоит вспомнить, как МВФ с самого начала выразил серьезную озабоченность достаточно вольным обращением правительства нефтяными доходами, сконцентрированными в Государственном нефтяном фонде Азербайджанской Республики (ГНФАР). По мнению МВФ, доходы от нефти должны были служить во благо будущих поколений и ни в коей мере не тратиться на беженцев и инфраструктурные проекты.

Но стойкость правительства, посчитавшего проблемы беженцев первостепенной задачей, а строительство нефтепровода Баку-Тбилиси-Джейхан жизненно важным для республики, стоило Азербайджану отказа МВФ предоставить очередной транш на борьбу с бедностью. МВФ посчитал необходимым в достаточно жесткой форме поставить перед правительством

¹ Распоряжение № 3 Президента Азербайджанской Республики от 27.11.2008 г.

условие, согласно которому в государственный бюджет включаются все расходы внебюджетных фондов, в том числе расходы Нефтяного фонда.

Сегодня, для азербайджанского правительства времена диктовки международных организаций остались позади. Притоком в страну доходов от прибыльной нефти, проблема государственных финансов приобрела для общества принципиальное значение и правительство прилагает особые усилия, чтобы быть в этом деле достаточно разборчивым. И если какие-то 5–10 лет тому назад о прогнозах подобно тем, как, например, объем государственных нефтяных доходов будет фантастически большим, говорили с замиранием сердца, то в настоящее время мы являемся живыми свидетелями этого процесса. По подсчетам экспертов Центра экономических исследований, доходы от нефти в нашей стране в период 2001–2005 годов составили 2,444 млн долларов США. Яркий пример ежегодный рост объема государственного бюджета и бюджета ГНФАР. Активы ГНФАР по состоянию на 30 июня 2006 года составили 1 414,2 млн манатов (примерно \$1579 млн), увеличившись по сравнению с началом года на 10,4%. Международный валютный фонд (МВФ) на 2022–2026 годы прогнозирует среднегодовой размер активов Государственного нефтяного фонда Азербайджана (ГНФР) на уровне выше \$42 млрд. Согласно прогнозам власти Азербайджана, на начало 2022 года активы ГНФАР составит \$43 млрд 227,4 млн. В таких масштабах данные доходы поистине нуждаются в надежном финансовом контроле.

Но, несмотря на некоторые происходящие за последние годы эволюционные процессы в транспарентности общественных финансов, следует отметить, что на сегодня необходимых экономических, политических и общественных инструментов для обеспечения полной надежности правильного расходования государственных средств в Азербайджане недостаточно.

Например, уже не новый для Азербайджана ЕІТІ. «Инициатива по повышению прозрачности деятельности добывающих отраслей» (ЕІТІ) была выдвинута премьер-министром Великой Британии Тони Блэром в сентябре 2002 года. Ее целью является повышение прозрачности платежей компаний правительству и связанным с правительством структурам, а также

прозрачности доходов правительств стран, в которых осуществляют свою деятельность такие компании.

Доходы от деятельности нефтяных, газовых и горнорудных компаний в форме налогов, лицензионных платежей, премиальных выплат и других платежей должны стать важным средством обеспечения экономического роста и социального развития развивающихся стран и стран с переходными экономиками. Однако отсутствие надлежащей отчетности и недостаточная прозрачность этих доходов могут усугублять неэффективное управление и способствовать развитию коррупции, возникновению конфликтов и повышению уровня бедности.

Повышение уровня прозрачности и информированности о размерах получаемых доходов позволят гражданам и организациям контролировать деятельность правительства. Это затруднит злоупотребления и использование поступающих средств для целей, не связанных с обеспечением устойчивого развития, и будет содействовать более эффективному развитию развивающихся стран и стран с переходной экономикой в результате улучшения экономических условий и более активного привлечения прямых иностранных инвестиций. Предполагается, что ответственные компании только выиграют от более равных отношений на экономическом поле, более предсказуемых условий хозяйственной деятельности и возможности более эффективного обеспечения энергетической безопасности. На сегодня к ЕІТІ подключилось 20 стран, среди которых Азербайджан.

Именно здесь сходятся мнения международных организаций, отечественных НПО, ГНФАР, правительства страны и даже всего населения Азербайджана: обеспечение прозрачности доходов, полученных от реализации нефтяных ресурсов страны.

Между тем, сегодня, не все нефтяные и газовые компании печатают свой отчет в отдельности, хотя госкомиссия предпринимает все меры. Отметим, что в трехстороннем меморандуме, подписанном в 2004 году между госкомиссией, добывающими компаниями и коалицией НПО по прозрачности, не говорилось, что в частном порядке компании не могут раскрывать общественности свои данные. Но некоторые компании, в частности ВР, добровольно уже приступили к обнародованию своих дан-

ных. Другие же считают это коммерческой тайной, разглашение которой нарушает контрактные условия.

Как видно, еще предстоит преодолеть некоторые барьеры, чтобы достичь полного взаимопонимания.

Еще более важным моментом в эволюции финансового контроля является все еще не принятый закон «О государственном финансовом контроле». В настоящее время документ проходит международную экспертизу, хотя ранее планировалось утверждение Милли меджлисом проекта закона «О государственном финансовом контроле». В этом законопроекте должны быть систематизированы вопросы государственного финансового, регулирования, а также должно быть указано более четкое разделение полномочий между должностными органами государственного финансового контроля. А также действующее законодательство требует четкого определения полномочия структур в рамках контроля над государственными средствами, функции внутреннего и внешнего контроля.

Необходимость в принятии этого закона заключается, во-первых, в том, что он позволит повысить прозрачность в системе прогнозирования и исполнения госбюджета, а также усилить контроль над расходованием бюджетных средств. Во-вторых, в нем определены вопросы государственного финансового регулирования, а также указано более четкое разделение полномочий между должностными органами в системе государственного финансового контроля.

Как известно, финансовый контроль в Азербайджане сегодня можно разделить на внутренний и внешний, который соответственно осуществляют Министерство финансов и Счетная палата — как независимый орган государственного финансового контроля. Основной их задачей на современном этапе является повышение эффективности деятельности в области государственного финансового контроля и избежание ненужного дублирования финансово-контрольной деятельности. Единственным органом, контролирующим государственные финансы в Азербайджане, является Счетная палата Азербайджанской Республики¹.

¹ О Счетной Палате: Закон Азербайджанской Республики от 02.07.1999 г. Ст. 2, 16, 16-1.

С нашей точки зрения, предоставленных Счетной палате Азербайджанский Республики в настоящее время распорядительных полномочий недостаточно для ее эффективного функционирования. В частности, в отличие от Министерства финансов¹, Счетная палата не вправе выносить решение о беспорном взыскании с бюджетополучателей бюджетных средств, используемых не по целевому назначению, налагать санкции за бюджетные правонарушения.

Здесь стоит особо остановиться на деятельности Счетной палаты Азербайджанский Республики, которая будучи независимым органом финансового контроля, занимается исключительно проверкой государственных расходов. Традиционно в мае Счетная Палата представляет в парламент отчет о своей годовой деятельности. Согласно мнению иностранных консультантов, сама практика рассмотрения отчета в парламенте юридически небезупречна и не соответствует положениям Римской декларации о независимости органа высшего государственного аудита. В целом они поддерживают подходы по разграничению и четкому описанию функций внешнего и внутреннего аудита, а также введения системы обязательной финансовой отчетности государственных организаций. В частности законопроект «О государственном финансовом контроле» четко разграничит функции Министерства финансов и Счетной палаты в области финансового контроля и аудита. Благодаря этому совместные контрольные мероприятия двух органов государственного контроля станут более эффективными.

Считаем, что среди главных внутренних угроз финансовой безопасности государства можно выделить следующие: нецелевое и незаконное использование бюджетных средств; несбалансированность и низкая эффективность государственных финансов; отсутствие жесткого контроля за использованием государственных финансов; наличие недостатков в функционировании бюджетной системы; фискальная направленность бюджетной политики; неэффективное распределение финансовых ресурсов государства; несовершенная налоговая и таможенная системы государства; массовое сокрытие доходов и уклонение от

¹ Указ Президента Азербайджанской Республики от 09.02.2009 г. № 48.

уплаты налогов; неэффективное бюджетное, налоговое, банковское и таможенное законодательство; низкая правовая, финансовая и договорная дисциплина; криминализация экономики, рост коррупции и организованной преступности, ее проникновение в основные отрасли финансовой деятельности и т. д. вследствие слабой системы государственного финансового контроля.

А эффективный финансовый контроль управления государственными средствами является важнейшим фактором укрепления доверия общества к государственной власти, средством консолидации власти и общества в достижении единой цели — обеспечения благосостояния граждан и стабильности государственной власти.

Согласно же Закону Азербайджанской Республики «О бюджетной системе»¹, расходы ГНФАР являются составной частью сводного государственного бюджета и вместе с государственным бюджетом ежегодно рассматриваются и утверждаются парламентом страны.

Деятельность Нефтяного фонда по управлению валютными средствами осуществляется согласно Указу № 511 Президента страны от 19 июня 2001 года «Правила хранения, размещения и управления валютными средствами Государственного нефтяного фонда Азербайджанской Республики»².

Процесс составления и исполнения бюджета Фонда регулируется «Правилами составления и исполнения программы (бюджета) годовых доходов и расходов Государственного нефтяного фонда Азербайджанской Республики», утвержденных Указом Президента Азербайджанской Республики № 579 от 12 сентября 2001 года³.

В целях обеспечения государственного контроля и регулирования в сферах управления средствами государственного бюджета и государственным долгом, деятельности государственного казначейства, в финансовой, пробирной сферах, а также организации

¹ О Бюджетной Системе: Закон Азербайджанской Республикой от 02.07. 2002 г. Ст. 19.5, 21, 22, 23.4.

² Правила хранения, размещения и управления валютными средствами Государственного нефтяного фонда Азербайджанской Республики: Указ Президента Азербайджанской Республики от 19.06.2001 г. № 511.

³ Указ Президента Азербайджанской Республики № 579 от 12.09.2001 г.

и ведения бухгалтерского учета в Азербайджанской Республике в соответствии с современными требованиями и усовершенствования работы Министерства финансов принят Указ Президента Азербайджанской Республики от 09 февраля 2009 года № 48¹.

Обеспечение прозрачности в системе отчетности ГНФАР осуществляется, в первую очередь, посредством проверок отчетов о финансовой деятельности Фонда независимым аудитором назначенным Президентом Азербайджанской Республики (компанией PricewaterhouseCoopers Audit Azerbaijan LLC)².

ГНФАР регулярно публикует информацию в прессе и размещает на официальной Интернет-странице фонда (www.oilfund.az) и на страницах в социальных сетях (Facebook, Twitter)³.

*Банчук О. А.,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник
відділу проблем державного управління
та адміністративного права
Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України
(м. Київ, Україна)*

АДМІНІСТРАТИВНЕ ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ: ОКРЕМІ РИСИ І НАПРЯМИ РОЗВИТКУ

Повномасштабне військове вторгнення російської федерації на територію України 24 лютого 2022 року поставило нашу державу на межу існування. Однак українське суспільство витримало цей несподіваний удар.

¹ Указ Президента Азербайджанской Республики от 09.02.2009 г. № 48.

² О Нефтяной Фонде: положение 1999 г. Ст. 6.1.

³ О бухгалтерском учете: Закон Азербайджанской Республики от 29.07.2004 г. № 716-ПQ (с изменениями и дополнениями по состоянию на 29.10.2021 г.). Ст. 1.

У висновку Європейської комісії щодо заявки України на членство в Європейському Союзі від 17 червня 2022 року відмічено: «Протягом війни Український уряд продемонстрував видатний рівень інституційної стійкості, рішучості і здатності функціонувати» (пункт «b» розділу А).

Слід визначити окремі особливості діяльності Уряду в умовах воєнного стану, які стали основою для вказаного висновку Європейської комісії, а також його реакцію на вирішення проблем, які виникають у зв'язку з бойовими діями, та рішення, які закладають основу для майбутнього розвитку адміністративного законодавства України.

Так, оперативності прийняття урядових рішень сприяли зміни до *Регламенту Кабінету Міністрів України*, внесені на підставі постанови № 1454 від 29 грудня 2021 року. Цими змінами, зокрема, Регламент був доповнений новим параграфом 55-2. Згідно з цим параграфом, у невідкладних випадках, пов'язаних із введенням воєнного стану, на розгляд Уряду може вноситися проект акта без проведення передбачених погоджень і консультацій, правової експертизи Мін'юсту та розгляду на засіданні урядового комітету. Ці зміни дозволили ухвалювати Кабінету Міністрів необхідні рішення з використанням засобів електронних комунікацій і відеоконференцзв'язку, що знайшли своє поширення протягом карантину, зумовленого пандемією COVID-19.

Схожа процедура була запроваджена і для підзаконних нормативних актів міністерств. Так, пункт 13 *Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств* та інших органів виконавчої влади доповнений новим абзацом згідно з Постановою Кабінету Міністрів № 172 від 01 березня 2022 року. Ці доповнення передбачають можливість видання нормативно-правового акту без узгодження із іншими суб'єктами нормотворення та/або заінтересованими органами у невідкладних випадках, пов'язаних із введенням воєнного стану. Цей виняток лише не поширюється на нормативно-правові акти, пов'язані з надходженнями та/або витратами бюджету, що підлягають все таки погодженню з Міністерством фінансів.

Міністерство юстиції також відмінило *щомісячні перевірки суб'єктів нормотворчості*, передбачені Порядком проведення

органами юстиції перевірок стану додержання законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів (Наказ Міністерства юстиції України від 22 липня 2022 року № 3078/5). Тепер контроль за додержанням законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів здійснюється органами юстиції на підставі ризико-орієнтованого підходу — лише за зверненнями органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, юридичних або фізичних осіб, у випадку виявлення ними порушень закону. Зміна підходу до перевірок зумовлена необхідністю концентрації зусиль органів влади на здійсненні своїх повноважень, ухваленні необхідних рішень, у тому числі нормативних актів, і не відволікання їх уваги, сил і ресурсів на періодичні перевірки з боку органів юстиції.

На період дії воєнного стану суттєво змінився (спростився) *порядок доступу до посад публічної служби*. Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» від 12 травня 2022 року № 2259-IX внесені відповідні зміни до статті 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану». Вказані зміни передбачають такі новації у період дії воєнного стану:

- призначення осіб на посади державної служби, посади в органах місцевого самоврядування, посади керівників суб'єктів господарювання державного та комунального сектору економіки здійснюється без конкурсного відбору;

- зазначені особи не подають декларацію, передбачену Законом України «Про запобігання корупції», та документ про підтвердження рівня володіння державною мовою;

- спеціальна антикорупційна перевірка та перевірка, передбачена Законом України «Про очищення влади», стосовно таких осіб не проводиться;

- особи, звільнені з посад державної служби та служби в органах місцевого самоврядування у період дії воєнного стану, протягом одного року після його завершення можуть бути прийняті на відповідні посади без проведення конкурсу.

Необхідність таких змін у публічній службі зумовлена реакцією на процеси, які відбуваються в державі: мобілізація значної кількості службовців до лав Збройних Сил України,

переміщення великої кількості осіб всередині країни або виїзд їх за кордон тощо.

Урядом також ухвалені низку рішень, зумовлених активними бойовими діями на території держави, в інтересах захисту прав осіб.

Так, Постановою Кабінету Міністрів України «*Деякі питання державної реєстрації шлюбу в умовах воєнного стану*» від 07 березня 2022 року № 213 передбачені такі можливості:

1) реєстрації шлюбу, якщо один із наречених є військовослужбовцем, без особистої присутності такого нареченого (нареченої). Заява подається безпосередньому командирі;

2) складення акту без особистої присутності одного чи обох наречених з використанням доступних засобів відеозв'язку з тим із наречених, хто відсутній, або з обома відсутніми нареченими;

3) відсутність обов'язку сплати державного мита.

За цієї процедурою станом на кінець листопада зареєстровано 2608 одружень, що безумовно свідчить про актуальність такого кроку.

Також були запровадженні певні послаблення, які мають соціальне спрямування, в питанні *примусового стягнення боргів*. Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про забезпечення здійснення розрахунків населення в умовах воєнного стану» від 02 березня 2022 року № 198-р з метою забезпечення життєдіяльності населення в умовах воєнного стану дозволено фізичним особам-боржникам здійснювати видаткові операції з рахунків, на які накладено арешт, якщо сума стягнення за виконавчим документом не перевищує сто тисяч гривень.

Законом України «Про внесення зміни до розділу XIII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про виконавче провадження» від 15 березня 2022 року № 2129-IX також передбачені інші особливості примусового виконання:

- юридичним особам-боржникам надане право здійснювати видаткові операції з рахунків, на кошти яких накладено арешт, для виплати заробітної плати та сплати податків і зборів;

- припиняється звернення стягнення на заробітну плату, пенсію, стипендію та інший дохід боржника (крім рішень про стягнення аліментів та рішень, боржниками за якими є громадяни Російської Федерації);

– забороняється здійснення виконавчих проваджень на тимчасово окупованих територіях.

Слід зазначити, що введення воєнного стану і активні бойові дії на значній території держави не стали перешкодою для системних змін у адміністративному законодавстві.

Так, 21 квітня 2022 року ухвалений в цілому *Закон України «Про дерадянізацію законодавства України»*, який вносить зміни до чинних Кодексу законів про працю і Житлового кодексу, спрямовані на виключення з них згадок про «радянські (соціалістичні)» елементи. А підпункт 4 пункту 3 Розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» цього Закону, доручають Кабінету Міністрів України протягом одного року (до 07 травня 2023 року) розробити та внести на розгляд Верховної Ради України проекти нових Житлового кодексу України, Трудового кодексу України та Кодексу України про адміністративні проступки.

Крім цього Закон містить два додатки з переліком актів, які не застосовуються на території України:

- акти органів державної влади і органів державного управління Союзу РСР (додаток № 1) — 929 найменувань;

- акти органів державної влади і органів державного управління Української РСР (Української СРР) (додаток № 2) — 256 найменувань.

А на виконання підпункту 3 пункту 3 розділу про прикінцеві та перехідні положення Закону оприлюднений узагальнений перелік актів центральних органів державної виконавчої влади і управління Союзу РСР, Української РСР (Української СРР), що не застосовуються на території України, який містить 2660 найменувань.

15 червня 2022 року відбулася довгоочікувана і визначальна для адміністративного права України подія — підписання Президентом України і оприлюднення *Закону про адміністративну процедуру від 17 лютого 2022 року № 2073-IX*. Закон набере чинності 15 грудня 2023 року, однак Кабінету Міністрів України слід подати на розгляд Верховної Ради України пропозиції щодо приведення законодавчих актів України у відповідність із цим Законом до 15 червня 2023 року (пункт 8 Розділу IX «Прикінцеві та перехідні положення» Закону). Передбача-

ється перегляд значної кількості законів і приведення у відповідність із положеннями і принципами Закону про адміністративну процедуру.

Воротіна Н. В.,
*кандидат юридичних наук, доцент,
старший науковий співробітник
відділу проблем державного управління
та адміністративного права
Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України
(м. Київ, Україна)*

УКРАЇНА В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ: ФІНАНСОВІ ТА БЮДЖЕТНІ АСПЕКТИ

Бюджетне законодавство України є досить об'ємним та розгалуженим, його склад визначений статтею 4 Бюджетного кодексу. Кодифікованим законодавчим актом у вказаній сфері є Бюджетний кодекс України. Ним визначаються правові засади функціонування бюджетної системи, її принципи, основи бюджетного процесу (складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, контролю), міжбюджетних відносин, відповідальності за порушення бюджетного законодавства тощо. Усі ці правові норми діяли у повному обсязі до лютого 2022 року.

Саме у лютому 2022-го військова агресія рф проти України, що розпочалася у 2014 році з анексії Автономної Республіки Крим та продовжилась як гібридна війна на сході нашої держави, переросла у повномасштабне збройне вторгнення. Це корінним чином вплинуло на усі правовідносини у державі, і на бюджетні зокрема.

Одночасно із введенням 23 лютого 2022 року в Україні надзвичайного стану¹ було прийнято зміни до Бюджетного кодексу

¹ Про введення надзвичайного стану в окремих регіонах: Указ Президента України від 23.02.2022 р. № 63/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/63/2022#Text>

України¹. Передбачалося, що у зв'язку з посиленням збройної агресії російської федерації проти України, визнанням самопроголошених утворень на тимчасово окупованих територіях Донецької та Луганської областей України та з метою забезпечення здійснення видатків на національну безпеку і оборону не діють та не застосовуються деякі норми Бюджетного кодексу. Крім того, було визначено перелік рішень, які може приймати Кабінет Міністрів України, порядок регулювання міжбюджетних відносин та виконання повноважень органами Казначейства². Зауважимо, що аналогічними правовими нормами Бюджетний кодекс раніше (у 2014 році) вже було доповнено³, але вони регулювали питання не надзвичайного, а воєнного стану.

24 лютого 2022 року в Україні було введено воєнний стан⁴. І на сьогодні країна продовжує функціонувати у цих умовах.

Воєнний стан — це особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень. Правовою основою введення воєнного стану є Конституція України, Закон «Про правовий режим

¹ Про внесення зміни до розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України: Закон України від 23.02.2022 р. № 2098-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2098-IX#Text>

² Там само.

³ Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин: Закон України від 28.12.2014 р. № 79-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79-19/ed20220225#n550>

⁴ Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24.02.2022 р. № 64/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>

воєнного стану» та Указ Президента України про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях, затверджений Верховною Радою України. Особливості правового режиму воєнного стану, порядок його введення та скасування, правові засади діяльності органів державної влади, військового командування, військових адміністрацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій в умовах воєнного стану, гарантії прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб встановлюється саме цим законом¹.

У березні 2022 року у Бюджетний кодекс було внесено ряд змін щодо правового регулювання бюджетних відносин в умовах воєнного стану². Перелік норм Кодексу, що не застосовуються у цих умовах, було розширено, та врегульовано ще цілу низку важливих питань. Зокрема, було встановлено, що не діють норми Кодексу, згідно із якими: зміни до закону про Державний бюджет України можуть вноситися виключно законами про внесення змін до закону про Державний бюджет; виключно законом про Державний бюджет визначаються надходження та витрати державного бюджету; резервний фонд бюджету не може перевищувати одного відсотка обсягу видатків загального фонду відповідного бюджету; передача коштів між загальним та спеціальним фондами бюджету дозволяється тільки в межах бюджетних призначень шляхом внесення змін до закону про Державний бюджет України, прийняття рішення про місцевий бюджет або про внесення змін до нього; закони України або їх окремі положення, які впливають на показники

¹ Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII (з наступними змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

² Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо особливостей оподаткування та подання звітності у період дії воєнного стану: Закон України від 03.03.2022 р. № 2118-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2118-20#n39>; Про внесення змін до розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України та інших законодавчих актів України: Закон України від 15.03.2022 р. № 2134-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2134-20#Text>

бюджету (зменшують надходження бюджету та/або збільшують витрати бюджету) і приймаються не пізніше 15 липня року, що передує плановому, вводяться в дію не раніше початку планового бюджетного періоду, а прийняті після 15 липня року, що передує плановому, вводяться в дію не раніше початку бюджетного періоду, що настає за плановим тощо. Зміни також стосувалися повноважень Кабінету Міністрів в умовах воєнного стану та регулювання міжбюджетних відносин.

У подальшому у бюджетне законодавство вносились багато змін та доповнень, пов'язаних із воєнним станом у державі. Серед прийнятих нещодавно необхідно звернути увагу на Закон України «Про Державний бюджет України на 2023 рік»¹, яким зупинено дію окремих норм Бюджетного кодексу на 2023 рік. Зокрема, це стосується норм, що регулюють питання бюджетного дефіциту, необхідності погодження з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету, гарантованого державою боргу та граничного обсягу надання державних гарантій, державного фонду регіонального розвитку.

Отже, тимчасове зупинення дії деяких норм Бюджетного кодексу в умовах воєнного стану було спрямоване на спрощення процедури прийняття рішень, що є дуже важливим для організації термінового та оперативного здійснення необхідних видатків, особливо на національну безпеку та оборону.

Необхідно зазначити, що в результаті повномасштабної збройної агресії РФ окрім безпрецедентних та безповоротних людських жертв (як військових, так і цивільних) в Україні знищено об'єкти критичної інфраструктури, промислові підприємства, адміністративні будівлі, лікарні, школи, дитячі садки, житло громадян. Все це необхідно буде відновлювати, на що знадобляться значні фінансові ресурси. Без масштабної допомоги інших держав це буде зробити практично неможливо.

Важливою подією у цьому напрямі стала Міжнародна конференція з питань відновлення України, що проходила 04–05 липня 2022 року у Лугано (Швейцарія).

¹ Про Державний бюджет України на 2023 рік: Закон України від 03.11.2022 р. № 2710-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/-2710-20#n138>

Учасники конференції ухвалили підсумковий документ — «Декларацію Лугано» — згідно із якою діяльність з відновлення має ґрунтуватися на надійному й безперервному процесі оцінки потреб, узгоджених пріоритетах, спільному плануванні результатів, підзвітності фінансових потоків та ефективній координації. Керівними засадами планування відновлення є прозорість і належне врядування, збалансування потреб різних областей, акцент на рішеннях місцевого рівня й потребах громади, а також забезпечення того, щоб витрати враховували запити найбільш вразливих українців.

Документ містить керівні принципи процесу відновлення України («Принципи Лугано»). Вони наступні: 1) Партнерство. Україна буде очолювати процес відновлення і втілювати його разом з міжнародними партнерами. Поступи, прогреси і фінансові потоки будуть відстежуватися регулярно; 2) Акцент на реформах. Відновлення, стійкість, тривалість, а також продовження поглиблення реформ є взаємозалежними речами; 3) Транспарентність, прозорість, процес включно з забезпеченням незалежної судової системи, боротьба з корупцією має включати підзвітність; 4) Участь. Процес відновлення не буде централізованим. Він буде засновуватись на демократичній участі, а також на участі місцевих громад і рішень; 5) Взаємодія. Залучення численних зацікавлених сторін. Процес має сприяти участі міжнародних гравців з бізнесу, громадянського суспільства, наукових кіл і місцевих громад; 6) Рівність. Меншини не мають виключатися з процесу. Процес має включати всіх і кожного; 7) Стійкість, витривалість, послідовність відновлення. Реформи не обмежуватимуться інфраструктурою та установами. Вони також охоплюватимуть соціальні, економічні, екологічні аспекти, витримуючи принцип «Побудувати краще ніж було»¹.

Масштаби збитків, нанесених Україні в результаті збройної агресії РФ, неодноразово розраховувались на різних етапах відкритої фази війни. За інформацією Національного інституту

¹ Підсумковий документ Міжнародної конференції з питань відновлення України (URC 2022) «Декларація Лугано». Лугано, 04–05 липня 2022 року. URL: https://uploads-ssl.webflow.com/625d81ec8313622a52-e2f031/62cd2e0ba5613c953a9b52d4_Lugano%20Declaration-UA.pdf

стратегічних досліджень¹, Світовий банк, уряд України та Європейська комісія у вересні 2022 року презентували перший спільний аналітичний звіт «Швидка оцінка завданої шкоди та потреб на відновлення / The Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA)», який надав висновки щодо втрат України від війни з Росією з 24 лютого до 01 червня та окреслив потреби країни у реконструкції та відновленні. Оцінка проводилась з використанням міжнародно-визнаної методології, розробленої експертами Світового банку у тісній співпраці з урядом та іншими партнерами.

Презентація та обговорення звіту відбулися 09 вересня 2022 року у Брюсселі за участі Прем'єр-міністра України Дениса Шмигала, віцепрезидента Світового банку у справах регіону Європи та Центральної Азії Анни Б'єрде та віцепрезидента Європейської комісії Мароша Шефчовича.

Вартість безпосередніх пошкоджень в Україні станом на 01 червня у звіті становить 97 млрд доларів США, це вважається мінімальною цифрою, враховуючи проблеми з отриманням даних з територій, на яких органи державної влади України тимчасово не здійснюють свої повноваження. Надалі оцінку передбачається уточнювати відповідно до умов та термінів війни.

У звіті підраховано вартість зруйнованої інфраструктури та подано розрахунок коштів, які необхідні на її відновлення. Зазначено, що нашій країні потрібно 349 млрд доларів США на відновлення інфраструктури, виробничого та соціального сектору, що в 1,5 рази перевищує ВВП України у 2021 році. Протягом наступних 36 місяців Україні необхідно буде близько 105 млрд доларів США для відновлення систем освіти, охорони здоров'я, інфраструктури та підготовки до зими.

Кошти на термінові ремонтні роботи можуть надаватися у вигляді грантів або позик. Масштабним заходом буде відновлення житла. Водночас існує велика потреба у тимчасовому житлі для розміщення внутрішньо переміщених осіб. Для відновлення житла передбачається залучити як приватні джерела, так і державне фінансування. Очікується, що партнери,

¹ Перший спільний звіт про збитки від війни / Національний інститут стратегічних досліджень. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2022-09/spilniy-zvit-sb_pdf.pdf

зокрема Світовий банк, допоможуть уряду знайти початкові державні ресурси для першочергового ремонту будинків і надання тимчасового житла. Важливо, щоб приватні компанії та благодійні фонди брали участь у його відновленні. Також потрібно, щоб програми реконструкції житла залучали заходи, спрямовані на низьковуглецеве, екологічне, інклюзивне та стійке майбутнє.

Більшу частку допомоги на теперішньому етапі зосереджено на проєкті Світового банку «Підтримка державних витрат для забезпечення стійкого державного управління в Україні». Цей проєкт має спрямувати понад 9 млрд доларів США у вигляді грантів і позик від Світового банку та інших партнерів на підтримку основних державних витрат, таких як заробітна плата працівників у важливих галузях, виплати внутрішньо переміщеним особам, пенсії, соціальні виплати та витрати на охорону здоров'я. Потреби України дуже великі й повне відновлення країни може тривати багато років. Інвестиції в Україні має здійснювати не лише держава, а і приватний сектор.

На нашу думку, слід акцентувати увагу на необхідності не просто відновлення знищеної рф економіки та інфраструктури, а глобальної модернізації усіх матеріальних активів із застосуванням новітніх передових технологій, сучасних підходів до енергозбереження, впровадження «зеленої» енергетики, використання досвіду найпотужніших країн світу щодо побудови сучасної інфраструктури міст та заміських населених пунктів¹.

¹ Воротіна Н. В. Фінансові й бюджетні механізми відновлення економіки та інфраструктури України, зруйнованої збройною агресією Російської Федерації // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2022. № 4. С. 70–79.

*Грінь А. А.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри правових дисциплін
Херсонського інституту
«Міжрегіональна академія управління персоналом»,
(м. Херсон, Україна)*

ІСТОРИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ДИСКРЕЦІЙНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Стандарти правового регулювання дискреційних повноважень запроваджені у більшості країн — членів ЄС, позитивний досвід яких обумовив трансформацію адміністративно-процедурного законодавства України. 17 лютого 2022 року Верховна Рада України ухвалила Закон «Про адміністративну процедуру», де у п. 7 частини 1 статті 2 законодавець вперше сформулював визначення дискреційних повноважень як «повноважень, наданих адміністративному органу законом, обирати один із можливих варіантів рішення відповідно до закону та мети, з якою таке повноваження надано»¹.

Джерелом осмислення теоретико-методологічних підходів до пізнання цього правового явища стали праці В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, А. А. Гріня, Л. Є. Кисіль, В. П. Тимощука, О. С. Лагоди, Т. С. Мартянової, С. А. Резанова, М. Б. Рісного, Г. Й. Ткач, В. В. Лазарева, Г. М. Старилова, Ю. О. Тихомирова та ін. Проте комплексного аналізу місця інституту дискреційних повноважень органів публічної адміністрації в адміністративно-правовій доктрині здійснено не було, хоча є доволі актуальним. Трансформація предмету і методу адміністративного права від безмежного володарювання держави до «сервісного обслуговування» людини поглиблює розуміння суті проблеми дискреційних повноважень та дозволяє формулювати більш

¹ Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX (набирає чинності 15.12.2023 р.) // Голос України. 2022. № 123. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text (дата звернення: 20.11.2022).

обґрунтовані рекомендації щодо розвитку цього правового інституту, враховуючи, насамперед, історико-правові аспекти становлення і розвитку інституту дискреційних повноважень органів публічної адміністрації.

Повноваження як правообов'язок здійснення певної діяльності з'являються з появою суспільних відносин у вигляді об'єктивного соціального явища. Із давніх часів забезпечення життєдіяльності суспільства як системи здійснювалося державою через механізми використання влади її органами. Основою більшості соціальних відносин та переважним способом впливу на фізичних і юридичних осіб став розсуд з боку осіб, які здійснюють владні повноваження.

У складі владних повноважень виділяють особливу частину, що стосується застосування розсуду при вирішенні конкретної справи, що набула назви дискреційні повноваження. Це не тільки соціальне явище, а також і загально правова категорія, категорія відповідних галузей права, правовий інститут в системі певної галузі.

Ще в часи родової організації суспільства члени суспільства уповноважували один одного правом за власним розсудом діяти в інтересах родової організації. Уявлення про закон зводилося до того, що ним закріплюються відповідні повноваження, як право розсуду (свавілья) володарюючих. Перевагою загального закону перед свавільям можновладців є захисний характер закону. Так, Платон зазначав, що закони встановлює всяка влада на свою користь: «демократія — демократичні закони, тиранія — тиранічні... Установивши закони, оголошують їх справедливими для підвладних»¹.

Уявлення про закон як загальну і абстрактну норму і спосіб захистити своїх членів від довільного розсуду осіб, що володіють владними повноваженнями, побудувати соціальне життя на засадах стабільності та передбачуваності, міцно увійшло в європейську політико-правову думку з часів Ж.-Ж. Руссо. Він писав: «Те, що є благо і що відповідає порядку, є таким по

¹ Платон. Собрание сочинений 5 в 4 т. / пер. с древнегреч.; общ. ред. А. Ф. Лосева, В. Ф. Асмуса, А. А. Тахо-Годи; авт. вступ. ст. и ст. в примеч. А. Ф. Лосев; примеч. А. А. Тахо-Годи. Москва: Мысль, 1994. Т. 3. С. 93–94.

природі речей і не залежить від угоди між людьми»¹. Тобто, загальність закону не пов'язується з не свободою та не обмеженістю в установленні змісту закону.

Теорія позитивізму у праві відкрила шлях розсуду у законі, приборала всілякі метафізичні спекуляції у вигляді справедливості, свободи, моральності, об'єктивної необхідності тощо, що означало відмову від дослідження сутнісних та аксіологічних аспектів правових явищ. В ім'я чистоти юридичного знання та деідеологізації юридичної науки ігнорування в позитивізмі таких сутнісних правових явищ закону як необхідність, справедливість, істина, призвело до появи «волі» — свавілля, розсуду володарюючих.

Еволюція дискреційних повноважень суб'єктів управління України проходить тривалий шлях становлення і розвитку. У рамках цього дослідження актуальними, на нашу думку, є погляди науковців, що стосуються даної проблеми на території сучасної України у період з 1802 по 1917 роки. Він характеризується відсутністю поділу влади. Законність і підзаконність актів управління не має чітких та формально закріплених позицій. Межі компетенції адміністративних органів (їх посадових осіб) надавали широкі можливості (у тому числі необхідність) діяти на власний розсуд, тобто довільно застосовувати надані дискреційні повноваження. Законний порядок здійснення владних повноважень рівно як і всі інші, «підпорядковувався вищій єдності мети, суддею якої була верховна влада». Допускалося порушення законного порядку верховною владою та визнавалося, що це має складати виняток, «бо інакше настає свавілля»².

Історія законодавства того часу називає дві легальні форми реалізації дискреційних повноважень: *диспенсацію* — коли адміністративне рішення міністра, прийняте на власний розсуд із перевищенням меж своєї компетенції, схвалюється монархом пізніше (уникнення міністром відповідальності); та *надзвичайні укази* — підзаконні акти, які мали силу закону

¹ Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре. Трактаты / пер. с фр. Москва: «Канон-Пресс-Ц», «Кучково поле», 1998. С. 226.

² Чичерин Б. Н. Курсъ государственной науки: в 3 т. Москва: Типография товарищества И. Н. Кушнерев и Ко, 1984. Ч. 1: Общее государственное право. С. 30. URL: <https://elibrary.tambovlib.ru/?ebook=264#n=44> (дата обращения: 20.11.2022).

(тимчасово), могли суперечити законам, приймалися у порядку, відмінному від законодавчого, не відміняли попередніх законів (а лише призупиняли).

Розуміння дискреційних повноважень здійснюється через категорію розсуду як явища (його природи, характеру, змісту), що має місце у діяльності адміністративних органів. Актуальним було розрізнення права і свавілля, тому був зроблений висновок про те, що рівень законності тим нижче, чим ширше область урядової діяльності за розсудом. На думку О. І. Єлістратова, ефективність регламентації публічних відносин залежить від «скорочення сфери актів уряду від помірного користування правлячою владою надзвичайних указів, від зміцнення авторитету закону і народного представництва»¹.

Реалізація дискреційних повноважень має дві складові розсуду, що характеризуються контекстом його правомірного чи протиправного застосування.

Ідеї щодо позитивного характеру застосування розсуду органами публічної адміністрації виражалися у поглядах багатьох вчених. Розсуд необхідний для мобільності прийняття управлінських рішень з урахуванням об'єктивних обставин, що виникали у зв'язку із різноманітними та мінливими цілями, потребами та інтересами держави, які стикаються з приватними правами. Так, професор О. Д. Градовський вважав, що «завдання адміністративної влади полягає у пошуку заходів, за допомогою яких можуть бути здійснені різні завдання держави. Закон організовує цю владу, визначає її компетенцію, озброює її відомими юридичними засобами для управління тією чи іншою галуззю державної адміністрації; але дослідження самих заходів, за допомогою яких можуть бути здійснені різні державні цілі, залишає на розсуд самої адміністрації»².

¹ *Елистратов А. И.* Административное право: лекции. Москва: Тип. Т-ва И. Д. Сытина, 1911. С. 1. URL: http://www.pravo.vuzlib.su/book_z465_page_11.html (дата обращения: 05.04.2017).

² *Градовский А. Д.* Начала русского государственного права: в 3 т. Санкт-Петербург: Типография М. Стасюлевича, 1875. Т. I: О государственном устройстве. С. 11–12. Репринтная копия. URL: <http://elibrary.ru/nodes/-8684-t-7-nachala-russkogo-gosudarstvennogo-prava-ch-1-o-gosudarstvennom-ustroystve-1907#mode/inspect/page/21/zoom/3> (дата обращения: 20.11.2022).

Складність завдання адміністративного права, також як і сьогодні, розумілася як впорядкування відносин між органами публічної адміністрації та особами за допомогою закону. Визначалося, що однією з потреб держави є міцність законного порядку. Державна влада є джерелом закону, тому може відмінити його за своїм розсудом, але доки закон існує, вона повинна його дотримуватися.

Таке визнання сили та самостійності державної влади породжувало питання, яким чином гармонізувати співвідношення публічного та приватного інтересу та надати творчому характеру діяльності органів публічної адміністрації правомірності застосування розсуду (реалізації дискреційних повноважень). Тобто, визначаючи право регулятором публічних відносин, реалізувати правову зв'язаність виконавчої влади. Ця формула, виражена у працях вчених-адміністративістів майже два сторіччя тому, проголошує сучасний принцип законності державного управління, та лежить в основі розуміння меж дискреційних повноважень та адміністративного розсуду органів виконавчої влади (їх посадових осіб).

В історичному плані концепція розсуду протиставлялася праву і закону. З думок вчених-правознавців дореволюційного періоду слідує, що дискреційні повноваження мають ґрутуватися на праві і законі, чим відрізняються від свавілля. На їх думку, органи влади мають дотримуватися правил поведінки, які вони установлюють, доти, доки вони не будуть замінені новими. До прикладу, Г. Ф. Шершеневич відмічав, «якщо влада, що установила правило, не вважає необхідним його дотримуватись, а діє у кожному конкретному випадку за власним розсудом, то право змінюється свавіллям»¹. О. І. Єлістратов заявляв однозначно, що вирішення завдання адміністративного права — упорядкування публічних відносин — полягає у витісненні системи розсуду влади, тобто «в основу відносин між

¹ Шершеневичъ Г. Ф. Общая теорія права. Москва: Издание Бр. Башмаковыхъ, 1910. С. 313. URL: https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/5/56/Шершеневич_Г._Ф._-_Общая_теория_права_%281912%29.pdf

органами управління і пересічними громадянами треба покласти правовий принцип, початок законності»¹.

Отже, історія показує, що скасувати розсуд неможливо, а дискреційні повноваження є об'єктивною та необхідною реальністю, важливою частиною владних повноважень, які можливо та необхідно не тільки обмежувати, а і виявляти сутнісні, змістовні моменти їх інтерпретації, які б виправдовували очікування їх наповнення довільним змістом на практиці. Велике значення у даному контексті набувають такі фактори.

По-перше, це чіткий поділ влади, відповідно до якого кожна з її гілок функціонує відповідно до закону. «Зв'язаність» органів виконавчої влади (їх посадових осіб) законом, у тому числі їх дискреційних повноважень, передбачає необхідну законодавчу впорядкованість адміністративних правовідносин, міцність законодавчого порядку. Управлінські рішення, що приймаються із застосуванням дискреційних повноважень, не мають виходити за межі встановлені законом. Не реалізація дискреційних повноважень має витіснити право, а право має їх регулювати. Людиноцентристський вектор розвитку, за яким не людина існує для держави, а навпаки держава — для людини, обумовлює такі способи реалізації дискреційних повноважень, які відповідають Конституції та законам України, та реально забезпечують права, свободи, інтереси фізичних і юридичних осіб у публічних правовідносинах.

По-друге, межі компетенції органів публічної адміністрації (їх посадових осіб) стосовно реалізації дискреційних повноважень мають бути визначені мірою відповідальності суб'єктів управління. Однією з причин адміністративного свавілля є «безкарність адміністративних чиновників у ставленні до керованих, беззахисність їх стосовно до начальства», тому є необхідним «встановлення практично здійснюваних і дійсних способів залучення їх до відповідальності за порушення ними службового обов'язку»².

¹ Елистратов А. И. Административное право: лекции. Москва: Тип. Т-ва И. Д. Сытина, 1911. С. 23. URL: http://www.pravo.vuzlib.su/book_z465_page_11.html (дата обращения: 05.04.2017).

² Гессен В. М. Вопросы местного управления. Санкт-Петербург: Юрид. кн. скл. «Право», 1904. С. 21, 24. URL: <http://elibrary.shpl.ru/ru/nodes/21961-gessen-v-m-voprosy-mestnogo-upravleniya-spb-1904#mode/inspect/page/28/zoom/7> (дата обращения: 20.11.2022).

У зв'язку з цим, виникає необхідність встановлення відповідальності суб'єктів управління не тільки у бланкетних нормах, що відсилають до чинного законодавства, а у формах, що враховують умови наданих фактичних та нормативних дискреційних повноважень.

По-третє, загальна тенденція до формалізації «культури — закону — дискреційних повноважень» органів виконавчої влади міцно утвердилася на вітчизняній науковій ниві, що на практиці обертається обґрунтуванням і виправданням їх наповнення довільним змістом. Одним із завдань юридичної науки сьогодні вбачається обґрунтування такого розуміння дискреційних повноважень, розробка відповідного вчення про дискреційні повноваження, змістовні і пізнавальні функції якого відповідали б реаліям і потребам нинішнього часу, сприяли підвищенню авторитету цього інституту, його ролі як засобу забезпечення стабільності підтримання порядку у публічно-правовій сфері. Неоціненну допомогу в цьому може надати звернення до тисячолітньої світової спадщини політико-правових поглядів в галузі знань про право і закон (нормативно-правовий акт) як явищ справедливості, істини, необхідності, спільного блага тощо.

*Дерець В. А.,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник
відділу проблем державного управління
та адміністративного права
Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України,
(м. Київ, Україна)*

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО- ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

В умовах воєнного стану, порівняно з довоєнним періодом, адміністративно-правове регулювання організації та діяльності системи органів виконавчої влади набуває своєї специфіки. Наразі фактично відбувається його «апробація» правозастосовною практикою, оскільки Україна не мала досвіду функціонування системи органів виконавчої влади в умовах воєнного стану.

Війна загострила як вже наявні в системі органів виконавчої влади проблеми, так і спричинила виникнення нових. Даються взнаки невирішені до повномасштабного вторгнення росії в Україну проблеми побудови системи центральних органів виконавчої влади, незавершеність розмежування між міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади функцій з формування державної політики та функцій з реалізації державної політики. Частина отриманих у довоєнний період результатів оптимізації системи центральних органів виконавчої влади постала перед загрозою їх нівелювання, інша ж частина — не здатна забезпечити всі очікування від змін. Є ризик втрати найбільш кваліфікованих державних службовців, які були задіяні, зокрема, у формуванні державної політики.

Особливості функціонування Кабінету Міністрів України в умовах воєнного стану полягають у тому, що його повноваження у цей період не можуть бути припинені. Уряд здійснює

повноваження визначені, у тому числі, Законом України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 року¹. Кабінет Міністрів України розробляє та вводить в дію План запровадження та забезпечення заходів правового режиму воєнного стану в окремих місцевостях України з урахуванням загроз та особливостей конкретної ситуації, яка склалася; організовує та здійснює керівництво центральними та іншими органами виконавчої влади в умовах воєнного стану; після початку збройного конфлікту здійснює заходи щодо створення відповідно до норм міжнародного гуманітарного права безпечних зон, організованих у спосіб, який дає змогу забезпечити захист цивільних осіб; визначає особливості здійснення оборонних та публічних закупівель із забезпеченням захищеності державних замовників та інших замовників від воєнних загроз.

Окремі фахівці пропонували в умовах воєнного стану надати нормативно-правовим актам Кабінету Міністрів України статус актів вищої юридичної сили, які є обов'язковими до виконання на всій території України або в окремих її місцевостях і втрачають свою силу у разі припинення та/або скасування воєнного стану. Не підтримуємо цю пропозицію про наділення Уряду повноваженнями законодавчого регулювання, адже законодавче регулювання і в умовах війни має здійснювати Верховна Рада України.

Роботі центральних органів виконавчої влади в умовах воєнного стану, на нашу думку, мало б приділятися більше уваги в законодавстві, зокрема, в Законі України «Про правовий режим воєнного стану». Норми, що стосуються функціонування центральних органів виконавчої влади в умовах воєнного стану, мають містити такі компетенційні (статусні) акти, як положення про центральні органи виконавчої влади, затверджені постановами Кабінету Міністрів України. Разом з цим, мають бути і узагальнюючі законодавчі норми, якими регулюється функціонування в цілому системи центральних органів виконавчої влади в умовах воєнного стану.

¹ Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII (дата оновлення: 29.09.2022 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 23.11.2022).

На місцевому рівні максимальні очікування покладаються на діяльність обласних та районних військових адміністрацій, які тимчасово замінюють собою обласні та районні державні адміністрації. Військові адміністрації здійснюватимуть свої повноваження протягом дії воєнного стану та 30 днів після його припинення чи скасування. Особливості повноважень військових адміністрацій полягають у тому, що вони здійснюються в порядку, визначеному законами України для реалізації повноважень відповідних місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, з урахуванням особливостей, встановлених Законом України «Про правовий режим воєнного стану».

Особливості має й кадровий склад військових адміністрацій порівняно з кадровим складом місцевих державних адміністрацій. Як відомо, кадровий склад обласних та районних державних адміністрацій утворюють державні службовці. В обласних та районних військових адміністраціях посади державних службовців можуть заміщатися військовослужбовцями військових формувань, особами рядового і начальницького складу правоохоронних органів, служби цивільного захисту, які відряджаються до них для виконання завдань в інтересах оборони держави та її безпеки із залишенням на військовій службі, службі в правоохоронних органах, органах та підрозділах цивільного захисту без виключення зі списків особового складу.

На відміну від мирного часу, у період дії воєнного стану призначення на посади державної служби здійснюється без конкурсного відбору на підставі поданої заяви, заповненої особової картки та документів, що підтверджують наявність громадянства України, освіти та досвіду роботи згідно з вимогами, встановленими щодо відповідних посад. Граничний строк перебування особи на посаді, на яку її призначено відповідно до такого порядку, становить 12 місяців з дня припинення чи скасування воєнного стану. Після припинення чи скасування воєнного стану, але не пізніше 6 місяців з дня його припинення чи скасування, на посади державної служби має бути оголошений конкурс. Державні службовці, призначені відповідно до такого порядку, не можуть бути переведені на інші посади державної служби.

Особи, звільнені з посад державної служби у період дії воєнного стану (крім тих, які призначені відповідно до вищенаведеного

порядку), протягом 1 року після припинення чи скасування воєнного стану можуть бути прийняті на рівнозначні або нижчі посади державної служби без проведення конкурсу.

В умовах воєнного стану особливості мають і відносини спрямування, координації та контролю в системі органів виконавчої влади. В мирний час суб'єктами відносин спрямування, координації та контролю є вищий орган виконавчої влади та нижчестоящий орган виконавчої влади. В умовах воєнного стану одним із суб'єктів таких відносин, який здійснює спрямування, координацію та контроль, є Генеральний штаб Збройних Сил України. Крім нього спрямування, координацію та контроль за діяльністю обласних, Київської міської, районних військових адміністрацій здійснюють Кабінет Міністрів України, обласні, Київська міська військова адміністрація відповідно до їх компетенції. Генеральний штаб Збройних Сил України здійснює такі повноваження щодо обласних військових адміністрацій з питань забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку, здійснення заходів правового режиму воєнного стану. Кабінет Міністрів України — з інших питань у межах його повноважень. Аналогічні повноваження щодо районних військових адміністрацій, відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану», здійснюють Генеральний штаб Збройних Сил України та обласні військові адміністрації (у разі їх утворення), а з низки питань — Кабінет Міністрів України, обласні державні адміністрації у межах своїх повноважень.

Якщо у довоєнний період однією з ключових проблем функціонування органів виконавчої влади була відсутність чіткого розмежування функцій з формування державної політики та функцій з реалізації державної політики, то в умовах воєнного стану увага науковців та практиків фокусується на інших аспектах проблематики функцій органів виконавчої влади. Наголошується на тому, що низка функцій органів виконавчої влади не може виконуватися так, як у довоєнний період. Надлишкові функції підлягають скороченню, а деякі функції — навпаки, оновленню.

Органи виконавчої влади постали перед викликом функціонувати більш оперативно за умов обмеженості часу, зменшення

кількості державних службовців і ще більшим запитом на якість управлінської діяльності, ніж у довоєнний період.

Тому на часі є перегляд функцій органів виконавчої влади для умов воєнного стану. Відповідно до Методики проведення функціонального аудиту органів виконавчої влади в умовах воєнного стану, затвердженої Наказом Національного агентства України з питань державної служби 14 липня 2022 року № 57-22¹, функції органів виконавчої влади за категорією актуальності поділяються на критичні, важливі, важливі неактуальні, застарілі (неактуальні). І хоча підхід до вибору такої термінології з наукової точки зору викликає питання, виокремлення за змістом саме таких функцій, на нашу думку, є обґрунтованим. Не здійснюватиметься функціональний аудит щодо органів виконавчої влади, які провадять свою діяльність у сфері національної безпеки та оборони².

Тобто, функції розмежовуються на функції органів виконавчої влади для воєнного часу («критичні» функції, частина «важливих» функцій) та функції органів виконавчої влади для мирного часу («важливі» функції, «важливі, але не актуальні» функції). В умовах воєнного стану органи виконавчої влади переважно зосереджуватимуться на виконанні критичних функцій. Ці функції направлені на збереження життя та здоров'я людей, цілісність та безпеку майна, роботу підприємств, установ, організацій. Результати виконання таких функцій мають вирішальне або важливе значення для здатності країни захищати себе або організовувати життя і підтримувати порядок відповідно до воєнного часу. Припинення або відкладання часу виконання таких функцій спричинить порушення

¹ Про затвердження Методики проведення функціонального аудиту органів виконавчої влади в умовах воєнного стану: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 14.07.2022 р. № 57-22 (дата оновлення 14.07.2022 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0848-22#Text> (дата звернення: 23.11.2022).

² Про проведення функціонального аудиту органів виконавчої влади: розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.09.2022 р. № 824-р (дата оновлення 16.09.2022 р.). URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/proprovedennia-funktsionalnoho-audytu-orhaniv-vykonavchoi-t160922> (дата звернення: 23.11.2022).

роботи органу виконавчої влади, об'єктів інфраструктури, реєстрів, електронних сервісів тощо. Критичні функції відповідають за сталість державного управління. Однак, на нашу думку, зазначена Методика не враховує, що в умовах воєнного стану може виникнути потреба і в нових функціях органів виконавчої влади, в яких не було потреби в мирний час.

У повоєнний час державне управління повернеться до виконання завдань мирного життя. Доцільно буде відновити роботу щодо вирішення довоєнних проблем правового забезпечення організації та діяльності системи органів виконавчої влади, переглянувши та переосмисливши їх, враховуючи потреби національної безпеки та оборони України.

*Ільницький О. В.,
кандидат юридичних наук, доцент,
Львівський національний університет
імені Івана Франка
(м. Львів, Україна)*

ОСОБЛИВОСТІ УПРАВЛІННЯ БЮДЖЕТНИМИ КОШТАМИ В УМОВАХ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ

Початок повномасштабної військової агресії російської федерації за підтримки білорусі зумовлюють перебудову системи публічного управління відповідно до вимог нових викликів забезпечення захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки як найважливіших функцій держави та справи всього Українського народу згідно з ч. 1 ст. 17 Конституції України.

Відповідно до ч. 1 ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» на територіях, на яких введено воєнний стан, для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони,

цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян можуть утворюватися тимчасові державні органи — військові адміністрації.

Рішення про утворення військових адміністрацій приймається Президентом України за поданням обласних державних адміністрацій або військового командування. У разі прийняття рішення про утворення районних, обласних військових адміністрацій їх статусу набувають відповідно районні, обласні державні адміністрації, а голови районних, обласних державних адміністрацій набувають статусу начальників відповідних військових адміністрацій.

Відповідно до цього, зважаючи на введення із 05 годин 30 хвилин 24 лютого 2022 року воєнного стану в Україні (Указ Президента України № 64/2022 від 24 лютого 2022 року, затверджений Законом України № 2102-IX від 24 лютого 2022 року), Указом Президента України № 68/2022 від 24 лютого 2022 року «Про утворення військових адміністрацій» на виконання Закону України «Про правовий режим воєнного стану» для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку були утворені обласні військові адміністрації. У зв'язку з утворенням військових адміністрацій, обласні, Київська міська державні адміністрації та голови цих адміністрацій набули статус відповідних військових адміністрацій та начальників цих військових адміністрацій.

Також, на базі існуючих районних державних адміністрацій були утворені відповідні районні військові адміністрації.

Згідно з ч. 7 ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» спрямування, координацію та контроль за діяльністю обласних військових адміністрацій з питань забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, здійснення заходів правового режиму воєнного стану здійснює Генеральний штаб Збройних Сил України, а з інших питань — Кабінет Міністрів України у межах своїх повноважень.

Згідно зі ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» військові адміністрації у своїй діяльності керуються Конституцією України, законами України «Про оборону

України», «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», «Про критичну інфраструктуру», цим Законом та іншими нормативно-правовими актами. Повноваження військових адміністрацій здійснюються ними в порядку, визначеному законами України для здійснення повноважень відповідних місцевих державних адміністрацій (ст. 119 Конституції України та Закон України «Про місцеві державні адміністрації») та органів місцевого самоврядування, з урахуванням особливостей, встановлених цим Законом.

Згідно з п. 1 ч. 3 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» районна, обласна військові адміністрації у разі прийняття Верховною Радою України за поданням Президента України рішення, або у разі тимчасової окупації або оточення адміністративного центру області отримують повноваження зі складання та затвердження відповідно районних, обласних бюджетів, внесення змін до них, затвердження звітів про їх виконання; розподілу переданих з державного бюджету коштів у вигляді дотацій, субвенцій відповідно між районними бюджетами, місцевими бюджетами міст обласного значення, сіл, селищ, міст районного значення.

Водночас, Закон України «Про правовий режим воєнного стану» передбачає кілька форм здійснення управління населеним пунктом в межах відповідної громади в умовах воєнного стану:

- продовження діяльності обраних органів місцевого самоврядування у режимі обсягу повноважень правового статусу воєнного стану. Водночас, згідно зі ст. 17 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», органи місцевого самоврядування зобов'язані сприяти діяльності військового командування та військових адміністрацій у запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану на відповідній території;

- утворення військової адміністрації населених пунктів в межах територій територіальних громад, у яких сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи, та/або сільські, селищні, міські голови не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження, а також в інших випадках, передбачених цим Законом (начальником військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів) може бути призначений відповідний сільський, селищний, міський

голова). За рішенням Верховної Ради України за поданням Президента України у період дії воєнного стану та 30 днів після його припинення чи скасування начальник військової адміністрації крім повноважень, віднесених до його компетенції цим Законом, здійснює повноваження сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, сільського, селищного, міського голови (у тому числі, у частині складання та затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього, забезпечення виконання відповідного бюджету (п. 5 ч. 2 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»)).

Також, у разі утворення обласної та/або районної військової адміністрації на період дії воєнного стану та протягом 30 днів після його припинення чи скасування, у разі тимчасової окупації або оточення адміністративного центру області або у разі прийняття Верховною Радою України за поданням Президента України відповідного рішення повноваження такої обласної та/або районної ради здійснюють відповідні обласні та районні військові адміністрації; виконавчий апарат такої районної та обласної ради підпорядковується начальнику відповідної військової адміністрації.

Оновлена система управління та зумовлені виклики істотно вплинули і на порядок реалізації бюджетно-правових повноважень.

Під час дії правового режиму воєнного стану до БК України було внесено шістьома законами зміни і доповнення, найбільш значні з яких Законом від 15 березня 2022 року № 2134-IX. На відміну від заходів правового режиму воєнного стану, перелічених ст. 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», зміни в управлінні бюджетними коштами застосовуються, виходячи з дискреції держави щодо забезпечення належного управління в умовах загроз національній безпеці та територіальній цілісності і визначаються саме метою забезпечення функціонування держави з метою відбиття цих першочергових небезпек.

Основні зміни стосувалися забезпечення оперативності прийняття рішень у бюджетному процесі, фактично розширюючи повноваження органів виконавчої влади, які отримали законну можливість посилення «ручного управління» бюджетними коштами. Так, Кабінет Міністрів України та виконавчі органи

при виконанні місцевих бюджетів отримали повноваження щодо перерозподілу в межах бюджетних призначень сум видатків, передачу бюджетних призначень або проводити розподіл чи перерозподілу трансфертів без погодження з комітетами чи відповідними комісіями представницьких органів; зупинено норми щодо середньострокового бюджетного планування, а також звітування перед представницькими органами та їхнього залучення до прийняття відповідних рішень.

Згідно з підп. 2 п. 22 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» БК України Кабінет Міністрів України може приймати рішення: за погодженням з Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України щодо скорочення видатків і кредитування державного бюджету та їх спрямування до резервного фонду державного бюджету з метою використання на потреби Збройних Сил України, інших військових формувань, правоохоронних та інших державних органів, залучених до виконання завдань щодо відсічі збройної агресії, забезпечення недоторканності державного кордону та захисту держави або для здійснення згідно із законом заходів загальної мобілізації; щодо порядку застосування і розмірів державних соціальних стандартів та гарантій, виходячи з наявних фінансових ресурсів державного і місцевих бюджетів та фондів загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування; щодо особливостей формування та виконання місцевих бюджетів, діяльності учасників бюджетного процесу на відповідних територіях; щодо додаткових положень, що регламентують процес виконання державного бюджету.

Такі повноваження однозначно зумовлюють самообмеження представницькими органами своїх конституційних бюджетно-правових повноважень, які є похідними від загального принципу пріоритетності представницьких органів як уповноважених представників власника публічного майна — Народу України або відповідної територіальної громади.

Не заперечуючи обґрунтованість вказаних змін та їхню легальну мету, водночас слід пам'ятати про принцип пропорційності, який має забезпечуватися дієвістю контрольних механізмів або ж переоцінки вказаних рішень, зважаючи на фактичну обстановку на територіях, де бойові дії не ведуться.

Наприклад, Львівською міською радою було надано права виконавчому комітету Львівської міської ради на час воєнного стану в Україні здійснювати перерозподіл видатків, що веде до збільшення затверджених бюджетних призначень головних розпорядників коштів бюджету у межах загального та спеціального фондів, окрім власних надходжень бюджетних установ, на загальну суму, що не перевищує 50 000 000 гривень за погодженням з постійною комісією фінансів та планування бюджету (ухвала Львівської міської ради від 24 лютого 2022 року № 2133 «Про внесення змін до бюджету Львівської міської територіальної громади на 2022 рік»).

«В перший день широкомасштабних військових дій надано виконкому таке ексклюзивне право тому, що тоді це було єдине правильне рішення, ..., бо тоді ніхто не розумів, що відбуватиметься далі...

Протягом всіх наступних місяців чиновники виконкому ні разу не погодили свої дії щодо бюджетних коштів з профільною комісією, не повідомляли їх про порядок денний засідань виконкому та не доводили до їхнього відома рішення, які були ухвалені...

Наприклад, мерія купила лопати, добрі, відомої фірми, по 569 грн. Але я, як волонтер, якісні лопати нашого виробника купила по 165 грн. Однак принциповим перш за все є те, що все це робилось з порушенням, без узгодження з депутатським корпусом в особі комісії фінансів, як це було визначено ухвалою від 24 лютого» — вважає голова комісії фінансів та планування бюджету Львівської міської ради Наталія Шелестак¹.

Відповідно до пункти 5, 6, 6-1 ч. 1 ст. 87 Бюджетного кодексу України видатки на національну оборону (крім заходів та робіт з мобілізаційної підготовки місцевого значення), правоохоронну діяльність, забезпечення безпеки держави та цивільний захист населення і територій (крім заходів, визначених пунктом 16 частини першої статті 91 цього Кодексу), забезпечення функціонування установ та закладів Збройних Сил України,

¹ *Наталія Шелестак* звернеться до правоохоронців через незаконну діяльність Садового. URL: <https://varianty.lviv.ua/89094-nataliia-shelestak-zvernetsia-do-pravookhorontsiv-cherez-nezakonnu-diialnist-sadovoho> (дата звернення: 19.11.2022).

інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних органів, Служби безпеки України, органів цивільного захисту, які перебувають у державній власності належать до видатків, які здійснюються з Державного бюджету України, зважаючи на державницьку суверенну природу відповідних функцій апарату.

Водночас, розбудова та формування на підставі Закону України «Про національний спротив» системи територіальної оборони, добровольчих формувань територіальної оборони та руху опору зумовили формальне та фактичне активне залучення бюджетних ресурсів місцевого самоврядування до фінансування заходів та роботи з територіальної оборони та мобілізаційної підготовки місцевого значення (п. 17 ч. 1 ст. 91 БК України).

Аналогічно ч. 1 ст. 23 Закону України «Про національний спротив» визначила його джерелами фінансування та матеріально-технічне забезпечення — за рахунок і в межах коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів, а також інші не заборонені законодавством України джерела.

Згідно з п. 1 ч. 5 ст. 9 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» у період дії воєнного стану сільський, селищний, міський голова територіальної громади, на території якої не ведуться бойові дії та не прийнято рішення про утворення військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів), виключно для здійснення заходів правового режиму воєнного стану може прийняти рішення щодо передачі коштів з відповідного місцевого бюджету на потреби Збройних Сил України та/або для забезпечення заходів правового режиму воєнного стану.

Для консолідації фінансових ресурсів на цілі безпеки і оборони, Законом № 2390-IX від 09 липня 2022 року було встановлено, що у період дії воєнного стану та з метою відсічі збройної агресії російської федерації проти України, забезпечення національної безпеки, заходів територіальної оборони, підтримки місцевої інфраструктури, соціального захисту населення органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації, військово-цивільні адміністрації або військові адміністрації (у разі їх утворення) можуть приймати рішення про здійснення, як виняток з положень частини другої статті 85 цього Кодексу, видатків, не віднесених до відповідних місцевих

бюджетів цим Кодексом, і видатків на утримання бюджетних установ одночасно з різних бюджетів. Такі видатки здійснюються шляхом надання міжбюджетного трансферту з відповідного місцевого бюджету.

На сьогодні, дослідити застосування відповідних положень, з об'єктивних причин неможливо. Але ще до початку повномасштабного вторгнення, органи місцевого самоврядування активно долучалися до співфінансування відповідних програм у сфері безпеки і оборони.

Наприклад, 17 лютого 2022 року Ухвалою Львівської міської ради № 1981 було затверджено Програму заходів щодо підготовки Львівської міської територіальної громади до національного спротиву на 2022–2024 роки на суму 8,2 млн грн (з них, у первинній редакції Програми, 3,192 млн грн — для організації навчань щодо поводження зі зброєю та стрільби, а також надання домедичної допомоги для працівників виконавчих органів та депутатів Львівської міської ради; 2 млн грн — на створення інформаційних матеріалів та продукції (департаменту адміністративних послуг, управлінню освіти, департаменту «Адміністрація міського голови», управлінню з питань надзвичайних ситуацій, цивільного захисту населення та територіальної оборони); понад 1,5 млн грн — для організації навчань щодо поводження зі зброєю та стрільби і з надання домедичної допомоги для працівників професійної (професійно-технічної) освіти; 1,5 млн грн — за пропозицією управління освіти, для оплати праці з нарахуваннями додатково введених штатних одиниць вчителів «Захист України»).

Вінницька міська рада 25 лютого виділила 25 млн грн на потреби територіальної оборони.

Бюджетом міста Кропивницький на 2022 рік було передбачене фінансування в сумі 2,3 млн потреб підрозділів територіальної оборони.

Під час сесії Одеської міської ради 09 лютого 2022 року депутати затвердили цільову програму сприяння розвитку підрозділів територіальної оборони та добровольчих формувань територіальної громади міста Одеси на 2022–2023 роки. Передбачалося фінансування програми у розмірі понад 20 млн грн. 07 березня 2022 року на сайті Одеської міської ради з'явилося

повідомлення, що заплановане спрямування для матеріально-технічного забезпечення підрозділів територіальної оборони та добровольчих формувань територіальної громади міста з бюджету громади додатково у розмірі понад 100 млн грн.

Рівненська міська рада 22 липня 2021 року затвердила «Програму мобілізаційної підготовки та оборонної роботи на території Рівненської міської територіальної громади на 2021–2025 роки». 22 лютого було затверджене рішення про внесення змін до програми, згідно з якими було виділено 5 млн грн на фінансування та матеріально-технічне забезпечення заходів щодо національного спротиву, функціонування системи управління територіальною обороною, підготовки підрозділів територіальної оборони у громаді. Крім цього, у березні з міського бюджету було виділено 2 млн грн на придбання форми і військового спорядження для бійців територіальної оборони.

До 24 лютого Хмельницька міська рада на потреби територіальної оборони виділила 9,282 млн грн. 09 березня міська рада затвердила Програму заходів національного спротиву Хмельницької міської територіальної громади на 2022 рік і внесла зміни до бюджету, відповідно до яких 8,5 млн грн було спрямовано на підтримку Збройних Сил України, територіальної оборони, стрілецького батальйону, забезпечення медичної галузі та формування гуманітарних вантажів.

Черкаська міська рада 24 лютого виділила кошти в сумі 4 млн грн, а пізніше затвердила цільову програму підтримки Збройних Сил України та передбачила 100 мільйонів гривень субвенції для зміцнення матеріально-технічного забезпечення армії. Навесні виконком спрямував з міського бюджету 10 млн грн на закупівлю спорядження для ЗСУ, прийняв рішення щодо організації забезпечення продовольством підрозділів територіальної оборони. Також було перерозподілено 46 млн грн для резервного фонду міського бюджету для потреб оборони й цивільного захисту населення¹.

¹ Безпека та правопорядок в умовах воєнного стану в громадах поза бойовими діями (аналітичний звіт Української Гельсінської Співки з прав людини). URL: <https://helsinki.org.ua/publications/bezpeka-ta-pravoporyadok-v-umovakh-voyennoho-stanu-v-hromadakh-poza-boyovy-mu-diyamy/> (дата звернення: 19.11.2022).

В межах усіх цих програм передбачається придбання паливно-мастильних матеріалів для перевезення особового складу добровольчих формувань та для виконання їх функцій, спеціального одягу, амуніцій, споряджень для членів добровольчих формувань, придбання предметів, матеріалів, обладнання та інвентарю. Водночас законом обмежено напрями здійснення видатків за рахунок коштів місцевих бюджетів (зброя, боєприпаси, закупівлі подвійного призначення), а також через обмежений фінансовий ресурс доходної частини в умовах воєнного стану, активність громад у розбудові та забезпечення територіальної оборони різниться.

*Ісаєва Н. К.,
кандидат юридичних наук, доцент,
старший науковий співробітник
відділу проблем державного управління
та адміністративного права
Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України,
(м. Київ, Україна)*

ДЕЯКІ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ПИТАННЯ ОПОДАТКУВАННЯ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Забезпечення формування доходної частини Державного бюджету України в умовах воєнного стану є надскладним завданням для держави. Значна частина тимчасово окупованих територій, господарська діяльність на яких забезпечувала не лише життєдіяльність та розвиток цих регіонів, але і суттєві надходження доходів до державного та місцевих бюджетів, сьогодні потерпають від військових дій та окупації і навіть після звільнення тривалий час будуть вимагати від держави надзусиль для відновлення.

Фінансування оборони, надання допомоги переселенцям, соціальний захист найбільш вразливих верств населення також вимагають великих фінансових ресурсів від держави. При цьому,

втрати економіки України, а відтак і доходів державного бюджету пов'язані також зі зменшенням можливості здійснення підприємницької діяльності під час війни з РФ і втратою роботи п'ятьма мільйонами українців, які також були платниками податків.

Особливості регулювання бюджетної діяльності в умовах воєнного стану визначені Законом України «Про правовий режим воєнного стану» (у редакції від 29 вересня 2022 року). Статтею 15 зазначеного Закону передбачено, що до повноважень військових адміністрацій належить: забезпечення ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів; залучення на договірних засадах підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності до участі в комплексному соціально-економічному розвитку сіл, селищ, міст, координації цієї роботи на відповідній території; розміщення на договірних засадах замовлень на виробництво продукції, виконання робіт (послуг), необхідних для територіальної громади, на підприємствах, в установах та організаціях; складання та затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього, забезпечення виконання відповідного бюджету; встановлення ставок місцевих податків і зборів відповідно до Податкового кодексу України, якщо рішення відповідної ради з цих питань не прийнято; прийняття рішень щодо надання відповідно до законодавства пільг зі сплати місцевих податків та зборів, якщо рішення відповідної ради з цих питань не прийнято¹.

Таким чином, навіть при закріпленні великого кола повноважень воєнних адміністрацій в бюджетно-фінансовій сфері під час дії воєнного стану, питання щодо запровадження місцевих податків та зборів та надання пільг по них певним категоріям платників вирішуються воєнними адміністраціями лише у випадках, якщо рішення по цих питаннях не прийняте відповідною місцевою радою.

Разом з цим, вже з урахуванням досвіду роботи в умовах воєнного стану, доцільно було б на рівні Закону передбачити яко-

¹ Про правовий режим воєнного стану: Закон України у редакції від 29.09.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show>

мога більш широке коло осіб, яким необхідно надавати пільги по сплаті місцевих податків і зборів і, зокрема, по податку на нерухоме майно, який зараховується до місцевих бюджетів. Законодавством передбачено, що не нараховується та не сплачується за період з 01 березня 2022 року по 31 грудня 2022 року податок на нерухоме майно за об'єкти житлової та нежитлової нерухомості, у тому числі їх частки, які перебувають у власності юридичних осіб, що розташовані на територіях, на яких ведуться (велися) бойові дії, або на територіях, тимчасово окупованих збройними формуваннями російської федерації, та за об'єкти житлової промисловості, що стала непридатною для проживання у зв'язку з військовою агресією російської федерації проти України. Таку пільгу щодо звільнення від сплати податку на нерухомість необхідно поширити на соціально вразливих та малозабезпечених біженців, які виїхали за кордон з населених пунктів, які зазнають обстрілів, за умови, якщо зазначені об'єкти нерухомості не здаються на цей час в оренду, а за кордоном ці особи не отримують матеріальної допомоги та не влаштовані на роботу.

Необхідно зазначити, що в березні поточного року, на початку російської агресії були оперативно внесені зміни до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів, які в цілому, закріпили головні елементи механізму оподаткування у період воєнного стану. Зокрема, 03 березня 2022 року були прийняті Закони України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України, щодо особливостей оподаткування та подання звітності у період дії воєнного стану»¹ та «Про захист інтересів суб'єктів подання звітності та інших документів у період воєнного стану або стану війни»², а 15 березня та 24 березня 2022 року відповідно Закони України «Про внесення змін до Податкового кодексу України

¹ Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України, щодо особливостей оподаткування та подання звітності у період дії воєнного стану: Закон України від 03.03.2022 р. URL: zakon.rada.gov.ua.2118-22

² Про захист інтересів суб'єктів подання звітності та інших документів у період воєнного стану або стану війни: Закон України від 03.03.2022 р. URL: zakon.rada.gov.ua.2115-22

та інших законодавчих актів України щодо дії норм на період воєнного стану»¹ та «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства на період дії воєнного стану»².

Цими законами в цілому були вирішені питання надання податкових пільг та звільнення від фінансової відповідальності платників податків за несвоєчасне подання податкової звітності.

Водночас, оскільки зазначені законодавчі акти приймалися з метою якнайшвидше вирішити головні проблеми врегулювання податкової сфери під час війни, не всі проблемні аспекти були чітко вирішені. Тому подальша робота щодо вдосконалення податкового законодавства на зазначений період повинна продовжуватись з урахуванням аналізу досвіду його застосування.

Окремо необхідно зупинитись на Порядку підтвердження можливості чи неможливості виконання платником податків обов'язків, визначених у підпункті 69.1 пункту 69 підрозділу 10 розділу XX «Перехідні положення» Податкового кодексу України, та переліків документів на підтвердження, затверджені наказом Міністерства фінансів України від 29 липня 2022 року № 225.

Зазначеним Порядком був визначений перелік підстав, за наявності яких визначається неможливість виконання платниками податків їх податкового обов'язку. Слід звернути увагу, що наказ прийнятий через п'ять місяців після початку повномасштабної війни РФ проти України і через три місяці після внесення змін до Податкового кодексу України, якими встановлені пільги по оподаткуванню у зв'язку з цим. Тобто вже був напрацьований та узагальнений досвід вирішення проблем нормативно-правового регулювання оподаткування у воєнний час та необхідні організаційні заходи.

¹ Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо дії норм на період воєнного стану: Закон України від 15.03.2022 р. URL: zakon.rada.gov.ua.2120-22

² Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства на період дії воєнного стану: Закон України від 24.03.2022 р. URL: zakon.rada.gov.ua.2142-22

Встановлений перелік підстав, за яких платник податків не може виконати свій податковий обов'язок достатньо конкретизований, охоплює як перебування на території населеного пункту, який є податковою адресою платника та в якому ведуться воєнні (бойові) дії, який оточено (заблоковано) або тимчасово окуповано збройними формуваннями російської федерації; перебування на стаціонарному лікуванні у закладах охорони здоров'я (у тому числі закордонних) у зв'язку з пораненням (контузією, травмою, каліцтвом), пов'язаним з виконанням обов'язків військової служби або у відпустці у зв'язку з хворобою або для лікування після тяжкого поранення; так і втрату і знищення відповідних документів та комп'ютерного обладнання, відсутність можливості вносити до бюджету податки та збори, вести бухгалтерський облік та звітність, а також інші поважні підстави, та форсмажорні обставини¹.

Разом з тим був встановлений граничний термін подання необхідних документів, зазначених в Порядку до 30 вересня 2022 року.

Враховуючи неможливість передбачити всі особливості, з якими об'єктивно пов'язана відсутність у платника податків можливості своєчасно представити необхідні документи, доцільно передбачити або продовження терміну подання таких документів або встановлення декількох термінів, узгоджених з термінами сплати податків та подання відповідної звітності до податкового органу.

Також необхідно закріпити визначені в зазначеному Порядку положення на рівні закону, оскільки з цим пов'язані права і обов'язки платників податків, визначені Податковим кодексом України.

¹ Порядок підтвердження можливості чи неможливості виконання платником податків обов'язків. URL: zakon.rada.gov.ua.

*Кисіль Л. Є.,
кандидат юридичних наук, доцент,
старший науковий співробітник
відділу проблем державного управління
та адміністративного права
Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України
(м. Київ, Україна)*

ТИМЧАСОВИЙ ЗАХИСТ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ В КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

Повномасштабна військова агресія РФ проти України, яка розпочалася 24 лютого 2022 року, змусила громадян України масово виїжджати у країни ЄС, шукаючи там тимчасового притулку, не пов'язаного із отриманням статусу біженця, який не передбачає можливості повернення на батьківщину. До прикладу, станом на 16 вересня 2022 року за оцінками ООН у справах біженців, з початку війни Україну залишили понад 12,5 мільйонів людей, водночас 5 мільйонів вимушених переселенців вже повернулися додому, ще значна частина чекає на закінчення бойових дій, щоб повернутися до України¹.

Вирішенням цього питання стало прийняття рішення на засіданні Ради Європи від 04 березня 2022 року про застосування до таких категорій громадян Директиви від 20 липня 2001 року № 2001/55/ЄС про мінімальні стандарти надання тимчасового захисту у разі масового напливу переміщених осіб та про заходи, що сприяють збалансованості зусиль між державами-членами щодо прийому таких осіб та несення їх наслідків (надалі — Директива 2001/55/ЄС). Таке рішення Ради Європи є безпрецедентним в історії ЄС і дозволяє, оминаючи складну процедуру отримання статусу біженця/додаткового захисту, спрощений шлях доступу до захисту в усьому ЄС. Директива діє у всіх країнах — членах ЄС, крім Данії.

¹ Близько 5 мільйонів людей: скільки українців повернулися додому з ЄС. URL: <https://evacuation.city/articles/237298/blizko-5-miljoniv-lyudej-skilki-ukrainciv-povernulisya-dodomu-z-yes>

Відповідно до статті 2 вказаної Директиви, «тимчасовий захист — процедура виняткового характеру для забезпечення у разі масового або неминучого масового напливу переміщених осіб із третіх країн, які не можуть повернутися до країни свого походження, негайного тимчасового захисту таких осіб, особливо якщо існує ризик того, що система притулку не зможе впоратися із таким напливом без негативних наслідків для свого ефективного функціонування, інтересів відповідних осіб, а також інших осіб, які просять про надання захисту»¹. Відтак, поняття тимчасового захисту не є категорією міжнародного права, а є винятковими тимчасовими та негайними міра-ми, які застосовуються при масовому напливі людей, які тікають із зони збройного конфлікту, спрямованими на забезпечення швидкого та відносно спрощеного механізму колективного захисту осіб, які потребують такого захисту, гарантуючи їм дозвіл на проживання та інші соціальні права. Тимчасовий захист не застосовується в країнах Шенгенської зони, які не є членами ЄС, а саме в Швейцарії, Норвегії, Ліхтенштейні, Ісландії².

17 березня 2022 року Уповноваженим з прав людини Верховної Ради України з цього приводу було надано відповідні роз'яснення щодо тимчасового захисту та отримання статусу біженця³.

Тимчасовий захист поширюється на громадян України, членів їх сімей, у тому числі чоловіка/дружину (включаючи і незареєстровані шлюбні відносини, якщо такі відносини визнає відповідна держава ЄС) та їх неповнолітніх неодружених

¹ Директива від 20 липня 2001 року № 2001/55/ЄС про мінімальні стандарти надання тимчасового захисту у разі масового напливу переміщених осіб та про заходи, що сприяють збалансованості зусиль між державами-членами щодо прийому таких осіб та несення їх наслідків. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MU01293?an=38>

² Тимчасовий захист чи статус біженця — в чому принципова різниця. URL: https://jurliga.ligazakon.net/ru/news/210033_timchasoviy-zakhist-chi-status-bzhentsya-v-chomu-printsipova-rznitsya

³ Роз'яснення Уповноваженого Верховної Ради з прав людини щодо тимчасового захисту та отримання статусу біженця від 17 березня 2022 року. URL: https://ombudsman.gov.ua/news_details/rozyasnennya-shcho-do-timchasovogo-zahistu-ta-otrimannya-statusu-bizhencya

дітей або дітей їх чоловіка/дружини (безвідносно до того, чи народжені у шлюбі чи поза шлюбом, чи усиновлені), а також їх близьких родичів, які проживали разом з ними у складі сім'ї на момент вторгнення росії до України, і які повністю або переважно перебували на їх утриманні, за умови, що означені категорії осіб вимушено покинули Україну 24 лютого 2022 року або після цієї дати в результаті військового вторгнення російських військ.

Якщо громадян України виїхали до ЄС незадовго до 24 лютого, рятуючись від можливої війни, або якщо вони були у відпустці або відрядженні в ЄС, то тимчасовий захист їм надається залежно від рішення уповноважених на те органів влади певної країни ЄС. Не надається тимчасовий захист громадянам України — сезонним працівникам, студентам по обміну, що перебувають у країнах ЄС.

Яка ж процедура отримання тимчасового захисту? При перетині кордону держави — члена ЄС уповноважені на те державні органи відповідної країни повинні повідомити особу про її право на отримання тимчасового захисту, а громадянин України має право вирішити для себе, де, на території якої країни ЄС він хоче скористатись таким правом. При цьому питаннями тимчасового захисту у різних державах ЄС займаються різні органи: наприклад, адміністрації гмінні у Польщі, органи поліції в Італії, державне управління у справах біженців — в Німеччині, міграційна служба — в Португалії.

Процедура отримання тимчасового захисту є досить швидкою та максимально спрощеною. Зокрема, в Польщі вона включає подачу запиту на отримання дозволу на проживання та реєстрацію даних особи, яка звернулась за відповідним захистом, а у ФРН — реєстрацію особи в управлінні у справах біженців, отримання дозволу на проживання та реєстрацію в службах соціального захисту.

Тимчасовий захист передбачає надання таких базових прав: дозвіл на проживання на період дії тимчасового захисту; доступ до роботи; доступ до освіти (діти до 18 років мають право навчатись у закладах освіти на рівні громадян країни перебування); забезпечення житлом (заселення у центр чи надання засобів для проживання); доступ до соціального забезпе-

чення; доступ до медичного обслуговування; право на відповідну інформацію про тимчасовий захист; можливість отримати статус біженця у майбутньому; можливість повернутися в країну громадянства в будь-який момент.

Однак, конкретні права особи, яка звернулась за наданням тимчасового захисту, визначаються внутрішнім законодавством і діють тільки на території тієї держави-члена ЄС, де запитується такий статус.

Згідно з Директивою 2001/55/ЄС *термін тимчасового захисту* становить один рік (до 04.03.2023 р.) та двічі може бути автоматично продовжений на шість місяців, якщо не зникнуть причини надання такого захисту, але максимум до одного року (до 04.03.2024 р.). При цьому Єврокомісія може запропонувати або продовження терміну ще на рік (до 04.03.2025 р.), або ж припинення тимчасового захисту у разі покращення ситуації в Україні, що означатиме можливість безпечного повернення її громадян. Зокрема, Європейська Комісія 10 жовтня 2022 року, після масованого ракетного обстрілу Києва та інших міст України, їх об'єктів критичної інфраструктури продовжила ще щонайменше на рік — до березня 2024 року — дію Директиви про тимчасовий захист біженців з України. «При цьому державам — членам ЄС не потрібно окремо затверджувати продовження такої процедури, вказала єврокомісарка з внутрішніх справ Ільва Йоханссон. За її даними, тимчасовий захист у ЄС отримало близько 4,2 мільйона біженців з України. Вони мають право, зокрема, на соціальні виплати, медичне страхування, житло, доступ до освіти та дозвіл на роботу, не проходячи бюрократично складної процедури отримання прибутку. Єврокомісарка уточнила, що людям, які повертаються в Україну, не потрібно зніматися з реєстрації в системі тимчасового захисту. Натомість, українці повинні повідомити національні органи влади про свій від'їзд. У разі погіршення ситуації в Україні, люди завжди можуть повернутися до ЄС та до програми тимчасового захисту»¹.

¹ Тимчасовий захист для українців продовжують на рік. URL: <https://www.dw.com/uk/timcasovij-zahist-dla-ukrainciv-u-es-prodovzutu-na-rik/a-63393982>

В свою чергу, Ян Егеланн, генеральний секретар Норвезької ради у справах біженців (NRC) в інтерв'ю Euronews, коментуючи ракетні обстріли України 10 жовтня 2022 року, описав як «жахливу ситуацію у мирних жителів в Україні, яка ще посилилася через руйнівні атаки Росії на цивільну інфраструктуру, відключення електрики та водопостачання і зазначив, що Європа має бути готова прийняти цієї зими сотні тисяч українських біженців. Насправді це вибір між замерзнути або виїхати»¹.

Насамкінець зазначимо, що тимчасовий захист громадян України на території ЄС має певні переваги, у порівнянні із статусом біженця, зокрема: доступ до праці в країні перебування та інше забезпечення надається з моменту звернення, на відміну від особи, яка забажала отримати статус біженця — очікування в середньому до 6 місяців, поки приймається рішення про надання такого статусу. При тимчасовому захисті зберігається можливість безперешкодно повернутися до країни громадянства. Водночас, в період очікування рішення уповноваженого органу у наданні статусу біженця заборонено перетинати кордон країни перебування. Тимчасовий захист можна отримати в будь-якій, на думку особи, безпечній країні ЄС (враховуючи винятки), на відміну від статусу біженця, який можна отримати лише в тій країні, кордон якої особа перетнули вперше. Разом з тим, особи, які перебувають під тимчасовим захистом, мають право подати заяву на отримання статусу біженця в будь-який час.

¹ У Європі чекають сотні тисяч українських біженців цієї зими. URL: <https://uamedia.eu/society/u-jevropi-cekayut-sotni-tisyac-ukrayinskix-bizenciv-cijeyi-zimi-2594>

*Корнева Т. В.,
кандидат юридичних наук, доцент кафедри
конституційного права та галузевих дисциплін
Навчально-наукового інституту права
Національного університету
водного господарства та природокористування
(м. Рівне, Україна)*

ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ ПЕРЕМІЩЕННЯ ТОВАРІВ ЧЕРЕЗ МИТНИЙ КОРДОН УКРАЇНИ ПІД ЧАС ВОЄННОГО СТАНУ ТА ЇХ ЗАКРІПЛЕННЯ В МИТНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ

Згідно з Указом Президента, у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації проти України та на підставі пропозиції Ради національної безпеки і оборони й відповідно до українського законодавства, в Україні запроваджено воєнний стан з 24 лютого 2022 року. Однією з перших державних інституцій, адміністративно-правова діяльність якої зазнала відчутних змін у зв'язку із введенням воєнного стану, стала митна служба України.

Верховна Рада, Кабінет Міністрів України та інші уповноважені органи виконавчої влади в галузі митної справи прийняли значну кількість нормативно-правових актів, що не лише спрощували порядок митного оформлення товарів, транспортних засобів, а й надавали певні пільги для суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності при їх переміщенні через митний кордон України. Ці заходи, в першу чергу, спрямовувалися на оперативне, безперешкодне та повноцінне забезпечення Збройних Сил України та населення України всім необхідним у воєнний час.

Новації митного оформлення товарів запроваджувалися щодо правового регулювання імпорتنих та експортних операцій, порядку і умов роботи митних органів, тощо. Воєнний стан вимагав встановлювати нові правила, змінювати старі, до яких потрібно було швидко адаптуватися.

Проте швидкість прийняття окремих нормативно-правових актів суттєво вплинула на їх якість. Зокрема, Уряд 09 листопада

2022 року своєю постановою № 1260¹ додав до переліку товарів, що будуть завозитись в Україну без сплати ввізного мита та ПДВ, генератори, трансформатори та інше обладнання, необхідне для відновлення та забезпечення стабільної роботи енергосистеми.

В примітці до цієї постанови зазначено, що для віднесення товарів, зазначених у цьому підрозділі, до товарів, які звільняються від сплати ввізного мита та операції з ввезення яких на митну територію України та/або операції з постачання яких на митній території України звільняються від оподаткування податком на додану вартість, повинно бути подано документи про відповідність, передбачені технічними регламентами, дія яких поширюється на такі товари, та нанесено на товар знак відповідності технічним регламентам згідно з правилами та умовами його нанесення, визначеними у таких технічних регламентах, або подано повідомлення Міненерго про введення в обіг таких товарів, стосовно яких не виконані вимоги технічних регламентів².

Державна митна служба 10 листопада 2022 року, на виконання постанови Кабінету Міністрів України № 1260, негайно інформувала суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності про те, що для звільнення зазначених товарів від сплати ПДВ повинні бути подані документи зазначені в примітці до постанови Кабінету Міністрів України і, крім того, проінформувала населення, що звільнення від зазначених платежів поширюється виключно на юридичних осіб, а ввезення зазначених у переліку постанови Кабінету Міністрів України товарів громадянами регулюється Розділом XII Митного кодексу України

¹ Про внесення змін до переліку товарів (у тому числі лікарських засобів, медичних виробів та/або медичного обладнання), необхідних для виконання заходів, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню, локалізацію та ліквідацію спалахів, епідемій та пандемій гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, операції з ввезення яких на митну територію України та/або операції з постачання яких на митній території України звільняються від оподаткування податком на додану вартість та які звільняються від сплати ввізного мита: постанова Кабінету Міністрів України № 1260 від 09.11.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1260-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення: 20.11.2022).

² Там само.

і що постанова Кабінету Міністрів України набирає чинності з дня її опублікування — з 11 листопада 2022 року.

Примітка до постанови Кабінету Міністрів України практично зупинила ввезення енергообладнання на митну територію України, що викликало велику кількість скарг на дії посадових осіб митних органів.

Проаналізувавши ситуацію, 16 листопада Кабмін постановою № 1288¹ дозволив до припинення або скасування воєнного стану в Україні та протягом наступних 90 календарних днів надавати на ринку та/або вводити в експлуатацію відповідні товари без застосовування вимоги щодо наявності декларації про відповідність та маркування знаком відповідності Технічним регламентам.

Проте прийняття вже двох постанов уряду не вирішувало питання щодо пільгового оформлення вищезгаданих товарів громадянами, оскільки згідно з частиною 2 статті 92 Конституції України виключно законами України встановлюються: система оподаткування, податки і збори. Саме тому 10 листопада 2022 року у Верховній Раді України було зареєстровано два законопроекти щодо імпорту критично важливих товарів в Україну:

- про внесення змін до Податкового кодексу України щодо пільг на ввезення і постачання окремих товарів, що є критично важливими для українського суспільства в холодну пору 2022/2023 року (законопроект № 8182 від 07 листопада 2022 року);

- про внесення змін до Митного кодексу України щодо пільгового ввезення окремих товарів, що є критично важливими для українського суспільства в холодну пору 2022/2023 року (законопроект № 8183 від 07 листопада 2022 року).

Згідно з пояснювальною запискою до вищезазначених проєктів, країна-агресор докладає максимум зусиль, щоб цьогорічна зима та опалювальний сезон були найважчими для українців з часів другої світової війни. Тому такі товари, як електрогенератори, набувають критично важливого значення в умовах

¹ Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України № 1288 від 16.11.2022 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-vnesennya-zmin-do-deyakh-postanov-kabinetu-ministriv-t161122> (дата звернення: 20.11.2022).

знеструмлення житлових будинків, будівель органів влади та медзакладів, систем зв'язку та теплопостачання, тощо.

Законопроектами № 8182 та № 8183 передбачено тимчасове, до 01 квітня 2023 року, звільнення від ПДВ та ввізного мита операції із ввезення на митну територію України та з постачання на митній території України товарів, що класифікуються за кодами згідно з УКТ ЗЕД.

На сьогодні ці законопроекти знаходяться на розгляді в комітеті з питань фінансів, податкової та митної політики Верховної Ради України.

Проте Прем'єр-міністр Денис Шмигаль вже під час засідання Уряду 18 листопада, наголосив, що: «ввозити генератори без сплати мита та ПДВ може будь-який українець. Якщо митники чинитимуть перешкоди — слід телефонувати до СБУ. Один із напрямків нашої підготовки — це імпорт якнайбільшої кількості енергогенеруючих засобів. Уряд раніше ухвалив рішення, яке звільняє від сплати ПДВ та ввізного мита товари, що покращують енергозабезпечення. Лише за вчора, за даними митниці, в Україну завезено 8577 генераторних установок. Але ми мали скарги на труднощі щодо їх ввезення фізособами. Нібито дія рішення Уряду не розповсюджується на фізичних осіб. Це не так. Кожен українець може без сплати мита та ПДВ завезти в країну необхідні йому генератори та зарядні станції. Тому приймаємо протокольне рішення про забезпечення безперешкодного митного оформлення цих товарів для фізичних осіб»¹.

Така публікація в засобах масової інформації заяви глави Уряду суперечить принципу верховенства права і підриває імідж митної служби та дискредитує її як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів.

Держмитслужба у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, актами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України,

¹ Судово-юридична газета. 18 листопада 2022 р. URL: <https://sud.ua/uk/news/publication/254602-denis-shmygal-tamozhenni-ki-ne-mogut-prepyatstvovat-ukraintsam-vvozit-bez-uplaty-poshliny-i-nds-generatory-i-zaryadnye-stantsii> (дата звернення: 20.11.2022).

іншими актами законодавства. «Протокольне рішення» не може бути підставою для забезпечення безперешкодного митного оформлення товарів для фізичних осіб без сплати ввізного мита і ПДВ навіть у воєнний час.

Підсумовуючи вищезазначене можна зробити висновок, що Митний кодекс України необхідно доповнити новим розділом «Воєнний стан», в якому акумулювати всі тимчасові зміни щодо переміщення товарів через митний кордон України під час воєнного стану для удосконалення організаційно-управлінського забезпечення митної діяльності з дотриманням принципу верховенства права на шляху України до євроінтеграції.

*Кудерська І. О.,
доктор філософії права,
викладач кафедри інформаційного,
господарського та адміністративного права
факультету соціології та права
Національного технічного університету України
«Київський політехнічний інститут
імені Ігоря Сікорського»
(м. Київ, Україна)*

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОХОРОНИ НЕМАТЕРІАЛЬНОЇ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ В УКРАЇНІ У ВОЄННИЙ ТА ПОВОЄННИЙ ПЕРІОД

Культурна спадщина України як матеріальні так і нематеріальні її об'єкти є свідченням історичного становлення Українського народу, невід'ємною умовою існування української нації, частиною світової культурної спадщини та безумовно підлягає збереженню і захисту від знищення, втрати чи пошкодження.

Нематеріальна культурна спадщина (далі — НКС) Українського народу є унікальною та невід'ємною складовою його самобутності та автентичності. Злочини щодо елементів (об'єктів, проявів) НКС руйнують на тимчасово окупованих територіях

сприйняття місцевим населенням себе як окремої нації. На тимчасово окупованих територіях загарбники забороняють вивчення української мови, знищують книжки з української мови, історії України, української літератури¹.

Вже відомо про випадки переслідування і викрадення педагогів за їх проукраїнську позицію, за небажання працювати на окупаційну владу, за відмову розпочати навчальний процес російською мовою², за програмами, які мають на меті здійснити заміну НКС України російською НКС та/або присвоєння НКС України росією.

У доктрині геноциду щодо України, яку оприлюднило державне російське інформаційне агентство, стверджується, що на окупованих територіях відбувається «перевиховання населення шляхом впровадження цензури, репресій та подавлення проукраїнських державницьких позицій в освіті та культурі, вилучити навчальні матеріали і заборонити усі навчальні програми, які мають український зміст тощо», а також запроваджують дисципліни, які пропагують агресію та ненависть до України³.

Також по всій території України, зокрема і на тимчасово окупованих територіях України, внаслідок збройної агресії зазнають значних пошкоджень та знищення об'єкти матеріальної культурної спадщини (далі — МКС) України. МКС України здебільшого зберігається в музеях, галереях, заповідниках, бібліотеках, архівах, інших закладах культури на всій території України, також нею є твори архітектури та інженерного мистецтва, твори монументальної скульптури та монументального малярства, археологічні об'єкти тощо. Нині Міністерством України створено базу пошкоджених та зруйнованих об'єктів культурної спадщини і культурних установ України

¹ Карловський Д. Окупанти на захоплених територіях борються з підручниками історії, Стусом і Бандерою. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2022/03/24/7334252/> (дата звернення: 26.05.2022).

² Освітняни на тимчасово окупованих територіях потребують підтримки держави. URL: <https://eo.gov.ua/osvitiany-na-tymchasovo-okupovanykh-terytoriiakh-potrebuieut-pidtrymky-derzhavy/2022/04/06/> (дата звернення: 20.11.2022).

³ Там само.

де вже зазначено понад 500 об'єктів НКС¹. Щодо елементів (об'єктів, проявів) НКС України аналогічного реєстру немає.

Особливістю НКС є те, що вона передається живими людьми — Носіями НКС і сприймається живою аудиторією, завжди має залишатися живою у контексті сучасності, зберігати свій творчий характер. Носії елементів (об'єктів, проявів) НКС — це спільноти, зокрема корінні спільноти, групи і, в деяких випадках, окремі фізичні особи, що володіють унікальною здатністю створювати, зберігати, відтворювати й передавати іншим поколінням об'єкти (прояви) НКС в незмінних традиційних формах і незмінними традиційними засобами, які збагачують культурне розмаїття та сприяють розвитку творчих здібностей людини².

Нині щодо збереження елементів (об'єктів, проявів) НКС України перед нашими державними органами постають нагальні проблемні питання:

1) вимушене засвоєння населенням України на окупованих територіях насаджуваної окупантами ідеології та можлива зміна сприйняття молоддю основ своєї національної самобутності, частково втрата своєї самоідентифікації молоддю яка тривалий час змушена вивчати насаджувані окупантом неправдиві наративи;

2) вимушена міграція, депортація та примусове переміщення Носіїв НКС України має руйнівні та частково незворотні наслідки для НКС України, ставить під загрозу НКС громад, адже без практиків передача «живої» спадщини стає неможливою³;

3) війна віддаляє Носіїв НКС, молодь і сім'ї роз'єднуються, люди вимушені залишати місця проживання в Україні, а отже, обмежується доступ до місць, просторів, приміщень, які є важливими для відтворення НКС України, таким чином, руйнується

¹ Destroyed cultural heritage of Ukraine. URL: <https://culturecrimes.mkip.gov.ua/> (дата звернення: 21.11.2022).

² *Кудерська І. О.* Адміністративно-правове забезпечення охорони нематеріальної культурної спадщини в Україні: дис. ... д-ра філос. в галузі права. Київ. 2022. С. 51–52.

³ Охорона НКС під час війни. URL: <https://uccs.org.ua/novyny/vidbulasia-persha-zustrich-dialohovoi-platformy-na-temu-okhorona-nks-pidchas-vijny/> (дата звернення: 20.11.2022).

колективна пам'ять населення нашої країни, зникає приналежність до місць проживання, культурних просторів необхідних для існування окремих елементів (об'єктів, проявів) НКС України, що прямує загрожує передачі знань, українських традицій тощо¹.

Вважаємо, що існує нагальна необхідність комплексних заходів з боку державних органів, зокрема і адміністративно-правового забезпечення в сфері охорони НКС з наступних питань:

1) створення реєстру елементів (об'єктів, проявів) НКС України, які перебувають та/або перебували на окупованих територіях та відповідно перебувають на межі втрати.

2) створення реєстру Носіїв елементів (об'єктів, проявів) НКС України, зокрема з метою подальшого залучення до освітньої діяльності у навчальних закладах України та передачі практичних знань щодо відтворення елементів (об'єктів, проявів) НКС України;

3) створення Національного переліку зниклих елементів (об'єктів, проявів) НКС України, для можливого подальшого їх відтворення, реконструкції.

*Лесик-Шкутник Ю. І.,
кандидат політологічних наук,
викладач,
Вроцлавський університет
(м. Вроцлав, Польща)*

«ГІБРИДНІ БІЖЕНЦІ» — УКРАЇНЦІ В ПОЛЬЩІ ПІСЛЯ 24 ЛЮТОГО 2022 РОКУ. ПРАВОВИЙ, ПОЛІТИЧНИЙ ТА СОЦІОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТИ

Після початку повномасштабного воєнного вторгнення Росії на територію України 24 лютого 2022 року мільйони українців були змушені шукати прихисток в країнах Північної

¹ Охорона НКС під час війни. URL: <https://uccs.org.ua/novyny/vidbulasia-persha-zustrich-dialohovoi-platformy-na-temu-okhorona-nks-pidchas-vijny/> (дата звернення: 20.11.2022).

та Західної Європи, а також США і Канади. Ситуація вважалась безпрецедентною, тому що уряди європейських країн не очікували вибуху такої кризи на континенті. Звісно, досвід у прийнятті біженців у великій кількості був, особливо, коли нахлинули втікачі з Сирії та інших країн регіону Північної Африки чи Близького Сходу. Однак, щодо цих людей застосовувались правила поводження з біженцями в класичному розумінні цього терміна. Згідно з Конвенцією про статус біженців 1951 року, біженець — це особа, яка внаслідок обґрунтованих побоювань стала жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства, належності до певної соціальної групи або через політичні переконання, перебуває за межами країни своєї громадянської належності та не може користуватись захистом цієї країни або не бажає користуватись цим захистом внаслідок таких побоювань¹. Для таких людей створено центри захисту, тобто місця ізоляції, в яких вони могли проживати. Ці люди не мали можливості легального пересування по всіх країнах Європи, не могли безлімітно користуватися публічним медичним страхуванням, а їхні діти не могли ходити до публічних шкіл разом з дітьми — громадянами приймаючих країн. В місцях проживання цих людей панували жахливі санітарні умови, що часто ставало причиною хвороб різного типу².

Слід підкреслити, що втікаючи від війни, більшість громадян України не отримала офіційного статусу біженця в класичному розумінні цього терміна. Згідно офіційної статистики, у перші 5 тижнів війни понад 4 мільйони українців виїхало за кордон до сусідніх країн³. Варто зазначити, що для цього не було потрібно наявності закордонних паспортів, віз чи іншого виду дозволів. Достатньо було мати будь-який документ, наприклад

¹ Конвенція про статус біженців. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_011

² Amnesty International Report. Trapped in Greece. An avoidable refugee crisis. URL: https://amnesty.org.pl/wp-content/uploads/2016/04/Raport_Uwiezieni_w_Grecji.pdf

³ Омбудсмен розповів, скільки українців виїхало за кордон із 24 лютого. URL: <https://www.slovovidilo.ua/2022/12/01/novyna/polityka/ombudsmen-rozpoviv-skilky-ukrayincziv-vyyixalo-kordon-24-lyutoho>

свідоцтво про народження або ж внутрішній паспорт. На кордонах фактично контроль був відсутнім.

В наступні місяці уряди більшості європейських країн повинні були опрацювати та застосувати цілком нові правила перебування українських громадян на своїй території.

Країною, яка прийняла найбільшу кількість громадян України, особливо в перші дні війни, була Польща. Головною причиною цього був факт, що обидві країни — сусіди. Багато українських громадян ще до війни їздили до Польщі у пошуках сезонних робіт, на навчання чи теж на довготривале проживання. Для того, щоб пояснити складну ситуацію, яка сформувалась в Польщі, потрібно проаналізувати всі фактори, пов'язані з перебуванням українців в цій країні, починаючи від локального та закінчуючи державним рівнем.

Найважча ситуація сформувалась в маленьких місцевостях, де можливості та засоби обмежені, починаючи від невеликої кількості квартир та інших місць проживання, закінчуючи місцями праці та вільними місцями в школах чи садочках для дітей.

Слід зазначити, що між польським та українським народами в минулому було дуже багато проблемних та важких сторінок (Волинь, постать Степана Бандери та багато іншого), однак у цей важкий час поляки простягли українцям руку допомоги.

Сфера освіти. Однією з найважчих проблем, яку потрібно було вирішити, було надання можливості для навчання українським дітям. В Україні навчання перенесено у мережу Інтернет, тобто онлайн форму, так добре знану в добу пандемії Covid-19. Однак в місцях тимчасового перебування новоприбулих не завжди була можливість організувати відповідне місце для навчання. Всі розуміли, що едукація для дітей повинна бути пріоритетом. Міністерство освіти Республіки Польща пішло назустріч потребам українських дітей. Кожна школа та дитячий садочок в Польщі отримали рекомендації про прийняття таких дітей у якості своїх учнів (при наявності фізичних можливостей). Було прийнято рішення про створення так званих підготовчих відділів для дітей без знання польської мови. Головною метою таких відділів було ознайомлення з польською системою освіти, яка значно відрізняється від української, а також надання можливості вивчення польської мови на комунікативному

рівні. На жаль, таке рішення Міністерства в багатьох випадках було неможливо виконати, тому що не було українських вчителів, які могли б вчити дітей польської мови, а також porozумітись з польськими вчителями, а батьки не могли заповнити базові документи, потрібні для вступу в школу.

Серед новоприбулих громадян України були вчителі, висококваліфіковані спеціалісти з багаторічним досвідом праці, однак їхні дипломи не могли бути визнані польським Міністерством освіти без довготривалого процесу нострифікації. Для вирішення цієї проблеми можна було б підписати міжміністерську угоду, особливо беручи до уваги надзвичайну ситуацію, в якій перебувають зараз обидві країни. Завдяки цьому можна було б значно спростити процедуру визнання українських дипломів, а також допомогти «біженцям» почати працювати по професії.

Згідно з польським законодавством¹ кожна дитина в віці від 6 до 18 років зобов'язана навчатися у шкільному закладі. Це означає, що діти, які прибули з України на тривалий термін проживання, також підлягають під цей обов'язок. Водночас в Законі про Освіту Республіки Польща² вказано, що кожна дитина може чи повинна бути учасником тільки однієї освітньої системи. Це означає, що коли батьки подають документи дитини в польську школи, вони повинні забрати їх з української. На практиці, на жаль, все відбувається по-іншому. Дирекція польських шкіл не може вимагати від батьків якихось офіційних підтверджень того, що дитину виписали з української освітньої системи. Батьки або ж офіційні опікуни можуть написати особисту декларацію про цей факт. Однак польська сторона не в змозі це перевірити. На цій ділянці не вистачає міжміністерської співпраці на міжнародному рівні. Потрібно якнайшвидше створити базу даних, до якої була б можливість вносити інформацію про дітей, які перетнули державний кордон та розпочали навчання в Польщі.

На даний момент у більшості випадків українські діти залишаються частиною обох освітніх систем: в Польщі вчать в школах фізично, в Україні використовують онлайн-навчання.

¹ Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. — Prawo oświatowe, (dz.u. 2017 poz 59). URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20170000059>

² Там само.

Соціальна сфера. Від початку першого напливу громадян України до Польщі після початку військової агресії Росії, польський уряд створив базу фінансової допомоги для всіх, хто пройшов процес реєстрації в органах місцевого правління. Форм допомоги було декілька. Передусім, особливою опікою було огорнуто матерів з неповнолітніми дітьми.

Вже багато років в Польщі діє програма фінансової допомоги родинам з дітьми. На кожну дитину батькам призначають щомісячні виплати у розмірі 500 злотих, незалежно від розмірів доходів батьків. Після 24 лютого 2022 року цю програму поширено також на українські сім'ї. Щоб отримати ці кошти, не потрібно працювати. Достатньо пройти процес реєстрації в місцевому правлінні для того, щоб отримати ідентифікаційний код — номер Песель. Після його отримання можна подавати документи на програму «Родина 500+»¹.

Ще однією важливою програмою фінансової допомоги зі сторони держави став проект «Опікунський Капітал»². На другу, третю і кожну наступну дитину в сім'ї в віці від 12 до 35 місяців призначається державна фінансова допомога у розмірі до 12000 злотих. Виплата не є одноразовою у розмірі повної суми. Існує можливість вибору двох шляхів виплат — або по 1000 злотих на протязі 12 місяців, або по 500 злотих — на протязі наступних 24 місяців³. У багатьох випадках ця форма допомоги від уряду стала однією з найважливіших для громадян, які прибули з України через війну, тому що в більшості це були багатодітні сім'ї.

В рамках фінансової допомоги громадянам України польський парламент прийняв ще один дуже важливий закон⁴, в якому передбачено грошові виплати у розмірі 40 злотих на

¹ Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej. Rodzina 500+. URL: <https://www.gov.pl/web/rodzina/rodzina-500-plus>

² Rodzinny Kapitał Opiekuńczy. URL; <https://www.gov.pl/web/polski-lad/rodzinny-kapital-opiekunczy>

³ Там само.

⁴ Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. poz. 583, z późn. zm)

добу для однієї людини. Адресатом цих коштів були громадяни Польщі, які приймали у своїх квартирах чи готелях або хостелах новоприбулих українців. Виплати здійснювали органи місцевого правління з власних бюджетів. Спочатку ця форма допомоги передбачалась на 120 днів. В липні 2022 року було прийнято оновлення закону, в рамках якого продовжено термін фінансування ще на 120 днів, але тільки для осіб, яким важко знайти місце праці. До цієї групи зараховано передусім людей з обмеженими фізичними можливостями, жінок від 60 років, чоловіків від 65 років, вагітних жінок, людей, які виховують дітей до 12 місяців, а також багатодітних матерів¹.

Всім громадянам України, які перетинали державні кордони після 24 лютого, втікаючи від війни, надано офіційно статус «УКР». Це автоматично дало право і можливість користуватися медичними послугами на території Республіки Польща. Слід зазначити, що в Польщі медичне страхування є обов'язковим для всіх громадян. Кожного місяця із заробітних плат вираховується внесок на медичне страхування в розмірі 9%. Якщо особа не працює офіційно та не сплачує добровільно цей внесок самостійно, вона автоматично позбавляється медичного страхування, а це означає, що вона не може безоплатно користуватися медичними послугами в державних медичних закладах. Для українців, які втікали від війни, зроблено виняток. Статус «УКР» надав усім право безоплатного користування медичними послугами в державних медичних закладах².

Отже, ще раз наголосимо на безпрецедентність ситуації, з якою стикається держава Польща в зв'язку з військовою агресією Російської Федерації проти України. Разом з цим, за

¹ ROZPORZĄDZENIE RADY MINISTRÓW z dnia 24 czerwca 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie maksymalnej wysokości świadczenia pieniężnego przysługującego z tytułu zapewnienia zakwaterowania i wyżywienia obywatelom Ukrainy oraz warunków przyznawania tego świadczenia i przedłużania jego wypłaty URL: <https://samorzad.pap.pl/kategoria/aktualnosci/novelizacja-rozporzadzenia-w-sprawie-swiadczen-zapomoc-uchodzcom-dokument>

² Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20220000583>

рік до повномасштабної агресії Росії проти України дуже актуальною проблемою була міграційна криза на польсько-білоруському кордоні, коли тисячі людей з регіону Африки та Близького Сходу пробували дістатись до Польщі і отримати статус біженця. Однак поляки оборонялись всіма можливими шляхами, навіть застосовуючи зброю. У польському суспільстві було винятково негативне ставлення до людей, які чекали зі сторони Білорусії, щоб дістатись на польську землю. Не було найменшої згадки про будь-які, навіть найпростіші, форми фінансової допомоги для них.

24 лютого 2022 року ситуація змінилась кардинально. Знову виникла проблема з тисячами людей, які хочуть перетнути державний кордон, втікаючи від війни. Але цього разу — цілком інша реакція і суспільства, і польського уряду. Українців прийняли, надали фінансову допомогу в значних розмірах та гуманітарну допомогу, а також надали багато прав, притаманних до сих пір передусім тільки громадянам Польщі. Хоча тих, хто втікав від війни, названо біженцями, ніхто з них офіційно не отримав такого статусу. Тому правильним є застосування поняття «гібридні біженці».

В питанні правового статусу «гібридних біженців» існує ще дуже багато недопрацювань. Однак без активної міжміністерської співпраці на міжнародному рівні не буде можливості підготувати ефективні плани та розробки щодо їх вирішення. На даний час обидва уряди (польський та український) повинні зробити якомога більше для полегшення перебування громадян України на території Польщі.

*Diana Mykytiuk,
PhD in law
(Gdansk, Poland)*

REGARDING THE RECOGNITION OF CIVILIANS WHO PARTICIPATED IN REPELLING AND CONTAINING THE ARMED AGGRESSION OF THE RUSSIAN FEDERATION AS PARTICIPANTS IN HOSTILITIES

On February 24, 2022, the Russian Federation launched a full-scale invasion of Ukraine. By Decree of the President of Ukraine No. 64/2022 «On the Introduction of Martial Law in Ukraine»¹ from 5:30 a.m. dated February 24, 2022, martial law was introduced throughout Ukraine, which is currently extended until February 19, 2023².

In such conditions, the adoption of the Law of Ukraine No. 2114-IX dated March 3, 2022 «On Ensuring the Participation of Civilians in the Defense of Ukraine» (hereinafter — the Law on the Participation of Civilians)³ was extremely relevant. This Law states that during the period of martial law state, citizens of Ukraine can participate in repelling and deterring the armed aggression of the Russian Federation and/or other states.

In the context of the subject of our research the introduction of amendments to Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 413 dated August 20, 2014 «On approval of the Procedure for granting and withdrawing the status of participants in hostilities to persons who defended the independence, sovereignty, and

¹ Decree of the President of Ukraine dated 02/24/2022 No. 64/2022 «On the introduction of martial law in Ukraine». URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>

² Law of Ukraine «On Approval of the Decree of the President of Ukraine “On Extending the Term of Martial Law in Ukraine”» dated 11/16/2022 No. 2738-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2738-20#Text>

³ Law of Ukraine dated 03/03/2022 No. 2114-IX «On ensuring the participation of civilians in the defense of Ukraine». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2114-20#Text>

territorial integrity of Ukraine and took direct part in the anti-terrorist operation, ensuring its implementation or in the implementation of measures to ensure national security and defense, to repel and contain the armed aggression of the Russian Federation in the Donetsk and Luhansk regions, to ensure their implementation, in the measures necessary to ensure the defense of Ukraine, the protection of the safety of the population and the interests of the state in connection with military aggression of the Russian Federation against Ukraine» (hereinafter — Resolution No. 413) is also important¹.

The specified resolution is the only document that determines the procedure for granting the status of a participant in hostilities, namely to reservists, conscripts of the Armed Forces of Ukraine and other military formations formed in accordance with the laws of Ukraine, which defended the independence, sovereignty and territorial integrity of Ukraine, as well as to volunteers of the Territorial Forces of defense, which participated in repelling and restraining the armed aggression of the Russian Federation.

However, despite all the regulatory and legal acts, the most vulnerable segment of the population turned out to be ordinary civilians who, in the first minutes, hours and days of the full-scale invasion of the Russian Federation, went one on one with the enemy to defend their state. We are talking about people who did not have time to enroll in the ranks of the Armed Forces of Ukraine or any other military or law enforcement formation, or in the ranks of territorial defense, but put up a brave resistance, were maimed or died in an unequal struggle.

¹ Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 08/20/2014 No. 413 «On approval of the Procedure for granting and withdrawing the status of a participant in hostilities of persons who defended the independence, sovereignty and territorial integrity of Ukraine and took direct part in the anti-terrorist operation, ensuring its conduct or in the implementation of measures with ensuring national security and defense, repelling and deterring the armed aggression of the Russian Federation in the Donetsk and Luhansk regions, ensuring their implementation, in the measures necessary to ensure the defense of Ukraine, the protection of the safety of the population and the interests of the state in connection with the military aggression of the Russian Federation against Ukraine». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/413-2014-%D0%BF#Text>

The draft Law of Ukraine «On Amendments to certain legislative acts of Ukraine concerning the recognition as participants in combat actions of persons who directly participated in the implementation of measures necessary to ensure the defense of Ukraine, protect the security of Ukraine, population and interests of the state in connection with the military aggression of the Russian Federation against Ukraine and other issues» No. 7322¹ (hereinafter — the Draft Law No. 7322) is an attempt to solve this problem. The Draft Law No. 7322 was adopted as a basis on September 7, 2022 with a shortened preparation period.

Among other things, this Draft Law proposes to supplement the types of participants in hostilities with persons who voluntarily ensured (or voluntarily participated in ensuring) the protection of the independence, sovereignty and territorial integrity of Ukraine in accordance with the Law of Ukraine «On Ensuring the Participation of Civilians in the Defense of Ukraine».

In our opinion, the position of the drafters of this draft law is quite debatable, because civilians who defended Ukraine during a full-scale attack by the Russian Federation are equal defenders of the Motherland on an equal footing with servicemen of the Armed Forces of Ukraine and other military formations formed in accordance with the laws of Ukraine, but more vulnerable and defenseless due to lack of weapons. It is for these reasons that there is no need to single out, as a separate type of participants in hostilities, persons who voluntarily ensured (or voluntarily participated in ensuring) the protection of the independence, sovereignty and territorial integrity of Ukraine in accordance with the Law of Ukraine «On Ensuring the Participation of Civilians in the Defense of Ukraine». For these reasons, we offer:

– to supplement paragraph 19 of Article 6 of the Law of Ukraine «On the Status of War Veterans, Guarantees of Their Social

¹ The Draft Law on Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Regarding the Recognition as Participants in Hostilities of Persons Who Directly Participated in the Implementation of Measures Necessary to Ensure the Defense of Ukraine, Protect the Safety of the Population, and the Interests of the State in Connection with the Military Aggression of the Russian Federation Against Ukraine and other issues dated 04/27/2022 No.7322. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39499>

Protection»¹ (hereinafter — the Law of Ukraine on War Veterans) after the words «military aggression of the Russian Federation against Ukraine» with the words «*persons who, in accordance with the Law of Ukraine “On ensuring the participation of civilians in the defense of Ukraine” voluntarily joined the defense of the independence, sovereignty and territorial integrity of Ukraine in connection with the military aggression of the Russian Federation against Ukraine*»;

– in paragraph 11 of Article 7 of the Law of Ukraine on War Veterans, after the words «the specified measures», add the words «*persons who, in accordance with the Law of Ukraine “On Ensuring the Participation of Civilians in the Defense of Ukraine”, voluntarily joined the defense of the independence, sovereignty and territorial integrity of Ukraine in connection with in connection with the military aggression of the Russian Federation against Ukraine and became persons with disabilities as a result of injury, contusion, mutilation or illness received during their performance of tasks related to repelling armed aggression against Ukraine*»;

– add paragraph 5 to the first part of Article 10 of the Law of Ukraine on War Veterans in the following wording: «*families of persons who died or died during the defense of the independence, sovereignty and territorial integrity of Ukraine in connection with the military aggression of the Russian Federation against Ukraine in accordance with Law of Ukraine “On ensuring the participation of civilians in the defense of Ukraine”*».

Resolution No. 413, as the only document defining the procedure for granting the status of a participant in hostilities, also needs corresponding changes, because the right is not only a statement, but also the possibility of its implementation, in particular:

– in the first paragraph of Article 2, after the words «against Ukraine», add the words «*to persons who, in accordance with the Law of Ukraine “On ensuring the participation of civilians in the defense of Ukraine”, voluntarily joined the defense of the independence, sovereignty and territorial integrity of Ukraine in connection with military aggression of the Russian Federation against Ukraine*»;

¹ Law of Ukraine «On the status of war veterans, guarantees of their social protection» dated 10/22/1993 No. 3551-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3551-12#Text>

– Paragraph 11 of Article 4 is considered appropriate to be worded as follows: «To the specified documents, the persons specified in Paragraph Ten of this Clause may, at their own request, add other documents that contain evidence and confirm the fact that they have performed them personally or as part of a military unit (organ, unit), institution and institution of combat (service) tasks.

The list of documents confirming the participation of a person in the defense of the independence, sovereignty and territorial integrity of Ukraine in connection with the military aggression of the Russian Federation against Ukraine» in accordance with the Law of Ukraine «On Ensuring the Participation of Civilians in the Defense of Ukraine» is not exhaustive, but in aggregate should contain evidence of the person's performance of the specified task».

The latest additions to Paragraph 11, Article 4 of Resolution No. 413 are essential, since the civilians who defended the Ukrainian land in the first days of the full-scale attack by the Russian Federation did not perform official (combat) tasks, but defended the independence, sovereignty and territorial integrity of Ukraine on their own by desire (calling). In this regard, such persons (or their relatives) should not be limited in any way in proving the good faith of the specified persons in fulfilling their constitutional duty to protect their Motherland.

The Law on the participation of civilians entered into force on March 7, 2022. According to Article 58 of the Constitution of Ukraine¹, laws and other legal acts do not have retroactive effect. This means that they extend their effect only to those relations that arose after the law or other normative legal acts came into force. Thus, from February 24 to March 6, 2022, civilians who defended the Motherland remained outside the legal field.

The final provisions of the Law on the Participation of Civilians state that the law applies during martial law and 10 days after its termination or cancellation. In our opinion, Article 6 of the Law on the Participation of Civilians should be supplemented with the second paragraph of the following content: «*The effect*

¹ Constitution of Ukraine dated 06/28/1996 No. 254k/96-BP. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

of this Law applies to all persons who have received firearms and ammunition for them since the entry into force of the Decree of the President of Ukraine dated February 24, 2022 No. 64/ 2022 “On the introduction of martial law in Ukraine”».

The contribution of the defenders of Ukraine from among the civilians who defended Ukraine during the full-scale invasion of the Russian Federation is invaluable, therefore such persons should receive the status of participants in hostilities on an equal basis with other defenders-military servicemen of Ukraine.

Ніколаєва Л. В.,

*кандидат юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права,
Державний торговельно-економічний університет
(м. Київ, Україна);*

Шевченко О. В.,

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права,
Державний торговельно-економічний університет
(м. Київ, Україна)*

СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВИКОНАННЯ ВИДАТКОВОЇ ЧАСТИНИ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ НА НАЦІОНАЛЬНУ БЕЗПЕКУ ТА ОБОРОНУ (2014–2023 РОКИ)

Існування держави неможливе без фінансової політики та видатків на організацію її управління та інших публічних потреб. Видатки з державного бюджету забезпечують реалізацію різних економічних, культурних, освітніх, екологічних, соціальних та інших програм, дозволяють здійснити підтримку малозабезпечених верств населення, фінансують систему правопорядку та формують основу обороноздатності держави.

Важливість розподілу публічних коштів визначається на рівні Закону України «Про Державний бюджет України», який приймається щороку.

Попри значну роль видатків державного бюджету для функціонування держави, дослідження у цій сфері носять загальний та поверхневий характер. Практичні питання бюджетних відносин, у тому числі і видатків Державного бюджету України, ґрунтовно досліджені вченими-економістами, однак вони не розглядали питання правового регулювання видатків Державного бюджету.

Питання управління у сфері видатків державного бюджету вивчали В. П. Биховченко, Н. Ю. Мельничук та ін. Державний контроль за видатками бюджету на сектор безпеки та оборони розглянуто у статті І. В. Вовкочин та Л. М. Касьяненко. Аналіз системи видатків Державного бюджету України та їх ефективності охарактеризовано у працях Е. І. Гатаулліної, Р. А. Глинського, О. Р. Західної, С. М. Лушко, І. С. Себестянович, Я. О. Тараненко, Д. В. Трохимчука. Сучасні тенденції видатків на оборону з державного бюджету України проаналізовано у статті О. Кириленко. Однак, у період активної фази війни із росією, постала необхідність цілісно та ґрунтовно дослідити стан та перспективи виконання видаткової частини державного бюджету на національну безпеку та оборону (2014–2023 роки).

Видатки бюджету є знаряддям розподілу й перерозподілу державних грошових коштів і фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування, які мають задовольняти найважливіші потреби суспільства у розвитку соціально-економічної сфери, державного управління, оборони і громадського порядку, забезпечення безпеки держави тощо. За допомогою бюджетних видатків, а також ефективному використанню фінансових ресурсів державні органи влади виконують поставлені перед ними функції¹.

Як відомо, фінансування сектору національної безпеки і оборони здійснюється винятково за рахунок коштів Державного бюджету України в розмірі, який визначається щорічно Законом України «Про Державний бюджет України». Маємо змогу простежити, що на цьому етапі становлення держави сектор

¹ Західна О. Р., Трохимчук Д. В., Глинський Р. А. Система видатків державного бюджету в сучасних умовах // Молодий вчений. 2018. № 9 (2). С. 485. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/molv_2018_9\(2\)_48](http://nbuv.gov.ua/UJRN/molv_2018_9(2)_48)

безпеки і оборони належить до найбільш фінансованих, оскільки країна змушена захищати свою незалежність та відстоювати територіальну цілісність¹.

Планування та управління видатками у сфері оборони та національної безпеки закріплене на рівні окремих нормативно-правових актів, серед них: Закон України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року², який визначає та розмежовує повноваження державних органів у сферах національної безпеки і оборони, запроваджує всеосяжний підхід до планування у сферах національної безпеки і оборони, забезпечуючи у такий спосіб демократичний цивільний контроль над органами та формування сектору безпеки і оборони; Закон України «Про оборонні закупівлі» від 17 липня 2020 року³, який визначає загальні правові засади планування, порядок формування обсягів та особливостей здійснення закупівель товарів, робіт і послуг оборонного призначення для забезпечення потреб сектору безпеки і оборони, а також інших товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб безпеки і оборони, а також порядок здійснення державного і демократичного цивільного контролю у сфері оборонних закупівель.

Як зазначають Л. М. Касьяненко, І. В. Вовкочин «Завдяки прийняттю цього Закону (Закон України «Про оборонні закупівлі». — *Автор*) бюджетні кошти на закупівлю товарів, робіт і послуг оборонного призначення мають використовуватися більш ефективно⁴.

Неодноразово дослідники видатків державного бюджету зазначали про недофінансування сфери оборони та безпеки та про

¹ Касьяненко Л. М., Вовкочин І. В. Державний контроль за видатками бюджету на сектор безпеки та оборони // Ірпінський юридичний часопис. 2021. Вип. 1. С. 93. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/irpurpr_2021_1_11

² Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19?lang=en>

³ Про оборонні закупівлі: Закон України від 17.07.2020 р. № 808-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/808-20#Text>

⁴ Касьяненко Л. М., Вовкочин І. В. Державний контроль за видатками бюджету на сектор безпеки та оборони // Ірпінський юридичний часопис. 2021. Вип. 1. С. 94. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/irpurpr_2021_1_11

помітні збільшення фінансування у період агресії російської федерації на сході та проведення там антитерористичної операції.

Фінансування армії й оборони не було одним із першочергових пріоритетів державної політики, а значною мірою проводилося за залишковим принципом; частка військових видатків у ВВП, як правило, була в межах 1%¹. З 2011 по 2013 роки видатки на оборону й громадський порядок мали тенденцію до зниження, а видатки на охорону здоров'я до зростання. Проте у 2014 році ситуація кардинально змінилась. Спостерігається різке падіння обсягу видатків соціального спрямування та зростання видатків, спрямованих на охорону та державну безпеку. З огляду на вказані зміни у динаміці та структурі видатків, за період з 2013 по 2018 роки. Спостерігається переорієнтація внутрішньої політики держави на функції, пов'язані з безпекою громадян України: військова та цивільна оборона, громадський порядок, боротьба зі злочинністю, охорона державного кордону, судова влада, нагляд за дотриманням закону, зовнішньополітична діяльність тощо. Серед головних причин слід виділити внутрішньополітичну ситуацію на території України у 2013 році та воєнну загрозу територіальній цілісності держави, починаючи з 2014 року². В. П. Биховченко зазначає, що в 4,8 рази зросли витрати на оборону держави. Зростання цієї статті видатків є необхідним кроком для України в контексті нинішньої політичної ситуації та загрози цілісності України³. За результатами дослідження О. Р. Західної та І. С. Себестянович «...збільшуються видатки на оборону (у 2016 р. 8,7%, у 2019 р. 9,9%), що пояснюється проведенням антитерористичної операції на території України та спрямуванням

¹ Кириленко О. Сучасні тенденції видатків на оборону з державного бюджету України // Світ фінансів. 2019. Вип. 3. С. 182. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/svitfin_2019_3_16

² Лушко С. М., Тараненко Я. О. Видатки державного бюджету України: аналіз динаміки та структури у розрізі функціональної класифікації // Modern economics. 2019. № 16. С. 69. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/modecon_2019_16_11

³ Биховченко В. П. Управління видатками державного бюджету // Економічний вісник. Серія: «Фінанси, облік, оподаткування». 2020. Вип. 4. С. 20. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ehsfat_2020_4_3

коштів на переозброєння армії, удосконалення техніки та збільшення кількості військовослужбовців»¹.

Зовнішня загроза стала реальною для всіх жителів України, а не лише для східних регіонів, 24 лютого 2022 року. Влада держави, реагуючи на масштабне вторгнення російської федерації, прийняла ряд документів, які у тому числі і внесли зміни до видаткової частини Державного бюджету.

Захищаючи положення Конституції України² про державний суверенітет, опираючись на норми Закону України «Про правовий режим воєнного стану»³ був прийнятий Указ Президента України «Про введення воєнного стану в Україні»⁴. З урахуванням вимог часу, були внесені численні зміни до Закону України «Про Державний бюджет України» на 2022 рік.

Аналіз видатків на сферу національної безпеки та оборони у період з 2014 до 2022 року розкритий графічно на мал. 1.

Як бачимо з малюнку, станом на вересень лише на оборону витрачено 700,6 млрд грн, про що зазначено у проміжному звіті виконання державного бюджету⁵.

Зміни до Закону України «Про Державний бюджет України» на 2022 рік⁶ внесли перерозподіл видатків за бюджетними програмами загального фонду державного бюджету «Видатки для Міністерства внутрішніх справ України на реалізацію заходів щодо підвищення обороноздатності і безпеки держави»

¹ Західна О. Р., Себестянович І. С. Аналіз доходів та видатків державного бюджету України // Молодий вчений. 2020. № 11 (2). С. 167. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/molv_2020_11\(2\)__11](http://nbuv.gov.ua/UJRN/molv_2020_11(2)__11)

² Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

³ Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 р. №389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

⁴ Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24.02.2022 р. № 64/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>

⁵ Показники виконання Державного бюджету України за січень–вересень 2022 року. URL: https://mof.gov.ua/uk/budget_2022-538

⁶ Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2022 рік»: Закон України від 23.02.2022 р. № 2099-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2099-20#n2>

та «Видатки для Міністерства оборони України на реалізацію заходів щодо підвищення обороноздатності і безпеки держави». Також передбачено витрати на розвиток, закупівлю, модернізацію та ремонт озброєння, військової техніки, засобів та обладнання у обсязі 96 003 241,8 грн.



Мал. 1. Дані розраховані авторами за даними джерел¹

Законом України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року встановлено, що обсяг видатків на фінансування сектору безпеки і оборони має становити не менше 5% запланованого обсягу внутрішнього валового продукту, з яких не менше 3% на фінансування сил оборони. На мал. 2 графічно показано видатки на національну безпеку та оборону у відсотках до ВВП.

Як видно з мал. 2, зазначені нормативи дотримуються з моменту прийняття такої норми, і в мирний час можуть забезпечити розвиток оборонної сфери держави на достатньому рівні.

¹ Попередні бюджети (2012–2019 рр.) / Міністерство фінансів України. URL: <https://mof.gov.ua/uk/previous-years-budgets>; Звіт про виконання Державного бюджету України за 2020 рік: Постанова Верховної Ради України від 18.06.2021 № 1567-IX URL: <https://mof.gov.ua/uk/current-year-budget-information>; Про Державний бюджет України на 2021 рік: Закон України від 15.12.2020 р. № 1082-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1082-20#Text>; Звіт про виконання Державного бюджету України за 2021 рік. URL: <https://mof.gov.ua/uk/budget-process-projects-declaration>; Показники виконання Державного бюджету України за січень–вересень 2022 року. URL: https://mof.gov.ua/uk/budget_2022-538

Однак в умовах війни, такий рівень фінансування є недостатнім. Перспективи розвитку державного бюджету в Україні за умови зовнішньої агресії є доволі складні. Видатки на оборону та захист держави є незначними, і лише підтримка зовнішніх партнерів може забезпечити цю сферу фінансово.



Мал. 2. Дані розраховані авторами за даними джерел¹

Отже, влада держави, реагуючи на вторгнення російської федерації, прийняла ряд нормативно-правових актів (Закон України «Про національну безпеку України», Указ Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» тощо). Внесені зміни і до Закону України Про Державний бюджет України на 2022 рік, збільшено витрати на оборону та громадський порядок у кілька разів від запланованого до широкомасштабного вторгнення, змінено статтю витрат на розвиток, закупівлю, модернізацію та ремонт озброєння, військової техніки, засобів та обладнання. Прийняті: Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів

¹ Попередні бюджети (2012–2019 рр.) / Міністерство фінансів України. URL: <https://mof.gov.ua/uk/previous-years-budgets>; Звіт про виконання Державного бюджету України за 2020 рік: Постанова Верховної Ради України від 18.06.2021 № 1567-IX URL: <https://mof.gov.ua/uk/current-year-budget-information>; Про Державний бюджет України на 2021 рік: Закон України від 15.12.2020 р. № 1082-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1082-20#Text>; Показники виконання Державного бюджету України за січень–вересень 2022 року. URL: https://mof.gov.ua/-uk/budget_2022-538

у період воєнного стану» від 11 березня 2022 року № 252¹; Закон України «Про Державний бюджет України» на 2023 рік².

Однак, перед державою сьогодні стоїть важливе завдання працювати на перспективу та планувати видатки державного бюджету так, щоб мати можливість купувати потрібну збройним силам України техніку та озброєння, відновити виробництво техніки та зброї для забезпечення сфери оборони. Ми розуміємо, що сьогодні, під обстрілами, це зробити на території України вкрай важко, однак потрібно запланувати зазначені заходи на майбутнє, щоб після перемоги, здійснити задумане. Крім того, це дозволить збільшити кількість робочих місць, підтримати економіку держави та пришвидшити її відновлення.

*Плотнікова М. В.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри міжнародного, європейського права
та порівняльного правознавства
Навчально-науковий інститут права
Сумського державного університету
(м. Суми, Україна)*

ПРАВОВІ ЗАСАДИ МІЖНАРОДНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ У КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

Євроінтеграція визначає вектор розвитку українського суспільства, стосується більшості сфер державного управління, обумовлює напрямки правотворчої діяльності та впливає на порядок реалізації функцій органів публічної адміністрації.

¹ Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану: постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2022 р. № 252. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252-2022-%D0%BF#Text>

² Про Державний бюджет України на 2023 рік: Закон України від 03.11.2022 р. № 2710-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2710-IX#top>

Євроінтеграційні процеси дослідники характеризують як діяльність держави щодо імплементації європейських принципів та стандартів, яких повинна дотримуватись держава для вступу до Європейського Союзу та налагодження тісного співробітництва з європейськими державами¹. На наш погляд, співробітництво також здійснюється не тільки з європейськими державами, а й з інституціями та органами самого Європейського Союзу.

Національний банк України з метою забезпечити інтеграцію фінансового ринку України у європейський фінансовий простір співпрацює з органами нагляду держав-членів ЄС, до яких належать Європейський орган банківського нагляду (ЕБА) та Європейський орган страхування і пенсійного забезпечення (ЕІОРА), а також з Європейським центральним банком².

Особлива роль Національного банку України обумовлена його конституційною функцією по підтриманню стабільності національної грошової одиниці, визначає його місце у системі органів публічної влади. Правовий статус Національного банку України визначений у Конституції, де закріплено його основну функцію, а також у Законі України «Про Національний банк України». Окремі напрямки реалізації повноважень Національного банку України визначені у Законах України «Про банки і банківську діяльність», «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг», «Про валюту і валютні операції», а також підзаконних нормативно-правових актах самого Національного банку України.

Окрім основної функції по забезпеченню стабільності національної грошової одиниці у Законі України «Про Національний банк України» визначено перелік інших функцій. Серед них у ст. 7 передбачено, що центральний банк представляє інтереси України в центральних банках інших держав, міжнародних банках та інших кредитних установах, де співробітництво здійснюється на рівні центральних банків. Більше детально реалізація цієї функції визначена у ст. 43 Закону, а саме: Національний

¹ Савенко Г. В. Щодо питання визначення поняття та змісту євроінтеграційних процесів // Міжнародний науковий журнал. 2016. № 9. С. 132. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/mnj_2016_9_34

² Європейська інтеграція / Національний банк України. URL: <https://bank.gov.ua/ua/about/international/euro-integration#section-3>

банк має право брати участь у формуванні капіталу і діяльності міжнародних організацій відповідно до міжнародних договорів, учасницею яких є Україна, а також відповідно до угод між ним та іноземними центральними банками¹. В. Л. Кротюк характеризує цей напрям діяльності Національного банку України як його зовнішньоекономічну функцію. Таке міждержавне співробітництво здійснюється у відповідності із міжнародними договорами України, законодавчими актами, а також міжбанківськими угодами². Проте зазначені вище ЕВА та ЕЮРА не є центральними банками чи міжнародними кредитними установами, а входять до системи європейських фінансових регуляторів, завдання яких полягає у координації діяльності національних фінансових регуляторів держав — членів Європейського Союзу.

Розглянемо правові засади міжнародного співробітництва Національного банку України на прикладі ЕВА. Правовий статус ЕВА визначено Регламентом 1093/2010/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 24 листопада 2010 року про заснування Європейського органу банківського нагляду³. У ст. 33 Регламенту 1093/2010/ЄС передбачається повноваження ЕВА налагоджувати контакти та укладати адміністративні домовленості з регуляторними, наглядовими органами третіх країн. У ст. 75 Регламенту врегульовано порядок участі у роботі ЕВА третіх країн, до яких у відносинах з Європейським Союзом належить і Україна. Участь у роботі є відкритою для третіх країн, які уклали угоди з Європейським Союзом, за якими вони прийняли та застосовують європейське законодавство про регулювання ринків фінансових послуг. Для реалізації такої співпраці укладаються домовленості, у яких повинні визначатися, зокрема, характер, обсяг і процедурні аспекти залучення цих країн, включаючи положення, що стосуються фінансових внесків

¹ Про Національний банк України: Закон України від 20.05.1999 р. № 679-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/679-14#Text>

² Кротюк В. Л. Національний банк — центр банківської системи України. Організаційно правовий аналіз. Київ: Ін Юре. С. 82.

³ Consolidated text: Regulation (EU) No 1093/2010 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 establishing a European Supervisory Authority (European Banking Authority), amending Decision No 716/2009/EC and repealing Commission Decision 2009/78/EC. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2010/1093/>

і персоналу, також може бути передбачено представництво у якості спостерігача в Наглядовій раді ЕВА. Таким чином європейське законодавство передбачає співпрацю з органами фінансового регулювання та нагляду третіх країн на підставі укладання відповідних договорів міжвідомчого характеру.

Засади співробітництва між Україною та Європейським Союзом визначені насамперед в Угоді про асоціацію, де окреслено заходи з наближення чинного законодавства України до законодавства Європейського Союзу¹. У Плані заходів з виконання Угоди про асоціацію на Національний банк України уповноважено розробити низку проєктів законів для регулювання ринку фінансових послуг².

У Додатку XVII до Глави 6 Розділу IV Угоди про асоціацію деталізовано порядок здійснення нормативно-правового наближення у секторах, що потребують нормативно-правового наближення, зокрема у сфері фінансових послуг. Серед загальних принципів нормативно-правового наближення у ст. 2 Додатку XVII визначено принцип відкритого співробітництва, який означає, що сторони: зобов'язуються, з повною взаємною повагою, допомагати одна одній у виконанні завдань, які випливають із цього Додатка та Доповнень до нього; вживають будь-які відповідні заходи для забезпечення виконання зобов'язань, які випливають із цього Додатка та Доповнень до нього або з актів установ Європейського Союзу; сприяють досягненню нормативно-правового наближення і утримуються від будь-яких заходів, які можуть поставити під загрозу або затримати досягнення цілей цієї Угоди³.

¹ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text

² План заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 25.10.2017 р. № 1106. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1106-2017-%D0%BF#n10>

³ Додатки до Глави 6 до Розділу IV Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/file/text/26/f431629n21.doc>

Зрозуміло, що у документі не пояснюється визначення «будь-яких заходів», тому для визначення правових підстав співробітництва конкретних суб'єктів необхідно звертатися до національного законодавства.

Вище зазначалося, що правовий статус Національного банку України врегульовано низкою Законів, причому у Законі України «Про Національний банк України» не надається повноважень здійснювати міжнародне міжвідомче співробітництво. Проте у ст. 32 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» визначено засади співробітництва Національного банку України з міжнародними організаціями, державними органами і неурядовими організаціями іноземних держав. Так, у межах своїх повноважень у сфері державного регулювання ринків небанківських фінансових послуг Національний банк України може здійснювати співробітництво з міжнародними організаціями, державними органами і неурядовими організаціями іноземних держав з питань, що належать до його компетенції. Для цього центробанк має право укладати в письмовій формі міжнародні договори (угоди, меморандуми, протоколи тощо) або документи, які не регулюються міжнародним правом, чи приєднуватися до них¹. Європейський Союз є міжнародною організацією із своєрідним правовим статусом, реалізацію виконання завдань якої покладено на його інституції та органи, до останніх належать європейських фінансових регуляторів, зокрема ЕВА.

Загальний порядок укладення, виконання та припинення дії міжнародних договорів України визначено у Законі України «Про міжнародні договори України»². У ч. 4 ст. 3 цього Закону встановлено, що міжвідомчими є міжнародні договори України з питань, що належать до повноважень міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та державних колегіальних органів. У відповідній Постанові Кабінету Міністрів, ухваленій для реалізації цієї норми закону також відсутні згадки

¹ Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг: Закон України від 12.07.2001 р. № 2664-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2664-14#Text>

² Про міжнародні договори України: Закон України від 29.06.2004 р. № 1906-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1906-15#Text>

про Національний банк України¹. З огляду на те, що Національний банк не належить до перелічених суб'єктів, та характеризується подвійністю правового статусу (є центральним банком та особливим центральним органом державного управління відповідно до ст. 2 Закону України «Про Національний банк України»), можна визначити, що у спеціальному законодавстві, що регулює порядок укладання міжвідомчих міжнародних договорів, відсутні положення, які визначають порядок дій Національного банку України у цій сфері. Щоправда, у ч. 3 ст. 4 Закону України «Про міжнародні договори України» визначено, що Національний банк України може подавати пропозиції щодо укладання міжнародних договорів України, проте лише разом з Міністерством закордонних справ.

Підсумовуючи слід зазначити, що аспектам міжнародного співробітництва Національного банку України із міжнародними фінансовими організаціями, з центральними банками інших держав приділяється увага дослідників. Проте повноваження Національного банку України укладати міжнародні договори детально не аналізується, хоча питання міжнародного співробітництва з органами Європейського Союзу сьогодні є як ніколи актуальними. Неналежність Національного банку України до центральних органів виконавчої влади, обумовлює відсутність належного правового регулювання укладання ним міжвідомчих міжнародних договорів. Як недолік банківського законодавства можна також відмітити те, що правовий статус центрального банку визначається щонайменш чотирма законами, а базовий Закон «Про Національний банк України» не містить положень, які б регламентували порядок здійснення міжнародного співробітництва з органами та установами Європейського Союзу.

¹ Про затвердження Положення про порядок укладання, виконання та денонсації міжнародних договорів України міжвідомчого характеру: постанова Кабінету Міністрів України від 17.06.1994 р. № 422. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/422-94-%D0%BF#Text>

Рой О. В.,
кандидат юридичних наук,
адвокат, консультант Комітету Верховної ради України
з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів,
радник Запорізького міського голови
(м. Запоріжжя, Україна)

ДО ПРОБЛЕМ ФУНКЦІОНУВАННЯ ДОБРОВОЛЬЧИХ ФОРМУВАНЬ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

Стратегічною метою України на сучасному етапі функціонування держави є створення дієвих інститутів, у тому числі, щодо забезпечення обороноздатності держави в умовах дії правового режиму воєнного стану та після його скасування. На сьогодні, спостерігається активна правотворчість органів держави для вирішення нагальних проблем, що призводить до виникнення нових правовідносин між фізичними і юридичними особами та суб'єктами публічної адміністрації. Наприклад, у 2021 та 2022 роках новим було прийняття Законів України «Про основи національного спротиву»¹, «Про забезпечення участі цивільних осіб у захисті України»². Тому актуальність теми дослідження викликана тим, що правильне визначення понять, створення та ліквідації добровольчих формувань, їх забезпечення та фінансування, повноважень суб'єктів правозастосування та інших питань дає змогу уникнути проблем, що виникають у процесі взаємодії та функціонування добровольчих формувань та органів публічної адміністрації.

До проблеми проблем функціонування добровольчих формувань територіальної громади чи дотичних тем звертались такі вчені, як О. В. Баганець, О. С. Бондар, Ю. Г. Кальниш,

¹ Про основи національного спротиву: Закон України від 16.07.2021 р. № 1702-IX // Відомості Верховної Ради України. 2021. № 41. Ст. 339.

² Про забезпечення участі цивільних осіб у захисті України: Закон України від 03.03.2022 р. № 2114-IX (дата оновлення: 03.03.2022 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2114-20#Text> (дата звернення: 20.11.2022).

О. А. Троянський та ін. Проте, на сьогодні інститут добровольчого формування є новим у законодавстві України, тому не сформувалось єдиного розуміння в питаннях визначення дефініцій, прав та повноважень, механізму функціонування.

Вважаємо, що досягнення питань належного функціонування добровольчих формувань можливі за умови ретельного аналізу означеного поняття. Так, Закон України «Про основи національного спротиву» у статті 1 визначає, що добровольче формування територіальної громади (далі — ДФТГ) — воєнізований підрозділ, сформований на добровільній основі з громадян України, які проживають у межах території відповідної територіальної громади, який призначений для участі у підготовці та виконанні завдань територіальної оборони¹. Відповідно до положень вищевказаного закону, добровольчі формування територіальної громади входять до складу територіальної оборони, що, у свою чергу, визначається як система загальнодержавних, воєнних і спеціальних заходів, що здійснюються у мирний час та в особливий період з метою протидії воєнним загрозам, а також для надання допомоги у захисті населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій². З огляду на викладене, нами звертається увага на те, що дефініція добровольчого формування територіальної громади підлягає уточненню, оскільки на членів добровольчих формувань розповсюджується дія статутів Збройних Сил України, тобто члени ДФТГ фактично з деякими особливостями проходять військову службу.

Згідно із вимогами Положення про добровольчі формування територіальних громад, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 року № 1449 (далі — Положення про ДФТГ) для виконання завдань територіальної оборони у своїх межах територіальні громади ініціюють утворення добровольчих формувань. Командування Сил територіальної оборони Збройних Сил через командирів військових частин Сил територіальної оборони Збройних Сил заохочує жителів

¹ Про основи національного спротиву: Закон України від 16.07.2021 р. № 1702-IX // Відомості Верховної Ради України. 2021. № 41. Ст. 339.

² Там само.

територіальних громад до утворення добровольчих формувань шляхом інформування чи вжиття інших заходів. Добровольче формування утворюється зборами ініціативної групи жителів територіальної громади у присутності командира військової частини Сил територіальної оборони Збройних Сил та уповноважених представників органу місцевого самоврядування відповідної територіальної громади. За результатами зборів складається протокол зборів ініціативної групи про утворення добровольчого формування територіальної громади. Один примірник протоколу зберігають члени ініціативної групи. Два примірники протоколу передаються до органу місцевого самоврядування, на території здійснення повноважень якого функціонуватиме добровольче формування, один з яких у подальшому разом з рішенням відповідного органу місцевого самоврядування про погодження утворення добровольчого формування і рекомендацією про призначення кандидата на посаду командира добровольчого формування надсилається командирові відповідної військової частини Сил територіальної оборони Збройних Сил¹. Разом з тим, положення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», який відповідно до Конституції України визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування² не містять повноваження органу місцевого самоврядування щодо погодження створення ДФТГ і надання рекомендацій щодо призначення командира ДФТГ.

З огляду на положення ч. 2 ст. 19 Конституції України³ та у зв'язку із законодавчою прогалиною слід внести відповідні зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»

¹ Положення про добровольчі формування територіальних громад, затвердженого: постановою Кабінету Міністрів України від 29.12.2021 р. № 1449. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1449-2021-%D0%BF#-n11> (дата звернення: 20.11.2022).

² Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.

³ Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

в частині надання повноважень органам місцевого самоврядування щодо утворення та функціонування ДФТГ.

Так, Законом України «Про основи національного спротиву» передбачено, що сільські, селищні та міські ради: забезпечують у межах відповідних видатків місцевих бюджетів належне фінансування заходів національного спротиву місцевого значення та підготовки громадян України до національного спротиву. Фінансування та матеріально-технічне забезпечення національного спротиву здійснюються за рахунок і в межах коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів, а також з інших не заборонених законодавством України джерел¹. Порядок організації, забезпечення та проведення підготовки добровольчих формувань територіальних громад до виконання завдань територіальної оборони, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 року № 1447 визначає, що фінансування та матеріально-технічне забезпечення заходів з підготовки добровольчих формувань здійснюється за рахунок і в межах коштів державного бюджету, видатків місцевих бюджетів, інших джерел, не заборонених законодавством².

На думку О. А. Москаленко, юридична особа публічного права — це організація, яку утворено на підставі розпорядчого акта Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування відповідно до норм публічного права з метою виконання переважно функцій держави або місцевого самоврядування³.

Окремої уваги заслуговує питання безпосереднього фінансування ДФТГ з міських бюджетів з огляду на те, що ДФТГ не

¹ Про основи національного спротиву: Закон України від 16.07.2021 р. № 1702-IX // Відомості Верховної Ради України. 2021. № 41. Ст. 339.

² Порядок організації, забезпечення та проведення підготовки добровольчих формувань територіальних громад до виконання завдань територіальної оборони: постанова Кабінету Міністрів України від 29.12.2021 р. № 1447. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1447-2021-%D0%BF#Text> (дата звернення: 21.11.2022).

³ Москаленко О. С. Юридичні особи публічного права: змістовно-пояснювальна характеристика // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: «Юриспруденція». 2021 № 51. С. 56–59. URL: <https://vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc51/13.pdf> (дата звернення: 21.11.2022).

є юридичною особою, не має банківських рахунків, та не має передбаченого законодавством належного обліку матеріальних цінностей. Фактично, органи місцевого самоврядування приймають цільові програми територіальної оборони, наприклад проект Обласної цільової програми територіальної оборони у Миколаївській області на 2022–2026 роки¹, доводячи кошти військовим частинам чи територіальним центрам комплектування та соціальної підтримки. Тобто, забезпечення ДФТГ за рахунок місцевих бюджетів є опосередкованим та ускладненим, тому потребує врегулювання питання більш простого та ефективного механізму забезпечення. Так, Законом України «Про участь громадян в охороні громадського порядку та державного кордону»² передбачено діяльність громадських формувань, що мають статус юридичної особи, можуть мати банківські рахунки та є повноцінними суб'єктами цивільних, господарських правовідносин. Тому, пропонується врегулювати питання забезпечення ДФТГ надавши їм статус юридичної особи, підвищити вимоги, яким мають відповідати ДФТГ, забезпечити посилений контроль за їх діяльністю, що, у свою чергу, дасть змогу забезпечити ефективне функціонування інституту ДФТГ, та використання максимального потенціалу ДТФГ із дотриманням прав та гарантій членів формувань.

Нами позитивно сприймаються вищезгадані зміни до законодавства України в частині законодавчого врегулювання питань територіальної оборони та добровольчих формувань, що має активізувати також нові наукові дискусії із вказаної проблематики. Проте, чи є вдалою вказана модель функціонування інституту національного спротиву, покаже практика правозастосування та практика розгляду справ адміністративними судами у разі виникнення публічно-правових спорів.

На основі дослідженого матеріалу можна зробити висновок про те, що добровольчі формування територіальних громад

¹ Проект Обласної цільової програми територіальної оборони у Миколаївській області на 2022–2026 роки. URL: <https://www.mk-oblrada.gov.ua/UserFiles/decreeproject/1644912710620b604653f85.pdf> (дата звернення: 21.11.2022).

² Про участь громадян в охороні громадського порядку та державного кордону: Закон України від 22.06.2000 р. № 1835-III // Відомості Верховної Ради України. 2000. № 40. Ст. 338.

є ефективним елементом національної оборони, натомість, пропонується врегулювати питання правового статусу членів ДФТГ як військовослужбовців, що сприятиме забезпеченню прав, свобод та інтересів членів ДФТГ, а також надати можливість ДФТГ мати статус юридичної особи.

*Сударенко О. В.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права ФМТП;
Ніколаєва Л. В.,
кандидат юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права ФМТП,
Державний торговельно-економічний університет
(м. Київ, Україна)*

ПОВНОВАЖЕННЯ ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ У СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСІВ

Вже не перший рік наша держава перебуває під агресією з боку російської федерації: 2014–2021 — анексія територій нашої держави, а з лютого 2022 — активна фаза війни. Відповідно у сфері обігу публічних фінансів з’явилися нові суб’єкти — військові адміністрації. Правовий статус та повноваження цих тимчасових державних органів, створених внаслідок запровадження на території України воєнного стану, визначено Законом України «Про правовий режим воєнного стану» (далі — Закон)¹. Так, вже на 24 лютого 2022 року Указом Президента України № 68/2022 «Про утворення військових адміністрацій» було утворено відповідні військові адміністрації на рівні областей та районів². В ході

¹ Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

² Про утворення військових адміністрацій: Указ Президента України від 24.02.2022 р. № 68/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022#Text>

звільнення від агресора наших територій створюються військові адміністрації на рівні сіл, селищ, міст, зокрема, відповідно до Указу Президента України «Про утворення військових адміністрацій населених пунктів у Херсонській області» від 27 жовтня 2022 року № 738/2022¹. Отже, військові адміністрації створюються на трьох рівнях: на рівні області, районну, населених пунктів (сіл, селищ, міст).

Військові адміністрації населених пунктів мають ряд повноважень у сфері забезпечення обігу публічних фінансів. Так, у сфері бюджету вони наділені повноваженнями щодо забезпечення ефективного використання природних, трудових та фінансових ресурсів; складання та затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього, забезпечення виконання відповідного бюджету; встановлення для підприємств, установ, організацій, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, розміру частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету; забезпечення реалізації державних гарантій (пункти 2, 5, 11, 44 ст. 15)². Ряд повноважень передбачено і у сфері податків, у разі якщо рішення відповідної ради з такого питання не прийнято: встановлення ставок місцевих податків і зборів відповідно до Податкового кодексу України; прийняття рішення щодо надання пільг зі сплати податків і зборів (пункти 6 та 7 ст. 15). Проте тут постає питання про можливість реалізації зазначених повноважень військовими адміністраціями у сфері податків, оскільки Податковим кодексом України не передбачено повноважень зазначених суб'єктів, а у п. 5.2 ст. 5 кодексу передбачено примат норм Податкового кодексу³. Водночас, нормами Закону України «Про правовий режим воєнного стану», який є спеціальним та прийнятий пізніше Податкового кодексу, також передбачено примат норм. Цю колізію вирішуємо за загальним правилом на користь норм спеціального Закону.

¹ Про утворення військових адміністрацій населених пунктів у Херсонській області: Указ Президента України від 27.10.2022 р. № 738/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/738/2022#Text>

² Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

³ Податковий кодекс України від 02.12.2011 р. № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>

Військові адміністрації населених пунктів здійснюють також делеговані повноваження органів виконавчої влади, що надані органам місцевого самоврядування законами України. Згідно з п. 22-2 Розділу IV Бюджетного кодексу України військові адміністрації мають право приймати рішення про перерахування коштів з місцевого бюджету до Державного для здійснення згідно із законом заходів загальної мобілізації та з метою відсічі збройної агресії російської федерації проти України та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності¹.

Щодо районних, обласних військових адміністрацій, то згідно з ч. 3 ст. 15 Закону, крім складання та затвердження відповідного бюджету і внесення до нього змін у разі потреби, вони наділені також правом затвердження звіту щодо виконання відповідного бюджету та правом розподілу міжбюджетних трансфертів. При цьому обласні військові адміністрації згідно з пунктами 69.14 та 69.15 п. 69 підрозділу 10 Розділу XX Податкового кодексу мають право визначати перелік земельних ділянок (земельних паїв, часток) засмічених вибухонебезпечними предметами та/або на яких наявні фортифікаційні споруди власників або користувачів (у тому числі на умовах оренди), яких звільнено від нарахування та сплати плати за землю (земельного податку) та загального мінімального податкового зобов'язання за такі земельні ділянки. Водночас часові межі таких пільг визначені парламентом нашої держави. Разом з тим, для забезпечення можливості реалізації органами Державної податкової служби повноважень у сфері контролю за справами податків, вважаємо за доцільне доповнити норми пунктів 69.15 п. 69 підрозділу 10 Розділу XX Податкового кодексу положеннями, щодо передачі (надсилання) у десятиденний строк з дня прийняття рішення, до контролюючого органу, в якому перебувають на обліку платники плати за землю.

Бюджетні повноваження зазначених суб'єктів врегульовано у Постанові Кабінету Міністрів України від 11 березня 2022 року № 252 «Деякі питання формування та виконання місцевих

¹ Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>

бюджетів у період воєнного стану»¹. Так, військові адміністрації населених пунктів, обласні, районні та Київська міська військові адміністрації: приймають за поданням місцевих фінансових органів рішення про внесення змін до рішень про місцеві бюджети; здійснюють без погодження відповідною комісією місцевої ради передачу бюджетних призначень від одного головного розпорядника бюджетних коштів до іншого, перерозподіл видатків бюджету і надання кредитів з бюджету за бюджетними програмами, включаючи резервний фонд бюджету, додаткові дотації та субвенції, у межах загального обсягу бюджетних призначень головного розпорядника бюджетних коштів, а також збільшення видатків розвитку за рахунок зменшення інших видатків (окремо за загальним та спеціальним фондами бюджету) за бюджетною програмою; затверджують місцеві (цільові) програми (вносять до них зміни) з дотриманням вимог статті 91 Бюджетного кодексу України; можуть приймати рішення (кожна із сторін) про передачу коштів у вигляді міжбюджетного трансферту до відповідного місцевого бюджету без укладення договорів; здійснюють розподіл та перерозподіл обсягів трансфертів з державного та місцевих бюджетів місцевим бюджетам; здійснюють управління коштами місцевих бюджетів без оприлюднення нормативно-правових актів та інших документів, які застосовуються під час бюджетного процесу; затверджують місцеві бюджети, складені місцевими фінансовими органами. Проект рішення місцевої ради, військової адміністрації про передачу коштів у вигляді міжбюджетного трансферту (крім міжбюджетних трансфертів, передбачених пунктами 1, 4 частини другої статті 101 Бюджетного кодексу України) до відповідного місцевого бюджету іншої області та/або м. Києва в обов'язковому порядку підлягає погодженню Міністерством фінансів шляхом надання відповідного листа. Отже, для реалізації покладених на військові адміністрації повноважень, вони вступають у правовідносини з місцевими фінансовими органами (фінансовий структурний підрозділ військової адміністрації), розпорядниками бюджетних коштів, органами Державної казначейської служби, Міністерством фінансів України.

¹ Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану: постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2022 р. № 252. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252-2022-п#Text>

Оскільки військові адміністрації це тимчасові *державні* органи, можна було б припустити, що фінансування діяльності зазначених суб'єктів відбувається за рахунок коштів Державного бюджету. Проте, згідно з ч. 6 ст. 4 Закону фінансування діяльності військових адміністрацій відбувається за рахунок того бюджету, повноваження якого суб'єкта виконує військова адміністрація: повноваження органу місцевого самоврядування — за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету, а інші функції — за рахунок коштів Державного бюджету. Начальник відповідної військової адміністрації виконує функції розпорядника бюджетних коштів (п. 4 ч. 6 ст. 15)¹.

Щодо контролю за діяльністю військових адміністрацій у сфері обігу публічних коштів, то відповідно до ст. 4 Закону такий контроль здійснює Генеральний штаб збройних Сил України (з питань забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, здійснення заходів правового режиму воєнного стану), стосовно інших питань — Кабінет Міністрів України (щодо обласних військових адміністрацій), а щодо районних — крім Уряду, ще й обласні військові адміністрації.

*Тимошук В. П.,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник
відділу проблем державного управління
та адміністративного права
Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України
(м. Київ, Україна)*

ЩОДО ФУНКЦІЙ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ДЛЯ ЦІЛЕЙ ЗАКОНУ «ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ»

Великим досягненням України у 2022 році, навіть в умовах повномасштабної війни, стало ухвалення та підписання Закону України «Про адміністративну процедуру» (далі — ЗАП).

¹ Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

Нагадаю, що у другому читанні ЗАП був ухвалений 16 листопада 2021 року. До нього було застосовано вето Президента. Прийняття ЗАП з пропозиціями глави держави відбулося 17 лютого 2022 року. Через лютневе повномасштабне вторгнення РФ в Україну підписання Закону Президентом відбулося лише 13 червня 2022 року, а офіційне оприлюднення — у «Голосі України» 15 червня 2022 року. Набрання чинності ЗАП передбачене за 18 місяців після оприлюднення, тобто 15 грудня 2023 року.

Це великий крок для практики та науки адміністративного права. Водночас це і нові виклики та нові можливості. І одна з найбільш системних — це визначення меж публічного адміністрування у контексті встановлення предметного обсягу функцій публічної адміністрації.

У ЗАП є кілька орієнтирів, які підказують основний обсяг функцій публічної адміністрації. У пункті 11 ч. 1 ст. 2 ЗАП визначено, що функції публічної адміністрації це «надання адміністративних послуг, здійснення інспекційної (контрольної, наглядової) діяльності, вирішення інших справ за заявою особи або за власною ініціативою адміністративного органу».

З адміністративними послугами, які до того ж в Україні як явище з 2012 року закріплені навіть на рівні Закону «Про адміністративні послуги», то ситуація досить визначена. Достатньо добре розроблено в теорії і на практиці також розуміння інспекційної (контрольної, наглядової) діяльності.

Але за суб'єктами та предметною характеристикою все ж є виклики щодо тих суб'єктів, які не є статутними (статусними) органами виконавчої влади (далі — ОВВ) та органами місцевого самоврядування (далі — ОМС). Адже, як констатує і ч. 1 ст. 1 ЗАП (предмет Закону), і п.1 ч. 1 ст. 2 ЗАП (визначення терміну «адміністративний орган»), адміністративні справи вирішуються та адміністративні акти приймаються, тобто до адміністративних органів належать не лише ОВВ і ОМС, органи влади Автономної Республіки Крим, «а й інші суб'єкти (виділення. — В. Т.), які відповідно до закону уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації».

Деякі з цих суб'єктів також відносно очевидні. Наприклад, це державні та комунальні підприємства — акредитовані суб'єкти

з повноваженнями у сфері державної реєстрації прав на нерухоме майно — у період дії відповідного законодавства 2016–2019 років. Зокрема, комунальне підприємство «Бюро технічної інвентаризації», яке отримувало таку акредитацію, саме при виконанні цих реєстраційних функцій повинно було розглядатися як адміністративний орган, адже у цій частині воно (його уповноважений працівник) виконувало такий самий обсяг повноважень з державної реєстрації нерухомості як і державні реєстратори органів місцевого самоврядування та районних державних адміністрацій. Закон у цій частині встановив для усіх суб'єктів однаковий правовий режим, однакову процедуру. І це (був) публічно-правовий (адміністративний) режим.

Серед поточних прикладів державних підприємств можна назвати державне підприємство «Документ» у сфері управління Державної міграційної служби. Це підприємство тематичним законом уповноважене на виконання тих же функцій, що виконують і ЦНАП ОМС в частині прийому заяв на оформлення паспортних документів громадян України, та на видачу результатів цих адміністративних послуг. Отже, в частині прийняття заяв-анкет на оформлення паспортів — це ДП є «адміністративним органом» у значенні ЗАП. Адже воно здійснює цю діяльність на підставі того ж «паспортного» закону, що і центри надання адміністративних послуг ОМС.

Загалом, тут немає принципового значення і форма власності підприємства (суб'єкта господарювання). До прикладу, окремі станції технічного обслуговування (далі — СТО), які здебільшого перебувають у приватній власності, також отримують від держави повноваження проводити «обов'язковий технічний контроль» транспортних засобів. Зокрема, це обов'язково для таксі та автомобілів, що використовуються для перевезення пасажирів або вантажів з метою отримання прибутку. Тож коли особа звертається на таке СТО з проханням замінити мастило, а також провести обов'язковий технічний контроль, то ці відносини (заміна мастила і технічний контроль) належать до різних сфер. Заміна мастила — це цивільно-правові відносини. А обов'язковий технічний контроль і видача відповідного документа — це вже адміністративні відносини, адже в цій частині СТО діє як адміністративний орган. Замовникові видається

протокол перевірки технічного стану або акт невідповідності технічного стану транспортного засобу. Ця інформація також заноситься до загальнодержавної бази даних про результати обов'язкового технічного контролю транспортних засобів. І тут вже має застосовуватися ЗАП. У цьому випадку держава повністю делегувала (можна навіть охарактеризувати як «приватизувала») функцію обов'язкового технічного контролю, бо державні органи (чи інші публічні суб'єкти) її не здійснюють. Проте, загалом вимога цього контролю встановлена державою і потрібна для забезпечення публічної безпеки (безпеки транспорту). Тож і режим тут застосовується публічно-правовий, а не цивільно-правовий. Врешті саме держава несе відповідальність за належність такого технічного контролю.

Окремо треба звертати увагу ще на кілька груп суб'єктів та відносин.

Відносно розробленим в Україні є питання *органів професійного самоврядування*. Попри незавершеність і часом недосконалість законодавчого регулювання діяльності цих суб'єктів, динаміка є досить позитивною. Професійне самоврядування у юридичних професіях (тобто адвокатів, нотаріусів) має усі ознаки здійснення публічних завдань адміністративного характеру та, відповідно, функцій публічної адміністрації. Адже допуск до цих професій, питання дисциплінарної відповідальності та, особливо, виключення з професії — це ті функції, які раніше виконувала держава, але тепер вони переважно належать саме органам професійного самоврядування. Тому до цих відносин повинен застосовуватися ЗАП. Власне, тут ключовий критерій — це теж базовий поділ права на публічне та приватне. У цих відносинах не можуть застосовуватися цивільно-правові інструменти, адже вони не нададуть особі необхідного рівня захисту. Тут є публічно-правові зобов'язання держави, і суб'єктивне публічне право особи. Відповідно, якщо особа відповідає вимогам щодо професії, то їй зобов'язані надати доступ до такої професії. Якщо особа належно виконує свою роботу, то її не можуть свавільно виключити з професії. Але якщо виникають проблеми, то розгляд таких справ має відбуватися за усіма «стандартами» ЗАП: гарантування права на участь (право бути вислуханою та подавати докази); право доступу до

матеріалів справи; обов'язки адміністративного органу мотивувати свої негативні рішення та зазначати порядок їх оскарження тощо.

Це все стосується й інших вільних професій: аудиторів, архітекторів тощо. Окремі перспективи з'являються також у медичних професіях (лікарі, стоматологи, медсестри, фармацевти тощо), де також планується впровадження професійного самоврядування¹.

В європейських країнах «функції публічної адміністрації» реалізуються і в таких відносинах, як, наприклад, зарахування дитини до публічної школи за місцем проживання. У цьому разі директор/адміністрація школи розглядається як адміністративний орган. Очевидно, і Україна повинна стати на таке розуміння функцій публічної адміністрації та адміністративного органу. Адже у цих випадках йдеться про реалізацію особою суб'єктивного публічного права (на освіту) та навіть більше — про виконання обов'язку батьками («повна загальна середня освіта є обов'язковою» за статтею 53 Конституції України). Тож директор публічної школи зобов'язаний або зарахувати дитину до школи, або надати обґрунтовану відмову. І таке рішення з точки зору процедури має ухвалюватися як адміністративний акт за правилами ЗАП, оформлятися і доводитися до відома адресата за правилами ЗАП. Власне і оскарження має здійснюватися за правилами ЗАП та/або до адміністративного суду. Адже тут йдеться не про приватно-правові відносини, а саме про публічно-правові відносини.

Загалом, питання щодо таких публічних установ обов'язкового характеру (державні та комунальні ЗВО, школи, дошкільні заклади, медичні заклади) та навіть інших публічних установ, де держава виконує свої функції в міру економічної спроможності (бібліотеки, спортзали тощо) щонайменше у питанні доступу до цих послуг (установ) — має застосовуватися публічно-правовий режим. Адже тут держава виконує взяті на себе зобов'язання. І ці зобов'язання реалізуються через функції публічної

¹ Про «Про самоврядування у сфері охорони здоров'я»: законопроект. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/moz-predstavtylo-zakonoprojekt-pro-samovriaduvannia-u-sferi-okhorony-zdorovia-na-hromadske-obhovorennya> (дата звернення: 29.11.2022).

адміністрації (а не законодавчої чи судової влади), оскільки йдеться про виконавчу владу, виконання закону. Це не комерційна діяльність, адже держава за загальним правилом не повинна конкурувати з приватним сектором. Тут держава виконує сама свої публічні зобов'язання. Тож держава повинна своїм інструментарієм забезпечувати і *права громадян на доступ до цих послуг (і установ)*. І саме ЗАП є оптимальним засобом захисту особи від потенційного свавілля.

Ще одна важлива категорія суб'єктів та відносин, які теж підпадають під ознаки функціонального «адміністративного органу» — це надавачі так званих «*комунальних послуг загального інтересу*»¹ (постачання електрики, води, централізоване теплопостачання тощо). Існують обґрунтовані підстави вважати, що у цій сфері публічно-правовий характер носять не лише відносини між надавачами цих послуг та Регулятором (державними та або місцевими регуляторами), але й, принаймні, частина відносин між споживачами цих послуг та їх надавачами. Адже рішення про *підключення до мереж або відключення від мереж* (від надання цих послуг) має настільки високий рівень публічного інтересу, що потребує регулювання таких відносин саме з використання публічно-правових інструментів. Надто «нерівним» тут є становище суб'єктів Відносин, тому держава повинна надати відповідні права для особи та визначити обов'язки для надавачів таких послуг і контролювати їх виконання. В Україні для однозначного вирішення цього питання треба сподіватися не лише на адміністративну практику (від Регулятора) та судову практику (хоча і на неї також). Варто також внести відповідні чіткі зобов'язання щодо поширення дії ЗАП на такі відносини, або у спеціальні (тематичні) закони, або навіть у самому ЗАП. Тобто доступ до цих послуг також має гарантуватися та захищатися державою.

Загалом можна підсумувати, що з одного боку питання виконання функцій публічної адміністрації є достатньо добре

¹ Стандарти якості для послуг загального інтересу в Європі: повідомленні Європейської Комісії = «A Quality Framework for Services of General Interest in Europe» // EC COM(2011) 900 final, available at. URL: https://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/president/news/speeches-statements/pdf/20111220_1_en.pdf

формалізоване у ЗАП. Принаймні, щодо частини «класичних» напрямків та видів діяльності держави, таких як: надання адміністративних послуг та здійснення інспекційної/контрольної, наглядової діяльності. І це вже дуже добрий орієнтир для практики. З іншого боку, є ще значний простір для підвищення ефективності застосування ЗАП завдяки розвитку адміністративної та судової практики і належного окреслення меж публічного адміністрування. І основними орієнтирами тут є саме ті критерії, що відмежовують публічне право від приватного. Це публічні завдання, які виконує держава (безпека, правопорядок тощо), публічні зобов'язання, які бере на себе сучасна соціальна держава (соціальний захист, освіта, охорона здоров'я тощо), публічно-правовий захист, який має надавати сучасна правова держава для отримання послуг публічних установ (публічні бібліотеки, спортзали тощо) чи навіть послуг приватноправового характеру (як-от, доступ до комунальних послуг загального інтересу), але які мають бути гарантовані державою. Власне той аспект, що певні функції можуть делегуватися повністю чи частково (як елемент розширення доступу до послуг) навіть приватному сектору не означає «автоматичного» переведення цих відносин у приватноправові. Треба зважати на суть спеціального (тематичного) регулювання, на збереження у цьому регулюванні зобов'язань держави, однакових вимог і стандартів до публічних та приватних суб'єктів, на суть і зміст рішень, які приймаються у відповідних відносинах. І якщо немає можливості перейти на рівень рівноправних, вільних, конкурентних відносин без потреби державного втручання, публічно-правового регулювання та гарантованого захисту особи, то це вказує на потребу збереження публічно-правового характеру таких відносин і на поширення ЗАП на такі відносини.

*Янюк Н. В.,
кандидат юридичних наук, доцент,
Львівський національний
університет імені Івана Франка
(м. Львів, Україна)*

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА АЛЬТЕРНАТИВНУ (НЕВІЙСЬКОВУ) СЛУЖБУ В УКРАЇНІ В УМОВАХ РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ

Війна в Україні стала серйозним викликом основним засадам демократії і загальнолюдським цінностям. Конституційні права громадян в умовах режиму воєнного або надзвичайного стану можуть зазнавати певних обмежень і про це зазначено в ч. 1 ст. 64 Конституції України¹. Це положення відповідає Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами, Європейська конвенція з прав людини) — ст. 15: «Відступ від зобов'язань під час надзвичайної ситуації»². До категорії, так би мовити, «вразливих» прав в умовах надзвичайних правових режимів, у тому числі й воєнного стану, варто віднести право на альтернативну (невійськову) службу. Метою даного наукового дослідження стала низка проблемних питань, які виникають у зв'язку із заміною військової служби альтернативною (невійськовою) службою і забезпечення інтересів віруючих громадян України під час мобілізації.

Права на альтернативну (невійськову) службу має особливу правову природу, оскільки, з одного боку, є проявом конституційного права на свободу думки, совісті і релігії, а з іншого — слугує заміною у виконанні громадянами України військового

¹ Конституція України від 28.06.1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 22.11.2022).

² Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами) Європейська конвенція з прав людини). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text (дата звернення: 22.11.2022).

обов'язку. Питання альтернативної (невійськової) служби має багатогранний характер і його можна розглядати в різних площинах:

по-перше, як конституційне право особи, яке визначене статтею 35 Конституції України і може бути обмеженим в умовах воєнного стану;

по-друге, як замінний спосіб виконання конституційного обов'язку відбувати військову службу;

по-третє, як систему процедурних дій, які розпочинаються поданням заяви віруючим громадянином і винесенням рішення уповноваженого суб'єкта та його виконанням, тобто безпосереднім проходженням альтернативної служби у встановленому порядку;

по-четверте як суспільно-корисний вид діяльності, що охоплюється поняттям «публічна служба» відповідно до п. 17 ч. 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України (КАС України)¹, а відтак спори, які виникають щодо альтернативної (невійськової) служби є різновидом публічно-правових спорів і вирішуються в порядку адміністративного судочинства.

Також право на альтернативу службу є гарантією з боку держави для сприяння у реалізації права на свободу совісті і віросповідання, а це зумовлює потребу у формуванні процедурних регуляторів для вирішення питання про надання такого права, і потребує взаємодії територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки (військових комісаріатів) з місцевими державними адміністраціями.

Право на альтернативну (невійськову) службу є похідним від права на свободу совісті і віросповідання, яке проголошене міжнародними актами, визнаними і ратифікованими Україною. У ст. 18 Загальної декларації прав людини від 10 грудня 1948 року визнано, що «кожна людина має право на свободу думки, совісті і релігії»². Подібна норма міститься і в ст. 9 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами)

¹ Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2147%D0%B0-19#n2> (дата звернення: 22.11.2022).

² Загальна декларація прав людини від 10.12.1948 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text (дата звернення: 22.11.2022).

(Європейська конвенція з прав людини), в якій зазначено, що це право включає «свободу змінювати свою релігію або переконання, а також свободу сповідувати свою релігію», бо переконання під час богослужіння, навчання, виконання та дотримання релігійної практики і ритуальних обрядів як одноособово, так і спільно з іншими, як прилюдно, так і приватно¹. Це право визначене і в Міжнародному пакті про політичні права від 16 грудня 1966 року. Ратифікувавши ці міжнародно-правові документи, Українська держава взяла на себе зобов'язання створити механізм для належної реалізації цього права.

Закон України «Про альтернативну (невійськову) службу»² став одним із перших законів, прийнятих після проголошення незалежності України у 1991 році, і був ведений в дію Постановою Верховної Ради України (*що відповідало існуючій на той час законодавчій процедурі*). У п. 3 Постанови визначено, що норми Закону України «Про альтернативну (невійськову) службу» мають пряму дію і застосовується до правовідносин, що «виникнуть після введення в дію цього Закону» і поширюються на громадян України, які «належать до діючих в Україні релігійних організацій (конфесій), віровчення яких не допускає користування зброєю та служби у збройних силах»³. Це свідчить про реальні наміри держави забезпечити реалізацію права на свободу совісті у тому числі і шляхом заміни обов'язку військової служби альтернативною (невійськовою) службою. У ст. 2 закону визначено, що таке право мають віруючі громадяни України, для яких виконання військового обов'язку суперечить релігійним переконанням, і за умови, якщо ці громадяни належать до «діючих згідно з законодавством України релігійних організацій, віровчення яких не допускає користування

¹ Про альтернативну (невійськову) службу: Закон України від 12.12.1991 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1975-12#Text> (дата звернення: 22.11.2022).

² Про порядок введення в дію Закону України «Про альтернативну (невійськову) службу»: постанова Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1976-12#Text> (дата звернення: 22.11.2022).

³ Про свободу совісті та релігійні організації: Закон України від 23.04.1991 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/987-12#Text> (дата звернення: 22.11.2022).

зброєю»¹. Релігійна організація має діяти відповідно до Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації», а статут такої організації підлягає державній реєстрації згідно зі ст. 14 закону в обласній, Київській та Севастопольській міських державних адміністраціях, а в Автономній Республіці Крим — Радою міністрів АРК за визначеною у цьому законі процедурою і строками².

Закріплення права на альтернативну (невійськову) службу у ст. 35 Конституції України від 28 червня 1996 року стало підтвердженням поваги з боку держави до фундаментальних прав людини. Водночас, це право пов'язане з виконанням конституційного обов'язку щодо захисту Вітчизни і відбуванням військової служби, згідно з ч. 2 ст. 65 Конституції України. На цьому наголошено і в ч. 2 ст. 35 Конституції України: «Ніхто не може бути увільнений від своїх обов'язків перед державою або відмовитися від виконання законів за мотивами релігійних переконань. У разі якщо виконання військового обов'язку суперечить релігійним переконанням громадянина, виконання цього обов'язку має бути замінене альтернативною (невійськовою) службою». Альтернативна служба заміняє проходження військової служби, наприклад, у Республіці Польщі це питання регулює Закон про заміну службу (альтернативну військовій)³.

Проходження альтернативної (невійськової) служби для віруючих громадян України є обов'язком і регулюється Законом України «Про альтернативну (невійськову) службу». Проте згідно ч. 2 ст. 1 цього Закону «в умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження права громадян на проходження альтернативної служби із зазначенням строку дії цих обмежень». Це положення відповідає Конституції України, так як це право не входить до переліку тих, які

¹ Про порядок введення в дію Закону України «Про альтернативну (невійськову) службу»: постанова Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1976-12#Text> (дата звернення: 22.11.2022).

² Там само.

³ Ustawa o służbie zastępczej z dnia 28 listopada 2003 r. (Rzeczypospolitej Polskiej). URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/-WDU20032232217/U/D20032217Lj.pdf> (дата звернення: 22.11.2022).

визначені у ч. 2 ст. 64 і не можуть бути обмежені в умовах воєнного або надзвичайного стану. Разом з тим, «вичерпний перелік конституційних прав і свобод людини і громадянина, які тимчасово обмежуються у зв'язку з введенням воєнного стану», визначаються в указі Президента України про введення воєнного стану, згідно з п. 5 ч. 1 ст. 6 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»¹. У п. 3 Указу Президента України про введення воєнного стану наголошено, що «можуть обмежуватися конституційні права і свободи людини і громадянина, передбачені статтями 30–34, 38, 39, 41–44, 53 Конституції України»². У поданому переліку немає статті 35 Конституції України, що свідчить про те, що право на заміну військової служби альтернативною (невійськовою) службою не обмежується в умовах режиму воєнного стану в Україні, введенного 24 лютого 2022 року.

Згідно з п. 18 ч. 2 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» до повноважень військової адміністрації належить сприяння організації призову громадян, як на строкову військову, так і на альтернативну (невійськову) службу. Однак у Законі України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію»³ про право на альтернативну (невійськову) службу не йдеться, так само як і не визначено форми взаємодії територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки з місцевими державними адміністраціями. Через відсутність належно визначеного нормативно алгоритму дій обидві сторони стають заручниками ситуації, в якій віруючі громадяни, не можуть скористатися правом на альтернативну (невійськову) службу, а уповноважені особи не знають, яким чином забезпечити це право. Хоча у ч. 2 ст. 22 цього Закону зазначено, що

¹ Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 р. // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19> (дата звернення: 22.11.2022).

² Про введення воєнного стану: Указ Президента України від 24.02.2022 р. № 64/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397> (дата звернення: 22.11.2022).

³ Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію: Закон України від 21.10.1993 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3543-12#Text> (дата звернення: 22.11.2022).

«громадяни, які перебувають у запасі і не призвані на військову службу або не залучені до виконання обов’язків щодо мобілізації за посадами, передбаченими штатами воєнного стану, під час мобілізації, можуть бути відповідно до закону залучені до виконання робіт, які мають оборонний характер», але подальшого порядку дій закон не визначає. Законом також не визначено, в який саме орган слід з’явитися особі, яка має право на альтернативну (невійськову) службу — територіальний центрів комплектування та соціальної підтримки чи відповідний структурний підрозділ місцевої державної адміністрації, оскільки вони мають взаємодіяти відповідно з «питань залучення громадян на військову службу та проходження громадянами альтернативної (невійськової) служби» згідно з п. 9 Положення про територіальні центри комплектування та соціальної підтримки¹.

Безперечно, в умовах воєнного стану надається перевага імперативним регуляторам відносин, однак виникає запитання щодо можливості адміністративного оскарження у разі незабезпечення права на альтернативну службу в теперішній ситуації в Україні, коли в Указі Президента України відсутні обмеження щодо цього права? Якщо виходити з права на звернення, у тому числі зі скаргою, що визначено у ст. 40 Конституції України і яке не може бути обмежене в умовах воєнного чи надзвичайного стану згідно ч. 2 ст. 64, то питання щодо альтернативної (невійськової) служби можуть бути предметом оскарження, однак в Законі України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» цього не зазначено. Натомість у ст. 25 Закону України «Про альтернативну (невійськову) службу» визначено право на оскарження рішення місцевої державної адміністрації, але не названо способу оскарження. Прийнятий Закон України «Про адміністративну процедуру» (2022 р.) не поширюється на відносини, що виникають під час проходження публічної служби, до якої КАС України відносить і альтернативну (невійськову) службу. Водночас звернення до суду з урахуванням

¹ Положення про територіальні центри комплектування та соціальної підтримки: затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 23.02.2022 р. № 154. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/154-2022-%D0%BF#n192> (дата звернення: 22.11.2022).

п. 2 ст. 19 КАС України не дозволить швидко вжити заходів щодо захисту прав особи, а звернення до адміністративного суду не зупиняє оскаржуваних рішень чи дій/бездіяльності суб'єкта владних повноважень, а відтак і не забезпечить можливість проходження такої служби.

Питання щодо забезпечення проходження альтернативної (невійськової) служби в умовах війни набуває особливої гостроти, оскільки існують випадки, коли проти віруючих громадян порушують кримінальне провадження, оскільки через відсутність чіткої адміністративної процедури, дії таких осіб оцінюють як ухилення від мобілізації (ст. 336 КК України). Про відсутність належного механізму проходження альтернативної (невійськової) служби у період мобілізації наголошує і судова практика. Суди намагаються своїми рішеннями усунути деякі прогалини у законодавстві, розглядають конкретну справу, але ситуація потребує нормативного регулювання.

Висновок. Згідно з ч. 2 статті 64 Конституції України право на альтернативну (невійськову) службу (ч. 2 ст. 35) віднесено до тих, що можуть бути обмежені в умовах воєнного або надзвичайного стану. Але в Указі Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» обмеження щодо цього права не встановлено, тому особа повинна мати право на замінне виконання конституційного обов'язку. З метою усунення існуючих прогалин потрібно удосконалити адміністративну процедуру щодо розгляду звернень громадян про направлення для проходження альтернативної (невійськової) служби в період мобілізації, а відповідно їй визначити порядок узгодження дій територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки і відповідних підрозділів місцевих державних адміністрацій при вирішенні питання щодо сфери для проходження замінної служби, а також удосконалити процедуру оскарження відмови у направленні особи на альтернативну (невійськову) службу.

*Антоненко А. В.,
аспірантка кафедри адміністративного права
та процесу Навчально-наукового інституту права
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка
(м. Київ, Україна)*

ЩОДО УТОЧНЕННЯ СУТНОСТІ ЮРИДИЧНИХ КАТЕГОРІЙ «ЗАХОДИ», «ЗАСОБИ» І «СПОСОБИ» У КОНТЕКСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВОВИХ ЯВИЩ ПУБЛІЧНОЮ АДМІНІСТРАЦІЄЮ В УКРАЇНІ

Для сучасного стану правової науки є властивою доволі поширена ситуація, за якої під час підготовки наукових текстів приділяється недостатня увага точності, однозначності й коректності юридичної термінології. Її виразом є, зокрема, те, що у більшості випадків, при характеристиці однакових чи схожих правових явищ і конструкцій, відображених у науковій фаховій літературі, спостерігається динамічний характер понятійно-категоріального апарату: терміни, які б мали позначати єдине правове явище, використовуються у різних розуміннях; відмінні за найменуванням та правовою сутністю поняття вживаються як взаємозамінні та синонімічні; одні категорії визначаються через інші; загальнопоширені у наукових джерелах терміни постійно змінюють свій зміст від однієї праці до іншої тощо.

Такими, зокрема, є засадничі, передусім, для адміністративно-правових досліджень терміни «заходи», «засоби» і «способи» адміністративно-правового забезпечення¹. До того ж, не

¹ *Лавренюк Ю. В.* Адміністративно-правові засоби та заходи адміністративно-правового забезпечення економічних інтересів України: проблематика підстав застосування // *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: «Юридичні науки»*. 2021. Т. 32 (71). № 2. С. 60–64. DOI: <https://doi.org/10.32838/TNU-2707-0581/2021.2/010>; *Теорія держави і права: підручник / кол. авт.; кер. авт. кол. Ю. А. Ведерніков*. 3-є вид. перероб. і допов. Дніпро: Дніпропетровський держ. ун-т внутрішніх справ; Ліра ЛТД, 2016. С. 390; *Куций О. А.* Адміністративно-правові засоби забезпечення прав фізичних осіб у податкових правовідносинах: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Спец. 12.00.07. С. 12.

дивлячись на їх широкий вжиток у наукових розробках, не всім з них приділяється належна увага з точки зору їх тлумачення та дефініювання (насамперед мова йде про термін «заходи», який використовується майже в усіх адміністративно-правових напруцюваннях, однак його сутність майже не визначається).

На нашу думку, такий стан можна пояснити, *по-перше*, тим, що українська мова є багатогранною, сповненою синонімів та омонімів, що створює розмаїття можливостей з використання окремих слів, надаючи їм певного змісту в залежності від обставин. *По-друге*, — тісним змістовним зв'язком відповідних правових конструкцій, внаслідок чого існування одних припускає наявність, застосування, вплив або залежність від інших. Принаймні з такої точки зору можна зрозуміти, чому у тлумачному словнику: слово «заходи» визначено як дії чи засоби для досягнення, здійснення чого-небудь¹; «засоби» — так само, за тієї лише відмінності, що до них віднесено також певний об'єкт, який слугує знаряддям у якій-небудь дії, справі, а також способі²; а «способи» — і як заходи, і як засоби, включаючи до їх змісту, поміж іншим, також прийоми або їх систему³.

Проте, попри сформульовані пояснення, на нашу думку, юридична мова не повинна дозволяти плутанини та розмитості, адже у кожен юридичний термін вкладається певний зміст, від якого, щонайменше, залежить тлумачення і застосування правових норм на практиці. Тим більше це стосується категорій загального і, навіть можна стверджувати, фундаментального характеру, від яких відштовхуються у своїх дослідженнях, міркуваннях тощо в усіх підгалузях адміністративного права⁴ (та й не лише адміністративного, адже ці терміни аналізуються

¹ Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і гол. ред. В. Т. Бусел. Київ: ІРПНІ: ВТФ «Перун», 2005. С. 433.

² Там само. С. 420.

³ Там само. С. 1375.

⁴ Мельник Р. С. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях: навч. посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2018. С. 187; Адміністративне право України. Повний курс: підручник / В. Галунько та ін.; за ред. В. Галунька, О. Правоторової. 4-те вид. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. С. 203.

та вживаються фахівцями, певно, в усіх галузях юриспруденції, починаючи з теорії держави і права¹ [7; 8; 9; 10]).

З огляду на це, пропонуємо до обговорення власне бачення шляхів вирішення термінологічної плутанини з окресленої проблематики шляхом виконання таких завдань: встановити, як співвідносяться зазначені категорії; з'ясувати, який у них має бути закладено зміст; визначити поняття «заходів адміністративно-правового забезпечення», яке дозволить остаточно з'ясувати відмінності та самостійне значення кожного з образних для нашого дослідження термінів.

Рухаючись в обраному напрямку, уточнімо, що оскільки наше дослідження здійснюється не з позиції теорії права, а з точки зору адміністративного права, ми не вдаватимемось до довгих дискусій та комплексного вивчення усіх наявних у літературі підходів до вжитку термінів «заходи», «засоби» та «способи». Натомість проаналізуємо в окреслених вище цілях звичний контекст їх застосування та змістовне наповнення з тим, щоб виділити центральну ідею щодо їх сутності. У зв'язку з цим, зауважимо, що категорія «засоби адміністративно-правового забезпечення» (а також загалом поняття «правових засобів») у переважній більшості наукових праць зводиться до поняття інструментів², до

¹ Кондратенко В. М. Адміністративно-правові засоби забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Спец. 12.00.07. Харків, 2019. 41 с.; Заяць Н. Сутнісна характеристика правових засобів у механізмі правового регулювання // Підприємництво, господарство і право. 2016. № 12. С. 202–205; Петруня В. В. Поняття та система способів захисту прав суб'єктів господарювання: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Спец. 12.00.04. Одеса, 2019. 20 с.; Загальна теорія права: підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ: Ваіте, 2015. 392 с.

² Куций О. А. Адміністративно-правові засоби забезпечення прав фізичних осіб у податкових правовідносинах: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Спец. 12.00.07. С. 11; Кондратенко В. М. Адміністративно-правові засоби забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Спец. 12.00.07. Харків, 2019. С. 5; Заяць Н. Сутнісна характеристика правових засобів у механізмі правового регулювання // Підприємництво, господарство і право. 2016. № 12. С. 202–205; Канцер Г. О. Засоби адміністративно-правового забезпечення впровадження електронного урядування в Україні // Держава та регіони. Серія: «Право». 2020. № 4 (70). С. 211–215. DOI: <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2020.4.34>

яких подекуди відносять різноманітні елементи механізму адміністративно-правового забезпечення, включаючи норми права та адміністративно-правові відносини¹. Але, на нашу думку, розглядаючи термін «інструменти» у сфері публічного адміністрування слід дотримуватись сучасної теорії адміністративного права, яка містить концепцію інструментів діяльності публічної адміністрації, до яких віднесено конкретний перелік адміністративно-правових засобів, серед яких основними є нормативні акти, адміністративні акти і договори, акти-дії (які ще іменуються реальними або фактичними діями; нам імпо-нує останнє зазначена назва, оскільки у ракурсі нового Закону України «Про адміністративну процедуру»² термін «акти-дії» може викликати плутанину з діями, які належать до категорії адміністративних актів), акти-плани³. Тому, саме у цьому розумінні варто використовувати поняття засобів адміністративно-правового забезпечення.

Що стосується правової категорії «спосіб», то фахівці у різних галузях юридичних знань визначають її здебільшого за допомогою наступних характеристик (однієї, кількох або більшості у різних варіаціях їх поєднання), які є основними при побудові її дефініції: це сукупність або система прийомів, методів,

¹ Канцер Г. О. Засоби адміністративно-правового забезпечення впровадження електронного урядування в Україні // Держава та регіони. Серія: «Право». 2020. № 4 (70). С. 211–215. DOI: <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2020.4.34>

² Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#n856> (дата звернення: 18.11.2022).

³ Мельник Р. С. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях: навч. посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2018. С. С. 188; Адміністративне право України. Повний курс: підручник / В. Галунько та ін.; за ред. В. Галунька, О. Правоторової. 4-те вид. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. С. 204; Адміністративне право України. Повний курс: підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко, С. Стеценко та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. С. 144; *Патерило І. В.* Інструменти діяльності публічної адміністрації: сутність та зміст // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: «ПРАВО». 2014. Вип. 27. Т. 2. С. 174–178.

правил, принципів, засобів та/або діянь¹; попередньо названі елементи пов'язані між собою та використовуються в органічній єдності; це послідовність дій чи застосування засобів²; це система приписів, яка визначає набір правових засобів, прийомів та процедур їх використання³; це певний прийом⁴, технологія здійснення чогось⁵. Узагальнюючи їх, *спосіб* можна, на нашу думку, охарактеризувати як певну послідовність діянь із використанням необхідних для досягнення поставленої мети засобів, яку можна ще визначити як технологію здійснення діяльності, прийом виконання дії чи вирішення завдання. Це, на нашу думку, вказує на можливість використання даної категорії для позначення того, яким чином здійснюється певний процес, зокрема діяльність адміністративно-правового забезпечення, втілюючи у собі порядок і процедури відповідної діяльності.

І на останок зазначимо, що термін «заходи» у наукових адміністративно-правових джерелах (за деяким виключенням) вживається переважно по відношенню до певної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, починаючи від конкретних дій (як то огляд, перевірка документів, затримання, накладення

¹ *Петруня В. В.* Поняття та система способів захисту прав суб'єктів господарювання: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Спец. 12.00.04. Одеса, 2019. С. 4; *Музика А. А., Лащук Є. В.* Спосіб вчинення злочину // Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін. Київ: Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 1998. Т. 1: А–Г. URL: https://leksika.com.ua/17840918/legal/sposib_vchinennya_zlochynu (дата звернення: 18.11.2022).

² *Музика А. А., Лащук Є. В.* Спосіб вчинення злочину // Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін. Київ: Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 1998. Т. 1: А–Г. URL: https://leksika.com.ua/17840918/legal/sposib_vchinennya_zlochynu (дата звернення: 18.11.2022).

³ *Ванчук І. Д.* Спосіб правового регулювання: окремі аспекти // Юридичний науковий електронний журнал. 2014. № 1. С. 8–11. URL: http://lsej.org.ua/1_2014/3.pdf (дата звернення: 18.11.2022).

⁴ Загальна теорія права: підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ: Ваіте, 2015. С. 98.

⁵ *Котенко М. В.* Системний спосіб тлумачення правових норм: поняття, ознаки та місце в системі правоінтерпретаційної діяльності // Часопис Київського університету права. 2013. № 2. С. 66–69.

адміністративних стягнень тощо), завершуючи комплексною діяльністю за певними напрямками, включаючи контроль, дозвільну діяльність, моніторинг та ін.¹ Такий підхід до розуміння заходів простежується і в нормативно-правових актах та офіційних рішеннях органів публічної влади ненормативного характеру, у яких закріплений перелік заходів містить розробку і прийняття нормативно-правових актів, здійснення контролю, моніторингу, видачу дозволів тощо². А кожна з такої діяльності, як відомо, здійснюється із використанням дозволених законодавством інструментів у чітко встановлені способи (у певних формах, відповідному порядку за конкретною процедурою).

Враховуючи висвітлене, пропонуємо визначити *поняття заходів* адміністративно-правового забезпечення як діяльність суб'єктів публічної адміністрації у певних напрямках, зумовлених їх функціями, здійснювану за допомогою передбачених

¹ Ткаля О. В. Класифікація заходів адміністративно-правового примусу // Новітні кримінально-правові дослідження: зб. наук. праць / відп. ред. О. В. Козаченко. Миколаїв : Іліон, 2015. С. 264–267. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/4778/Tkalja%20O.%20V.%20Klasif%D1%96kac%D1%96ja%20zahod%D1%96v%20adm%D1%96n.-pravov.%20primusu.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (дата звернення: 18.11.2022); Миронюк Р. В. Адміністративно-правові заходи охорони навколишнього природного середовища // The Scientific Heritage. 2021. № 61. С. 20–24.

² Про охорону атмосферного повітря: Закон України від 16.10.1992 р. № 2707-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. 1992. № 50. Ст. 678. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2707-12#Text> (дата звернення: 18.11.2022); Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30 грудня 2021 року «Про Стратегію забезпечення державної безпеки»: Указ Президента України від 16.02.2022 р. № 56/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/56/2022#Text> (дата звернення: 18.11.2022); Питання запровадження та забезпечення здійснення заходів правового режиму воєнного стану в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.02.2022 р. № 181-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/181-2022-%D1%80#Text> (дата звернення: 18.11.2022); Про затвердження плану заходів з нормативно-правового забезпечення реалізації енергоефективної політики теплоспоживання та модернізації сфери теплопостачання: розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.07.2012 р. № 588-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/588-2012-%D1%80#Text> (дата звернення: 18.11.2022).

законом інструментів (засобів) у визначеному нормативно-правовими актами порядку та за встановленими ними процедурами. При цьому, з огляду на розглянуте вище, до таких заходів належать як діяльність суб'єктів публічної адміністрації, пов'язана із розглядом заяв, прийняттям рішень, укладенням договорів тощо, так і яка полягає у здійсненні контролю, видачі дозволів, ліцензуванні та ін. Тобто діяльність публічної адміністрації за кожним із цих напрямків становитиме собою заходи адміністративно-правового забезпечення. Конкретний же їх перелік залежить від об'єкта адміністративно-правового забезпечення та вимог, які висунуто у законодавстві до публічного адміністрування відповідної галузі.

Таким чином, підсумовуючи викладене, наголосимо на тому, що перераховані юридичні категорії наділені власним змістом і мають застосовуватись у чітко визначеному єдиному розумінні, з огляду на вимоги та значення чіткості й однозначної практики вживання правової термінології у нормативно-правових актах, юридичних документах та науковій літературі¹. На нашу думку, отримані результати дозволять підвищити рівень підготовки текстів наукових досліджень, навчальних матеріалів, а також актів правозастосування та нормативно-правової бази з точки зору однозначності та узгодженості застосованого у них понятійно-категоріального апарату. Окрім того, це дасть змогу вирішити термінологічну плутанину та скорегувати практику

¹ Rechtliche Grundbegriffe. Einführung in die Rechtswissenschaft: E-Skript / Prof. Dr. Matthias Mahlmann; Lehrstuhl für Rechtstheorie, Rechtssoziologie und Internationales Öffentliches Recht; Universität Zürich. URL: <https://www.rwi.uzh.ch/elt-lst-mahlmann/einfuehrungrw/grundbegriffe/de/html/index.html> (дата звернення: 18.11.2022); Ткачук А. Законодавча техніка: практ. посібник нормопроєктувальника. Київ: ІКЦ «Легальний статус», 2011. С. 215–220; Національний стандарт України. Термінологічна робота. Засади і правила розроблення стандартів на терміни та визначення понять. ДСТУ 3966:2009: наказ Держспоживстандарту України від 30.10.2009 р. № 398 / Н. Куземська, Н. Логвинова, В. Тетера, Л. Шрамко, Я. Юзків (наук. кер.); Український науково-дослідний інститут стандартизації ДП «УкрНДНЦ» Держспоживстандарту України. Видання офіційне. Київ: ДЕРЖСПОЖИВСТАНДАРТ України, 2010. URL: https://zakon.isu.net.ua/sites/default/files/normdocs/dstu_3966_-2009.pdf (дата звернення: 18.11.2022).

використання понять «заходи», «засоби» і «способи» адміністративно-правового забезпечення, які мають засадничий характер при характеристиці діяльності суб'єктів публічної адміністрації в усіх галузях публічного адміністрування.

*Бондаренко А. В.,
Навчально-науковий інститут права
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка
(м. Київ, Україна)*

НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Російська військова агресія проти України, складна воєнно-політична та економічна обстановка навколо неї зумовили зростання інтересу наукової спільноти до питань забезпечення прав людини через різні інститути адміністративного права, у тому числі діяльності інституту надання адміністративних послуг, оскільки саме за його допомогою держава забезпечує умови реалізації суб'єктивних прав конкретної особи.

Взагалі, надання адміністративних послуг в публічній сфері залишається малодослідженим, предметно не визначеним та недостатньо врегульованим на законодавчому рівні. Однак, правовому регулюванню надання адміністративних послуг присвячені роботи В. Б. Авер'янова, О. М. Бандурки, О. М. Бухачевича, І. Б. Коліушка, О. Г. Циганова та інших вчених.

Необхідно наголосити, що інститут адміністративних послуг тісно пов'язаний з правами людини. В Україні, як соціальній, правовій державі, права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави¹, а також завданням всіх органів публічної влади. Інститут

¹ Конституція України від 28.06.1991 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 20.11.2022).

адміністративних послуг як форма реалізації права людини виступає головною ланкою правового режиму стимулювання діяльності індивіда, є джерелом постійного відтворення його ініціативи, інструментом розвитку громадянського суспільства. У сучасний період проблеми прав людини виходять на міжнародний, міждержавний рівень, що підтверджує правомірність їх пріоритету над проблемами держави, свідчить про їхній загальнонаціональний характер¹.

У прийнятому 06 вересня 2012 року Законі України «Про адміністративні послуги» їх визначення дається 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»². Таке визначення адміністративної послуги важко назвати досконалим, хоч би з тих міркувань, що воно йде не від змісту послуги, а від повноважень суб'єкта надання, і як вказано в цьому Законі таким суб'єктом є «орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, державний реєстратор, суб'єкт державної реєстрації, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги»

При дослідженні зазначеного інституту необхідно розмежовувати публічні і адміністративні послуги. Публічні послуги поняття значно ширше ніж послуги адміністративні, адже всі блага, які отримує особа від держави є послугами публічними і не завжди вони надаються за заявою фізичної чи юридичної особи приватного права. Сюди відносяться і нарахування та виплати пенсій, соціальних платежів, освітні послуги, медична допомога тощо. Адміністративні послуги є складовими послуг

¹ Адміністративні послуги у сфері внутрішніх справ: монографія / І. П. Голосніченко, О. Г. Циганов, О. О. Попова, М. О. Журба, І. В. Бойко; за ред. І. П. Голосніченка, О. Г. Циганова. Київ: НТУУ «КПІ», ДНДІ МВСУ, 2015. С. 17. URL: <http://ela.kpi.ua/handle/123456789/11974>

² Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17/ed20220219> (дата звернення 20.11.2022).

публічних і вони тісно пов'язані з діяльністю держави, з тими правовими режимами, які вона встановлює¹.

Слід зауважити, що під час війни у громадян України не зникла потреба в отриманні адміністративних послуг, а подекуди така необхідність навіть зросла. Зокрема, найчастішими запитами серед громадян є отримання послуг у сфері державної реєстрації актів цивільного стану та отримання адміністративних послуг соціального характеру. Також не зникають питання щодо пенсійного забезпечення, реєстрації та продажу транспортних засобів та державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців у період воєнного стану.

Наразі діє постанова Кабінету Міністрів України від 06 березня 2022 року № 209 «Деякі питання державної реєстрації та функціонування єдиних та державних реєстрів, держателем яких є Міністерство юстиції, в умовах воєнного стану», якою встановлені особливості проведення реєстраційних дій². Все залежить від того, якою є територія діяльності органів місцевого самоврядування.

Щодо тих центрів надання адміністративних послуг у громадах, на територіях яких ведуться бойові дії, Верховна Рада України 24 березня 2022 року внесла відповідні зміни до законодавства та прийняла Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення керованості державою в умовах воєнного стану»³. Закон передбачає, що центральна влада у цих громадах може визначати особливості надання адміністративних та інших публічних послуг.

¹ Сучасні дослідження актуальних проблем адміністративного права та процесу / за ред. О. Г. Циганова. Київ: НТУУ «КПІ», ДНДІ МВСУ, 2015. С. 46. URL: <http://ela.kpi.ua/handle/123456789/11974>

² Деякі питання державної реєстрації та функціонування єдиних та державних реєстрів, держателем яких є Міністерство юстиції, в умовах воєнного стану: постанова Кабінету Міністрів України від 06.03.2022 р. № 209. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/209-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення 20.11.2022).

³ Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення керованості державою в умовах воєнного стану: Закон України від 24.03.2022 р. № 7153. URL: <https://www.rada.gov.ua/news/racom/221097.html> (дата звернення 20.11.2022).

Однією з найпопулярніших послуг є державна реєстрація актів цивільного стану. Мова йде про реєстрацію народження, смерті, а також про процедуру повторної видачі свідоцтва. Для того щоб здійснити реєстрацію народження, потрібно звернутися до будь-якого відділу державної реєстрації актів цивільного стану (далі — ДРАЦС) з паперовим медичним свідоцтвом про народження або власноруч написаною лікарем довідкою та паспортом одного з батьків. Реєстрацію смерті здійснюють у будь-якому відділі ДРАЦС. Для цього необхідно надати лікарське свідоцтво про смерть, паспорт померлої людини та паспорт заявника. У випадку, якщо є необхідність повторної видачі свідоцтва, то необхідно звернутися до відділу ДРАЦС, де зберігається актовий запис та пред'явити паспорт заявника¹.

Також надзвичайно актуальною є адміністративна послуга з реєстрації шлюбу. Отримати її можна, звернувшись до будь-якого відділу ДРАЦС. Необхідно надати паспортні документи заявників та, за потреби, документ про розірвання попереднього шлюбу. У певних випадках (у тому числі у випадку призову) реєстрація дозволяється у день подання заяви. Для військових акт можна скласти без присутності одного чи обох наречених, через відеозв'язок.

Варто зазначити, що призупинено надання адміністративних послуг у сфері реєстрації нерухомості, реєстрації автомобільного транспорту (потрібно буде зареєструвати протягом 90 днів після завершення воєнного стану), реєстрації місця проживання (лише окремі органи місцевого самоврядування знімають померлу особу з реєстрації). Призупинено й оформлення, відновлення й обмін посвідчення водія.

Отже, аналіз вищенаведеного дає можливість зробити висновок, що адміністративні послуги продовжують надаватися. Нові умови сьогодення показують здатність держави продовжувати забезпечувати реалізацію прав людини через різні інститути адміністративного права, зокрема надання адміністративних послуг.

¹ Надання адміністративних послуг в умовах воєнного стану. URL: <https://www.legalaid.gov.ua/publikatsiyi/nadannya-administrativnyh-poslug-v-umovah-voyennogo-stanu> (дата звернення 20.11.2022).

*Деменко К. Е.,
аспірантка 3-го року навчання
Навчально-наукового інституту права
Сумського державного університету
(м. Суми, Україна)*

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ У ПОСТВОЄННИЙ ЧАС

Виникнення і постійна зміна соціальних і економічних потреб суспільства вимагає від держави своєчасного і оперативного реагування на ці виклики. Основний тягар реагування на ці зміни лежить на системі уповноважених державою органів, які здійснюють правове регулювання та державне управління та реалізуючи покладені на них функції. В своїй сукупності така діяльність відображає напрямки розвитку держави, об'єктивуючись в нормативних актах, що закріплюють основні напрямки розвитку державної політики.

Державна політика виникла разом з виникненням держави та є інструментом управління, на основі консолідації фінансових, матеріальних, трудових, інформаційних та інших ресурсів, що призначені для вирішення існуючих суспільних проблем (внутрішня політика), вибудовування зв'язків з іншими державами та народами (зовнішня політика), організації збройних сил та їх діяльності (військова політика), а також для розробки стратегій управління, що виражає перспективні і найбільш важливі цілі, недосяжні в теперішніх умовах, у поєднанні з програмою дій із їх втілення в життя держави та суспільства¹.

¹ *Budiman G., Rosnidar S., Mahmud S., Afrita A.* The Role of Law in Economic Development // Emerald Reach Proceedings Series. Vol. 1. P. 209–214. Emerald Publishing Limited. 2516-2853. DOI 10.1108/978-1-78756-793-1-00012. URL: <https://repository.usu.ac.id/bitstream/handle/123456789/71729/Fulltext.pdf?sequence=1&isAllowed=y>; *Vannoni M., Morelli M.* Regulation and economic growth: A 'contingent' relationship. 29 Mar. 2021. URL: <https://cepr.org/voxeu/columns/regulation-and-economic-growth-contingent-relationship>

Як показує аналіз практики реалізації державної політики її суттєвими характеристиками є те, що: а) вона є сферою владних відносин, тобто відносин з приводу влади, її організації, розподілення між різними групами інтересів, визначення напрямків діяльності держави та її інститутів; б) вона є способом організації суспільного життя, який базується на інтеграції різних інтересів, їх узгодження на основі загального інтересу, що об'єднує всіх членів суспільства; в) вона є діяльністю еліт і лідерів по керівництву і управлінню процесами суспільного розвитку на всіх рівнях за допомогою інститутів державної влади¹. При цьому спираючись на наведені характеристики державної політики можна виділити такі її ознаки як те, що: а) вона має державно-владний характер; б) спирається (при необхідності) на державний примус; в) є публічною; г) має нормативно-організуючу основу; д) є результатом узгодження різнонаправлених інтересів².

Державна політика здійснюється в різних сферах, основною з яких є сфера економічних відносин. Важливість цієї сфери для функціонування держави пояснюється тим, що саме в її рамках здійснюється генерація матеріальних і фінансових ресурсів які використовуються для фінансування діяльності державних органів та створюється матеріальна база існування суспільства³. Політика держави в економічній сфері є економічною політикою.

Встановлення державної політики відображається у програмних документах правового характеру. Такими основними програмними документами, які встановлюють регулювання та напрямків здійснення економічної політики в Україні на

¹ *Адамовська В. С.* Механізм державного регулювання економіки та вибір напрямку економічної політики в сучасних умовах господарювання // Державне управління: удосконалення та розвиток. 2017. № 4. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1063>

² *Задихайло Д. О.* Економічна політика держави в системі правового і законодавчого забезпечення // Вісник Національної академії правових наук України. 2013. № 3 (74) 2013. С. 214–221.

³ *Трофимчук О. А.* Державне регулювання економіки: теоретичне переосмислення в XXI столітті // Економіка та держава. 2020. № 6. С. 206–212. URL: <http://www.economy.in.ua/?op=1&z=4679&i=35>

сьогоднішній день є: Стратегія національної безпеки України¹, Воєнна доктрина України², Національна економічна стратегія на період до 2030 року³ із Змінами⁴. Основною об'єднуючою характеристикою всіх названих програмних актів є те, що їх положення розроблені до введення воєнного стану в результаті збройної агресії рф проти України⁵.

Необхідно зазначити, що на сьогоднішній день під впливом економічних, політичних, соціальних, дипломатичних змін, що відбулися, і зовнішня, і внутрішня, і військова політика набули зовсім нового вигляду навіть в порівнянні із 24 лютого 2022 року. Цілі, напрямки, завдання, які були декларовані в наведених стратегіях, є такими, що не відповідають вимогам часу та інтересам новітньої України. Прикладами положень, які необхідно змінити ми наводимо нижче. Так, один із напрямків розвитку Стратегії національної безпеки говорить про «...продовження реалізації заходів з оборони та стримування, активного використання переговорних форматів та консолідації міжнародного тиску на Російську Федерацію як гарантії недопущення ескалації конфлікту з боку Росії, зменшення напруги та припинення Російською Федерацією збройної

¹ Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України № 392/2020 від 14.09.2020 р. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037>

² Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 02 вересня 2015 року «Про нову редакцію Воєнної доктрини України»: Указ Президента України від 02.09.2015 р. № 555/2015. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/5552015-19443>

³ Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року: постанова Кабінету Міністрів України від 03.03.2021 р. № 179. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2021-%D0%BF#Text>

⁴ Зміни, що вносяться до Національної економічної стратегії на період до 2030 року: постанова Кабінету Міністрів України від 10.03.2021 р. № 202. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/202-2021-%D0%BF#Text>

⁵ Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24.02.2022 р. № 64/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/-64/2022#Text>

агресії...»¹. Воєнна доктрина встановлює «...принципи і шляхи запобігання виникненню воєнному конфлікту та підготовку держави до його можливого початку...»².

Національна економічна стратегія розвитку містить метою серед іншого «...створення можливості для реалізації наявного географічного, ресурсного та людського потенціалу країни для забезпечення належного рівня добробуту, самореалізації, безпеки, прав та свобод кожного громадянина України через інноваційне випереджальне економічне зростання...»³. В зв'язку із змінами в соціальному, економічному та політичному середовищі держави, в зв'язку із результатами військової агресії РФ проти України необхідно змінити напрямки та пріоритети і планувати перш за все *відновлення* економічного стану держави через розробку та встановлення правових механізмів. Прикладом таких правових механізмів може бути введення в діюче законодавство застосування репарацій чи виплату контрибуцій. Для цього необхідно змінити саму Стратегію, а також визначитись з напрямками, та правовими засобами та інструментами, які б давали можливість втілення таких стратегічних планів у економіку держави.

Враховуючи зазначене та сучасний соціально-політичний стан нашої держави, на сьогодні є нагальна необхідність розробки програмних документів щодо правового регулювання економічної політики України, яка відповідала б сучасним політично-економічним умовам та фінансово-майновому стану держави, оскільки саме така політика надасть можливість уповноваженим державою органам найбільш ефективно використовувати наявні в державі обмежені матеріальні і фінансові ресурси.

¹ Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України № 392/2020 від 14.09.2020 р. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037>

² Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 02 вересня 2015 року «Про нову редакцію Воєнної доктрини України»: Указ Президента України від 02.09.2015 р. № 555/2015. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/5552015-19443>

³ Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року: постанова Кабінету Міністрів України від 03.03.2021 р. № 179. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2021-%D0%BF#Text>

*Демченко П. С.,
аспірант відділу конституційного права
та місцевого самоврядування
Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України
(м. Київ, Україна)*

ВПЛИВ ЕЛЕКТРОННОЇ ДЕМОКРАТІЇ НА РОЗВИТОК ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ

Перед тим як визначити особливості впливу електронної демократії на громадянське суспільство в Україні зазначимо, що на сьогодні поняття «електронна демократія» має низку підходів щодо визначення своєї сутності та характеристики. Наприклад у своїх дослідженнях Й. Масуда визначав, що масове використання інформації та знань посилює роль регулятивної діяльності людини, у ході котрої встановлюється та контролюється необхідні в суспільному розвитку соціальні зв'язки, що в свою чергу призводить до формування нового типу громадянського суспільства при котрій управління загальнодержавними справами здійснюється громадянами при їх прямій політичній участі¹. О. Тоффлер у своїй книзі «Третя хвиля» визначає, що розвиток демократії у суспільстві буде напряду співпадати з розвитком науково-технічного прогресу, що в рамках розвитку інформаційного суспільства та всебічного застосування ІКТ веде до формування нового типу прямої демократії, за котрої громадяни мають можливість розглядати та вирішувати більшість питань². М. Кастельс вказує, що основною передумовою розбудови електронної демократії в рамках феномену інформаційного суспільства є наявність кризи існуючої ліберальної моделі демократії, вирішенням якої є необхідність переходу від ієрархічної системи управління до децентралізованої та мережевої на основі розвитку місцевого самоврядування, а також

¹ Масуда Е. Информационное общество как постиндустриальное общество. Москва: АСТ, 2000. С. 45.

² Тоффлер Э. Третья волна. Москва: АСТ, 1999. с. 88, 95.

встановлених зв'язків між громадянами та органами влади за допомогою широкого використання електронних комунікацій¹.

В рамках підходів до розуміння електронної демократії у вітчизняній науці С. Г. Соловйов пропонує визначати відповідне поняття у вузькому та широкому розумінні. Сутність електронної демократії в контексті вузького розуміння передбачає застосування ІКТ для забезпечення електронного супроводу прав громадян. Широке розуміння електронної демократії полягає у можливості залучення громади за допомогою сучасних інформаційних технологій до вирішення різноманітних суспільно-політичних питань². Визначення електронної демократії пропонує А. В. Акімов, визначаючи її у якості способу організації суспільства, де за рахунок широкого застосування інформаційно-комунікаційних технологій громадяни, громадські організації, представники бізнесу залучаються до прийняття державних рішень та участі в державному управлінні³.

Звертаючись до оцінки правового регулювання впровадження електронної демократії зазначимо, що першим нормативно-правовим актом, який її закріплював керівні засади та характеристики була Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи СМ/Rec (2009) 1 державам-учасникам Ради Європи з електронної демократії від 18 лютого 2009 року. Відповідна Рекомендація зосереджує увагу на особливостях впровадження електронної демократії в Європі в контексті визначення основоположних напрямків та завдань. Окремого значення мають закріплені у Рекомендації принципи електронної демократії, якими визначаються загальні риси електронної демократії як явища, специфіка складових електронної демократії (які відповідно до п. 35 являються електронний парламент, електронне законодавство,

¹ *Кастельс М.* Информационная эпоха: экономика, общество и культура / пер. с англ.; под науч. ред. О. И. Шкаратана. Москва: ГУВШЭ, 2000. С. 179.

² *Соловйов С. Г., Даниленко В. Г.* Проблеми розвитку електронної демократії в умовах модернізації державного управління в Україні: наук. розробка. Київ: НАДУ, 2012. С. 5.

³ *Акімов А. В.* Електронна демократія як альтернативна форма управління в Україні // *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: «Державне управління»*. 2018. Т. 29 (68). № 3. С. 26.

електронне правосуддя, електронне посередництво, електронне середовище, електронні вибори, електронний референдум, електронну ініціативу, електронне голосування, електронні консультації, електронну петицію, електронні кампанії, електронні опитування та електронні опитування; електронна участь, електронне обговорення та електронні форуми), особливості технічного забезпечення, шляхів впровадження електронної демократії, наявності ризиків, особливості правового забезпечення електронної демократії. Важливість Рекомендації полягає у тому, що вона стала спрямовуючим джерелом для держав — учасниць Ради Європи при розробці національних законів, програм та концепцій в сфері розбудови електронної демократії¹.

В Україні правове регулювання процесів впровадження електронної демократії регулюються масивом нормативно-правових актів в сфері інформаційних правовідносин та інформатизації держави. Серед таких потрібно відзначити наступні: Закон України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» від 09 січня 2007 року; Розпорядження Кабінету Міністрів України № 2550-р від 13 грудня 2010 року «Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні»; Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 року; Розпорядження Кабінету Міністрів України № 386-р від 15 травня 2013 року «Про схвалення стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні»; Закон України «Про електронні довірчі послуги» від 05 жовтня 2017 року; Розпорядження Кабінету Міністрів України № 797-р від 08 листопада 2017 року «Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації»; Закон України «Про всеукраїнський референдум» від 26 січня 2021 року; Закон України «Про національну програму інформатизації» від 01 грудня 2022 року (набуває чинності 01 березня 2023 року) та ряд інших нормативно-правових актів.

¹ Recommendation CM/Rec(2009)1 of the Committee of Ministers to member states on electronic democracy. URL: https://www.coe.int/t/dgap/democracy/activities/ggis/cahde/2009/RecCM2009_1_and_Accomp_Docs/Recommendation%20CM_Rec_2009_1E_FINAL_PDF.pdf (дата звернення: 10.12.2022).

Серед зазначених вище нормативно-правових актів особливу увагу слід звернути на розпорядження Кабінету Міністрів України № 797-р від 08 листопада 2017 року «Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації» та Закон України «Про національну програму інформатизації» від 01 грудня 2022 року, саме положеннями та нормами яких визначаються основні напрямки у рамках інформатизації суспільства в Україні та плани щодо впровадження в життя складових електронних демократії та урядування. Необхідно також підкреслити, що впровадження основних інструментів електронної демократії являється одним з пріоритетів Стратегії розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки¹.

Відповідно до представленого у Розпорядженні Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації» № 797-р від 08 листопада 2017 року визначення, електронна демократія — форма суспільних відносин, за якої громадяни та організації залучаються до державотворення та державного управління, а також до місцевого самоврядування шляхом широкого застосування інформаційно-комунікаційних технологій в демократичних процесах, що дає змогу: посилити участь, ініціативність та залучення громадян на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівні до публічного життя; поліпшити прозорість процесу прийняття рішень, а також підзвітність демократичних інститутів; поліпшити зворотну реакцію суб'єктів владних повноважень на звернення громадян; сприяти публічним дискусіям та привертати увагу громадян до процесу прийняття рішень. Відповідне визначення є аналогічним закріпленому у п. 6 ч. 2. ст. 1 Закону України «Про національну програму інформатизації» від 01 грудня 2022 року².

¹ Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки: Указ Президента України № 487/2021 від 07.09.2021 р. (із змінами та доповненнями станом на 27.09.2021 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021#Text> (дата звернення: 10.12.2022).

² Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації: розпорядження Кабінету Міністрів

Наразі найбільш поширеними в Україні інструментами електронної демократії на практиці являються — сайти та інформаційні ресурси органів державної влади та місцевого самоврядування, електронні петиції, електронні звернення, електронні консультації, бюджети участі (громадські бюджети), електронні декларації та портали відкритих даних. Надаючи загальну характеристику вище зазначеним інструментам електронної демократії зазначимо, що основна мета їх застосування полягає у забезпеченні суспільства можливості використання ІКТ в рамках прийняття рішень та впливу на органи державної влади та місцевого самоврядування, можливості отримання поточної інформації щодо їх діяльності, забезпечити прозорість їх функціонування.

Справжнім випробуванням для впровадження електронної демократії в Україні стали події 2020–2022 років, за яких Україні та її народу прийшлося зіткнутися з серйозними випробуваннями — пандемією COVID-19 та повномасштабним військовим вторгненням РФ в Україну. Досліджуючи електронну петицію як особливу форму прямої демократії, Ю. Д. Батан та Ю. О. Шевченко визначають її керівну роль у зверненні громадян до влади під час застосування карантинних обмежень у 2019 році та чи не єдиною можливістю громадян «кричати про допомогу» державі або внести зміни до положень законодавства¹. Також позитивними прикладами впливу електронної демократії на

Закінчення зноски 2

України від 08.11.2017 р. №797-р. (із змінами та доповненнями станом на 26.09.2020 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-%D1%80#Text> (дата звернення: 10.12.2022); Про Національну програму інформатизації: Закон України № 2807-IX від 01.12.2022 р. (набирає чинності з 01.03.2023 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2807-20#Text> (дата звернення: 10.12.2022).

¹ Батан Ю. Д. Шевченко Ю. О. Електронна петиція як особлива форма прямої демократії в умовах воєнного стану // Європейський вибір України, розвиток та національна безпека в реаліях масштабної військової агресії та глобальних викликів ХХІ століття (До 25-річчя Національного університету «Одеська юридична академія» та 175-річчя Одеської школи права): у 2 т.: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 17 червня 2022 р.) / за заг. ред. С. В. Ківалова. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2022. Т. 1. С. 368.

громадянське суспільства у відповідний період впровадження електронних бюджетів участі громад, електронних консультацій та опитувань, застосування обов'язкового електронного декларування.

Окремим наріжним камінням впровадження електронної демократії в Україні є проблематика застосування електронного голосування під час проведення виборів та референдумів. Наразі законодавцем було прийняте нормативне підґрунтя застосування електронного голосування в Україні — Виборчий кодекс України від 27 грудня 2019 року (в рамках ст. 18 визначає особливості використання інноваційних технологій у виборчому процесі) та Закон України «Про всеукраїнський референдум» від 26 січня 2021 року (має низку норм, які встановлюють особливості застосування електронного голосування в рамках референдуму). Разом з тим, реалізація електронного голосування на виборах та референдумах в Україні наразі потребує розробку ряду нормативно-правових актів в сфері регулювання використання ІКТ (на сам перед це стосується прийняття законопроекту щодо застосування інноваційних технологій з електронного (машинного) голосування та прийняття рішення Центральною Виборчою Комісією рішення про введення в експлуатацію автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи), а також власних національних електронних ресурсів та інфраструктури, які забезпечать проведення електронного голосування¹.

Зазначимо, що у науковій та практичній сферах на сьогодні існує дискурс щодо впровадження електронного голосування в Україні. Наприклад З. Д. Романчук зазначає, що запровадження електронного голосування в Україні потребує попереднього обговорення з громадськістю щодо доцільності використання відповідного інструменту електронної демократії та проведення попереднього експерименту його застосування, щодо

¹ Виборчий кодекс України: Закон України № 396-IX від 19.12.2019 р. (із змінами та доповненнями станом на 15.03.2022 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text> (дата звернення: 10.12.2022); Про всеукраїнський референдум: Закон України № 1135-IX від 26.01.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1135-20#Text> (дата звернення: 10.12.2022).

виявлення основних переваг та недоліків¹. Водночас 17 січня 2022 року у рамках експертного обговорення «Запровадження електронного голосування в Україні: головні ризики», яке було організовано представниками всеукраїнської громадської організації «Комітет виборців України», оголошено основні загрози поспішного впровадження електронного голосування. Основними серед таких визначають: недовіра виборців до відповідного процесу голосування, недосконалість існуючої електронної інфраструктури виборчого процесу та загроз зовнішнього втручання у процесі електронного голосування та підрахунку голосів².

Таким чином, впровадження електронної демократії та її вплив на розвиток громадянського суспільства як в Україні, так і в будь-який іншій державі світу в рамках використання ІКТ повинне нести загальне благо в рамках полегшення взаємодії держави і суспільства або окремого громадянина при вирішенні певного кола загальноважливих питань та отриманні результатів, які будуть відповідати їх основоположним цінностям та інтересам.

Розглядаючи електронну демократію у якості демократії участі в інформаційному суспільстві О. В. Картунов визначає, що її основним завданням є створення політичної автономії управління громадянами за принципом синергізму та врахування усіх представників суспільства³.

Разом з тим важливо брати до уваги процеси, які стримують впровадження та розвиток електронної демократії в Україні.

¹ Романчук З. Д. Щодо впровадження системи електронного голосування // Правова система України: сучасні тенденції та фактори розвитку: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 27–28 березня 2020 р.). Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2020. С. 52.

² «Запровадження електронного голосування в Україні: головні ризики»: звіт-дослідження ГО «Всеукраїнська громадська організація «Комітет виборців України» від 17.01.2022 р. URL: <http://www.cvu.org.ua/nodes/view/type:news/slug:zaprovadzhennia-elektronnoho-holosuvannia-v-ukraini-holovni-ryzyky> (дата звернення: 10.12.2022).

³ Картунов О. В., Маруховська О. О. Інформаційне суспільство: аналіз політичних аспектів зарубіжних концепцій: монографія. Київ: Ун-т економіки та права «КРОК», 2012. С. 108.

О. А. Баранов визначає наступні чинники: невідповідність єдиної державної політики та недостатність правового забезпечення в сфері електронної демократії; низький рівень залучення суб'єктів громадянського суспільства до процесів вдосконалення публічної політики у сфері електронної демократії та обізнаність у суспільстві щодо змісту та особливості використання її різноманітних інструментів та методів; недостатній рівень розвитку інформаційної інфраструктури та мотивації посадовців або органів державної влади та місцевого самоврядування щодо розвитку електронної демократії¹.

Водночас використання інструментів електронної демократії в інтересах виключно держави чи окремої групи осіб може призвести до прямого порушення прав і свобод людини та громадянина в інформаційному просторі, сфері приватного використання сучасних інформаційних технологій, незаконного збору і обробки інформації, маніпуляції суспільною думкою, легітимізації попередньо сфальсифікованих результатів народного волевиявлення та встановлення тотального контролю за суспільством.

З приводу зазначеного, на основі аналізу негативних рис розвитку інформаційного суспільства у теоретичних підходах Й. Масуди та практики впровадження системи соціальних кредитів довіри в КНР, О. О. Золотар припускає імовірність встановлення «цифрової диктатури». Таке визначення засновується на оцінці використання інформаційних технологій в житті людини і суспільства, які в свою чергу посилюють політико-правові процеси в державі і суспільстві незалежно від форми політичного режиму. Разом з тим, для демократичного режиму характерною рисою впровадження ІКТ у процеси державотворення являється надання можливостей суспільству широких можливостей та ефективних засобів участі у здійсненні влади, а також можливості держави захищати права і свободи громадян в інформаційній сфері від існуючих загроз та ризиків (наприклад недопущення незаконного використання персональних даних громадян приватними компаніями). У свою

¹ Баранов О. А. Правові проблеми «електронної демократії» // Інформація і право. 2017. № 1 (20). С. 34.

чергу в умовах існування авторитарного або тоталітарного політичних режимів в державі основною метою використання ІКТ є формування та вдосконалення системи контролю за громадянами, створення контрольованого суспільства, а також усунення будь-яких обмежень для влади¹.

Окремо зазначимо досить цікавий підхід щодо окреслення імовірних загроз конституційному ладу при впровадженні електронної демократії в Україні, який представлений у дослідженні В. Шевели. Електронна демократія може бути реалізована за дотримання ряду умов, серед яких необхідно визначити політичну зрілість нації, політичну волю еліти на момент впровадження та достатній технологічний рівень розвитку держави. Нехтування відповідними умовами може призвести до: дисперсії відповідальності; легковажного ставлення громадян до своїх обов'язків, результатом якої може стати паралізація роботи державного механізму; загрози внутрішнього втручання; викривлення результатів голосування².

Таким чином необхідно зробити **висновок**, що за останнє десятиліття в Україні були запроваджені нормативно-правові та технічні засади впровадження електронної демократії, процеси розвитку якої значно вплинули на розвиток громадянського суспільства та держави. Разом з тим, для успішного застосування складових інструментів електронної демократії основними завданнями являються: підвищення обізнаності населення щодо використання ІКТ у процесах розбудови держави та громадянського суспільства в Україні; розробки чіткого законодавства в сфері інформатизації держави та суспільства та оцінки наявних ризиків і перешкод впровадження електронної демократії в Україні.

¹ Золотар О. О. Електронна демократія і цифрова диктатура // Інформація і право. 2017. № 4. С. 23.

² Шевела В. Загрози електронної демократії у контексті збереження конституційного ладу в Україні // Право України. 2020. № 2. С. 283–285.

*Куйбіда А. А.,
аспірант відділу проблем державного
управління та адміністративного права
Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України
(м. Київ, Україна)*

АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО ЗА ЗВЕРНЕННЯМИ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ

1. Адміністративне судочинство, як і будь-яке правове явище, перебуває в постійній динаміці, постійно видозмінюється, удосконалюється. Загалом адміністративне судочинство уособлюється як дієвий механізм захисту особи від неправомірних дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, а ч. 1 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України (КАС України) чітко визначає, що завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

За тим постає питання: чи відповідають звернення суб'єктів владних повноважень до адміністративних судів змісту адміністративного судочинства; на яких умовах дані суб'єкти можуть звертатися до адміністративних судів; на основі яких принципів здійснюється адміністративне судочинство за участю відповідних суб'єктів? Слід зауважити, що комплексне дослідження відповідної тематики на сьогодні відсутнє, тому відповіді на питання щодо природи та сутності відповідного інституту адміністративного судочинства слід шукати науці.

За чинним законодавством суб'єкт владних повноважень в більшості випадків перебуває в процесуальному статусі відповідача, однак у КАС України зазначається, що Конституцією та Законами України в окремих випадках суб'єкт владних повноважень може мати і процесуальний статус позивача у справі.

Пунктами 3 та 5 ч. 1 ст. 19 КАС України визначено два спеціальних види таких спорів, що виникають:

1) між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління — компетенційні спори, під якими слід розуміти спір між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління (публічної адміністрації), у тому числі — делегованих повноважень. Особливість судового розгляду компетенційних спорів зумовлена необхідністю вирішення питання про те, чи належним чином реалізована компетенція відповідача та чи не порушена при реалізації повноважень відповідача компетенція позивача;

2) спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, коли право звернення до суду для вирішення публічно-правового спору надано такому суб'єкту законом. У цій категорії справ можливі три випадки (види): (1) прямо передбачено КАС України (ч. 5 ст. 46); (2) прямо передбачено спеціальним законом та (3) право, яке ґрунтується на загальних повноваженнях (компетенції).

Право на звернення суб'єктів владних повноважень до адміністративного суду, окрім КАС України, впливає також з численних галузевих законів, таких як «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеві державні адміністрації».

Ян Берназюк зазначає, що створення ситуації, за якою жоден суб'єкт владних повноважень не має права на звернення до адміністративного суду із позовом в суспільних інтересах, спотворює природу і завдання адміністративного суду¹.

За тим слід зауважити, що питання потребує системного опрацювання, адже на практиці часто виникає питання щодо підстав виникнення відповідного права на звернення у суб'єктів владних повноважень та їх реалізації.

2. Питанню принципів адміністративного судочинства приділялася певна увага в науковій літературі. Так, до принципів адміністративного судочинства у справах про застосування

¹ *Берназюк Ян. Звернення суб'єкта владних повноважень із позовом до адміністративного суду: виняток чи необхідність // Судебно-юридическая газета. 2020. 27 березня.*

санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень були віднені: 1) верховенства права (адміністративне судочинство, поряд з іншим, є своєрідним інструментом гарантування реалізації принципу верховенства права в діяльності інших державних суб'єктів); 2) законності (нормативна основа справ про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень є чітко визначеною у відповідних законах, оскільки суб'єкт владних повноважень може звернутися до адміністративного суду лише у чітко визначених законом випадках); 3) обґрунтованості (дії суб'єкта владних повноважень мають бути обґрунтованими, тобто вчиненими з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії)); 4) неупередженості (при зверненні до адміністративного суду суб'єкти владних повноважень повинні виражати власну волю і бути безсторонніми, розсудливими, об'єктивними та добросовісними); 5) рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації; 6) пропорційності (суб'єкт владних повноважень повинен діяти з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія); 7) своєчасності (практично для усіх видів справ про застосування адміністративним судом санкцій за зверненням суб'єктів владних повноважень законом не визначено строки, протягом яких такий суб'єкт має звернутися до суду з відповідним позовом, однак прийняття рішення має відбутися протягом розумного строку, що встановлено процесуальним законодавством); 8) диспозитивності (варто вказати, що особливість реалізації принципу диспозитивності у справах про застосування адміністративними судами санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень пов'язана з існуванням в адміністративному судочинстві інституту примирення сторін)¹. Однак йдеться як про загальні принципи судочинства, тоді як адміністративне судочинство має включати і принципи, основні засади, які притаманні саме йому.

¹ Радчук А. А. Принципи адміністративного судочинства у справах щодо застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень // Науковий вісник публічного та приватного права. 2019. Вип. № 4. Т. 2.

*Куйбіда А. А.,
аспірант відділу проблем державного
управління та адміністративного права
Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України
(м. Київ, Україна)*

ПРОБЛЕМИ УПРАВЛІННЯ ФІНАНСОВОЮ СФЕРОЮ У ВОЄННИЙ ТА ПОВОЄННИЙ ПЕРІОД

Військова агресія РФ проти України та її подальша ескалація є одним із домінуючих ризиків як для національної, так і для світової економіки. Вона спричинила погіршення прогнозів світового зростання, скорочення глобальної торгівлі та призвела до зростання цін на енергоносії та продовольство. Наслідками війни для національної економіки буде помітне сповільнення виробництва та подальше пришвидшення інфляції, що в свою чергу вимагає ефективного управління фінансовою сферою.

Унаслідок нападу РФ втрати ВВП України в 2022 році становитимуть близько третини. Інфляційний тиск залишиться значним через тимчасову окупацію частини території, виведення з ладу об'єктів виробничої та транспортної інфраструктури, розрив ланцюгів постачання та виробництва, збільшення витрат підприємств. Крім зниження поточного виробництва, війна суттєво скорочує потенціал економіки, вкрай тяжкими є втрати людського капіталу через міграцію та загибель громадян. Для відновлення від наслідків війни економіці може знадобитися дуже тривалий період та значна допомога з боку міжнародних партнерів¹.

Ризики пришвидшення інфляції залишаються значними насамперед через подальше зростання собівартості та витрат на логістику, а також зростання цін у країнах-експортерах.

¹ Національний банк України. Звіт про діяльність Ради з фінансової стабільності (серпень 2021 — липень 2022). URL: https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/FSB_Report%202021-2022.pdf?v=4 (дата звернення: 24.11.2022).

Протягом перших місяців війни Національний банк України (далі — НБУ) не змінював облікову ставку, адже не працювали звичні ринкові канали монетарної трансмісії. Запорукою цінової та фінансової стабільності була підтримка обмінного курсу. Його фіксація після запровадження воєнного стану мала антиінфляційний ефект: стримала негативні очікування та сповільнила зростання цін на імпортовані товари. На початку червня Правління НБУ підвищило облікову ставку на 15 в. п. — до 25%. Такий крок спрямований на послаблення тиску на валютному ринку та стабілізацію інфляційних очікувань¹.

З початку війни дуже значним був вплив коштів із країни через швидке відновлення імпорту порівняно з експортом, міграцію, що супроводжувалася значним збільшенням імпорту послуг, та зняття готівки за кордоном. Загалом вплив капіталу за фінансовим рахунком за січень — травень становив 9,6 млрд дол. Його частково компенсували надходження кредитів від МФО та країн-партнерів. Ці ресурси поповнили міжнародні резерви. НБУ 21 липня 2022 року здійснив разову корекцію офіційного курсу гривні до долара США на 25% до 36,5686 грн/дол. Це мало мотивувати до продажу валютної виручки експортерами, мінімізувало спекулятивну складову поведінки учасників ринку та дало змогу стабілізувати курсові очікування².

В умовах війни суттєво зросла потреба у фінансуванні дефіциту державного бюджету. Якщо в I кварталі доходи бюджету вдалося підтримати за рахунок авансових виплат дивідендів державними підприємствами та перерахуванням прибутку НБУ, то з II кварталу все вагомішою ставала підтримка від міжнародних донорів. За час війни до середини липня від них вже надійшла фінансова допомога близько 12,3 млрд дол. Обсяг наданої і заявленої партнерами фінансової допомоги на початок

¹ Національний банк України. Звіт про фінансову стабільність. Червень, 2022. URL: https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/FSR_2022-N1.pdf?v=4 (дата звернення: 24.11.2022).

² Національний банк України. Звіт про діяльність Ради з фінансової стабільності (серпень 2021 — липень 2022). URL: https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/FSB_Report%202021-2022.pdf?v=4 (дата звернення: 24.11.2022).

липня перевищує 30 млрд дол. Фінансування оборонних та соціальних видатків, а також підтримка економіки й надалі критично залежатимуть від міжнародної допомоги та її вчасного надходження. Невизначеність із приводу глибини кризи посилює ризики невиконання дохідної частини бюджету. Потреба у фінансуванні дефіциту бюджету становить близько 5 млрд дол. на місяць¹.

Крім міжнародної допомоги, ресурси на фінансування своїх потреб уряд отримує безпосередньо від НБУ через викуп останнім військових облігацій. Із березня до травня НБУ придбав облігацій на 120 млрд грн, що становить 32% усіх запозичень уряду за п'ять місяців 2022 року. Після підвищення облікової ставки НБУ придбав військових ОВДП ще на 105 млрд грн під плаваючу ставку на основі облікової. Монетарне фінансування бюджету стало вимушеним кроком.

Водночас надмірна монетизація бюджету загрожує суттєвими негативними наслідками для макроекономічної стабільності. Випущені в обіг гривні зумовлюють посилення тиску на валютному ринку. НБУ для задоволення попиту на валюту постійно проводить інтервенції, обсяг яких щомісяця збільшувався, що виснажує міжнародні резерви. Таке скорочення міжнародних резервів наразі компенсується міжнародною допомогою лише частково. Значне скорочення резервів створить загрозу значної девальвації валюти та стрімкого прискорення інфляції².

Для мінімізації цих ризиків фінансовим регулятором слід розробити ключові напрями дій, спрямовані на звуження дефіциту державного бюджету та зниження обсягів його монетарного фінансування, серед іншого оптимізацію державних видатків з обмеженням неперіоритетних та неефективних напрямів витрачання коштів та додаткове збільшення доходів бюджету. Активніші надходження міжнародної підтримки та збільшення залучень на внутрішньому ринку значно зменшать

¹ Національний банк України. Звіт про діяльність Ради з фінансової стабільності (серпень 2021 — липень 2022). URL: https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/FSB_Report%202021-2022.pdf?v=4 (дата звернення: 24.11.2022).

² *Маршук Л., Мовчан Д., Покойовий О.* Особливості фінансової системи в умовах воєнного стану // Економіка та суспільство. 2022. № 37.

потребу в монетарному фінансуванні, знизять ризики для фінансування дефіциту бюджету та дадуть змогу надалі підтримувати міжнародні резерви на прийнятному рівні.

Від початку повномасштабної війни НБУ обмежив більшість операцій із транскордонного руху капіталу (пізніше деякі обмеження були послаблені). Хоча обмеження на рух капіталу знизили тиск на валютний ринок, спостерігається дефіцит валютних надходжень передусім через скорочення експорту. Тож НБУ змушений продавати значні обсяги валюти на ринку. Підтримувати резерви вдається завдяки фінансуванню від міжнародних донорів. На початок липня обсяг валових міжнародних резервів перебував на прийнятному рівні і становив 22,8 млрд дол. Активна присутність НБУ на ринку зберігатиметься, доки не з'являться передумови для ринкового курсотворення¹.

Зберігаються загрози розширення театру бойових дій на інші регіони України. Водночас Україну підтримує широка коаліція партнерів, які надають військову, фінансову та гуманітарну допомогу, тоді як РФ стала найбільш підсанкційною країною у світі. Санкції поступово знижують економічний потенціал країни-агресора. Разом з тим неспровоковане широкомасштабне вторгнення РФ сприяло консолідації ЄС та зміцненню їхньої співпраці з Україною. Зокрема Україна подала заявку на вступ до ЄС і у червні 2022 року отримала статус країни-кандидата. Наразі готуються плани відновлення економіки України за підтримки міжнародних організацій та держав-партнерів; ймовірно реалізація таких планів буде прив'язана до реалізації масштабних реформ.

Функціонування економіки країни в умовах воєнного стану передбачає реалізацію низки невідкладних заходів, які стосуються розширення повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, прийняття відповідних нормативно-правових актів та перерозподілу публічних фінансів відповідно до пріоритетності їх використання.

¹ Національний банк України. Звіт про діяльність Ради з фінансової стабільності (серпень 2021 — липень 2022). URL: https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/FSB_Report%202021-2022.pdf?v=4 (дата звернення: 24.11.2022).

На нашу думку, для стабілізації фінансової сфери в умовах воєнного стану та досягнення фінансової стабільності регуляторами фінансової системи повинні бути вжиті наступні кроки: оптимізація державних видатків з обмеженням непроїтливих та неефективних напрямів витрачання коштів; додаткове збільшення доходів бюджету, передусім завдяки підвищенню податків на імпорт деяких груп акцизів (алкоголь, тютюнові вироби); активізацію внутрішніх ринкових боргових залучень для фінансування державного бюджету; активізацію зусиль для збільшення обсягів та підвищення прогнозованості надходження міжнародної допомоги. Усі кроки не повинні суперечити принципам співпраці України з міжнародними донорами та інтеграції до ЄС.

*Міхеев М. В.,
аспірант відділу проблем державного
управління та адміністративного права
Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України
(м. Київ, Україна)*

ЩОДО ПИТАННЯ ПОДІЛУ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОВАДЖЕНЬ НА КОНФЛІКТНІ ТА НЕКОНФЛІКТНІ

Питанням адміністративних проваджень приділяється певна увага в правовій науці України. В більшості наукових праць та підручниках і посібниках з адміністративного права адміністративні провадження визначаються як провадження з застосування певних мір покарання для осіб, які вчинили правопорушення.

Відповідно до сучасної концепції адміністративного процесу адміністративні провадження поділяють на юрисдикційні і неюрисдикційні. Деякі науковці розглядають можливим класифікувати адміністративні провадження на конфліктні і неконфліктні. При цьому існують різні підходи до класифікації як конфліктних так і неконфліктних проваджень. Автор долуча-

ється до спроби детально проаналізувати класифікування адміністративних проваджень і розглянути їх правову природу, проаналізувати відмінність конфліктних адміністративних проваджень від неконфліктних адміністративних проваджень.

Так, неконфліктні адміністративні провадження можна порівнювати з цивільно-процесуальними провадженнями або господарськими провадженнями.

Конфліктні адміністративні провадження в адміністративному процесі мають етапи, порушення яких може призвести до скасування рішення, проте є окремі випадки, коли в адміністративному процесі не існує етапів і рішення приймається після виявлення правопорушення.

Стосовно неконфліктних адміністративних проваджень взагалі не існує загальних правил та вони здійснюються відповідно до окремих законів, рішень державних органів та громадських організацій, а також наказів та інструкцій, які видані на виконання законодавчих актів.

Адміністративні конфліктні провадження визначені в законодавстві. В більшості випадків вони здійснюються у спрощеному режимі і окремі стадії в адміністративному конфліктному провадженні можуть бути відсутні.

Адміністративні конфліктні провадження можуть розглядатися не тільки судом й посадовими особами державних адміністративних органів.

У адміністративному процесі провадження мають чітку послідовність¹. Разом з тим існують випадки, коли проведення «спрощеного адміністративного провадження» може викликати скарги особи, яка притягається до відповідальності і відповідну відміну рішення про притягнення до адміністративної відповідальності. Особливо це стосується проваджень, які здійснюються на місці вчинення правопорушення. Так, після порушення правил дорожнього руху поліцейські складають відповідний протокол на порушника. *При складанні протоколу про порушення Правил дорожнього руху бажано, щоб його складання було підтверджено свідками, адже їх відсутність та те, що*

¹ Шильник В. Ю. Адміністративні юрисдикційні провадження та їх здійснення органами внутрішніх справ: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2004. 233 с.

особа, яка порушила правила дорожнього руху не визнає своєї провини можуть бути підставою для відміни рішення та скасування покарання.

Результатом конфліктного адміністративного провадження є також визнання особи винною у вчиненні адміністративного правопорушення, проте особа може бути звільнена від накладення стягнення. Стягнення, передбачені Кодексом України про адміністративні правопорушення, включають від попередження до адміністративного арешту терміном до 15 діб.

На сьогодні в Україні визначені три види адміністративних проваджень.

Перший і найбільший вид проваджень — це неконфліктні провадження, які здійснюються державними органами та посадовими особами, а також недержавними органами, які уповноважені державою з метою виконання різних нормативних актів щодо користування громадян їхніми правами та виконання ними своїх обов'язків.

Другий вид — це конфліктні провадження, які здійснюються окремими посадовими особами і державними органами, у тому числі і судами загальної юрисдикції. Ці провадження стосуються порушень, які вчинено фізичними та юридичними особами встановлених норм і правил і які тягнуть за собою адміністративну відповідальність.

Окремим третім видом адміністративних проваджень є провадження, які здійснюють адміністративні суди, які розглядають справи стосовно порушень, які допущені державними органами чи посадовими особами у сфері виконання своїх безпосередніх обов'язків.

Таким чином можна зробити висновок, що адміністративні провадження відрізняються від таких проваджень як цивільні та господарські тим, що в цивільних та господарських провадженнях сторони при здійсненні таких проваджень вважаються рівними, в той час як в адміністративних провадженнях однією зі сторін є адміністративний орган держави або судовий орган, який приймає відповідне рішення. Крім того, в цивільних та господарських провадженнях їх здійснення відбувається тільки в суді, в той час як в адміністративних провадженнях їх здійснюють не тільки суди, а й інші адміністративні органи.

Також, розглянувши значну частину основних ознак конфліктів, ми можемо узагальнити, що конфлікти характерні для юридичного процесу і саме вони виступають рушієм прогресу правовідносин в такому процесі. Водночас є чимало сталих (неконфліктних) правовідносин, тобто таких, що не несуть в собі конфлікту. Вони існують з двоякою ціллю. По-перше, такі правовідносини направлені на попередження конфліктів (наприклад, фізичній особі видається посвідчення водія на право керування транспортними засобами заради уникнення можливого конфлікту з працівниками Патрульної поліції України, коли особа буде за кермом транспортного засобу). По-друге, неконфліктні провадження націлені на затвердження певного правового стану громадян (до прикладу, отримання особою паспорту громадянина України надає йому право займати певні посади).

Також ми можемо розглядати й існування неконфліктного юридичного процесу, в якому однією зі сторін є фізична або юридична особа, а протилежною стороною виступає держава, як учасник даних правовідносин в особі відповідного державного органу чи уповноваженої особи. Такі органи, або особи (службові та посадові), мають право ухвалювати рішення стосовно зміни правового статусу фізичної чи юридичної особи, надання їм певних прав та відповідних обов'язків. Взагалі адміністративний процес є специфічним видом юридичного процесу, що, на відміну від інших видів процесів (кримінального, цивільного), має складну структуру проваджень, які відрізняються один від одного за характером справ. Отже, адміністративний процес — це урегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність публічної адміністрації, спрямована на реалізацію норм відповідних матеріальних галузей права в ході розгляду і вирішення індивідуально-конкретних справ¹. Встановлюючи, як першооснову класифікаційної ознаки адміністративного процесу, наявність або відсутність конфлікту у правовідносинах, доцільно виокремлювати саме неконфліктні і конфліктні провадження.

¹ Кузьменко О. В., Пастух І. Д., Плутигир М. В., Співак М. В. Адміністративне право. Загальна частина (альбом схем): навч. посібник / Київ: «Центр учбової літератури», 2015. 232 с.

В літературі виокремлюються такі ознаки неконфліктних проваджень:

1) при його здійсненні не застосовуються заходи примусу, тобто сторони, а це можуть бути як фізичні особи так і юридичні особи, отримують певний статус, ліцензії, змінюють свій статус чи положення добровільно;

2) однією зі сторін в такому провадженні завжди виступає орган держави, який є розпорядчим органом і має певні повноваження щодо зміни статусу громадян або юридичних осіб;

3) результатом таких проваджень є певний нормативний акт, який може бути як індивідуальним (наприклад, видавання дозволу на проведення земляних робіт на вулиці, отримання посвідчення водія та т. ін.) так і загальним (наприклад, прийняття закону чи іншого нормативного акту)¹. В інших провадженнях результатом є тільки індивідуально-конкретний акт, який пов'язаний з застосуванням примусу;

4) різноманітність неконфліктних проваджень. Окремі провадження входять до інших галузей права, наприклад, провадження з укладання договору обов'язкового страхування транспортних засобів².

Як відмітила О. В. Кузьменко, «питома вага неконфліктних проваджень в адміністративному процесі є величезною»³.

До неконфліктних проваджень відносяться організаційні провадження, які спрямовані на впорядкування виробничого процесу, а саме, прийняття різних інструкцій, настанов, розпоряджень та інших документів, які мають на меті зміну трудового ритму, прискорення виробництва, впорядкування тих чи інших операцій.

Провадження є підґрунтям для прийняття управлінського рішення, яке є основним актом процесу управління. За своїм

¹ Богачова О. В., Зайчук О. В., Копиленко О. Л. Законотворчий процес в Україні / за ред. О. В. Зайчука. Київ: Реферат, 2006. 467 с.

² Про затвердження розмірів страхових платежів за договорами міжнародного обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів: постанова Кабінету Міністрів України від 06.01.2005 р. № 5.

³ Кузьменко О. В., Гуржій Т. О Адміністративно-процесуальне право України: підручник / за заг. ред. О. В. Кузьменко. Київ: Атіка, 2008. 416 с.

змістом воно є розпорядженням керівника й підлягає обов'язковому виконанню, тим, кому це адресується. Це вольовий акт, що має організаційний вплив, виражає наміри суб'єкта управління стосовно необхідного функціонування об'єкта й містить чіткий план його дій, спрямованих на досягнення результату.

*Пономаренко В. В.,
аспірант кафедри адміністративного
і фінансового права
Національного університету
«Одеська юридична академія»
(м. Одеса, Україна)*

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «РОЗПОРЯДНИК БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ»

З метою розуміння будь-якого визначення необхідно дослідити його з точки зору законодавчого закріплення та наукової доктрини галузі, до якої досліджуване поняття належить. «Розпорядник бюджетних коштів» завжди розглядається та функціонує у контексті з суб'єктами бюджетних правовідносин, йому відводиться одна з провідних ролей під час виконання закону України про держаний бюджет.

На законодавчому рівні у п. 47 ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України (далі — БКУ) закріплено, що «розпорядник бюджетних коштів — бюджетна установа в особі її керівника, уповноважена на отримання бюджетних асигнувань, взяття бюджетних зобов'язань, довгострокових зобов'язань за енергосервісом, довгострокових зобов'язань у рамках державно-приватного партнерства, середньострокових зобов'язань у сфері охорони здоров'я та здійснення витрат бюджету»¹. Законодавець визначає, що розпорядником є не конкретна фізична особа, яка наділена

¹ Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI (у редакції від 23.10.2022 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>

відповідними повноваженнями, а бюджетна установа в особі її керівника. Для більшої ясності звернемося до п. 12 ч. 1 ст. 2 того ж БКУ, який зазначає, що до бюджетних установ відносяться органи державної влади та місцевого самоврядування, створені ними, у встановленому законом порядку організації, які повністю утримуються за рахунок відповідного бюджету та за своєю сутністю є неприбутковими.

Варто зауважити на використанні єдиного підходу до визначення досліджуваного поняття на законодавчому рівні та відсутності колізійних визначень, які містилися би в інших нормативно-правових актах¹.

Дослідження наукових робіт вітчизняних науковців свідчить про прихильність та згоду більшості з визначенням наведеним у законодавстві.

Проте набагато більше дискусій точиться навколо питання: чи входять до числа суб'єктів бюджетних правовідносин розпорядники бюджетних коштів і яке місце в їх системі вони посідають; як саме вони реалізують свій бюджетно-правовий статус, в якій ролі в цих відносинах виступає власне бюджетна установа, що визнається розпорядником бюджетних коштів, і в якій ролі в бюджетних правовідносинах виступає її керівник.

Одним з найбільш ґрунтовних та змістовних є дослідження Н. Якимчук, яке присвячене системі та правовому статусу розпорядників бюджетних коштів. Авторка бере за основу визначення наведене у законодавстві, однак, завдяки виокремленню властивостей розширює та декілька його конкретизує, зазначаючи, що «розпорядники бюджетних коштів є суб'єктами бюджетних правовідносин, які володіють бюджетною правосуб'єктністю, наділені рядом прав та обов'язків в бюджетній сфері, потенційно володіють правом відновлення їх статусу в кожному

¹ Про затвердження Порядку казначейського обслуговування державного бюджету за витратами: наказ Міністерства фінансів України від 24.12.2012 р. № 1407 (у редакції від 29.06.2021 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0130-13#Text>; Про затвердження Порядку формування Єдиного реєстру розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів: наказ Міністерства фінансів України від 22.12.2011 р. № 1691 (у редакції від 11.06.2021 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0033-12#Text>

наступному бюджетному періоді, а також характеризуються тим, що вони діють в особі їх керівників, які як правило, не наділені власною правосуб'єктністю»¹.

З наведеним визначенням повністю погоджуємося, адже розпорядники бюджетних коштів для виконання завдань та функцій, покладених на них зобов'язані реалізовувати свої права (дієздатність), завдяки чому є безпосередніми суб'єктами бюджетних правовідносин, а циклічний характер бюджетного процесу забезпечує (керівникам бюджетних установ) щорічне відновлення статусу розпорядника бюджетних коштів, за умови продовження зайняття раніше займаної керівної посади в бюджетній установі чи організації.

Н. Попадюха розглядає розпорядників бюджетних коштів як суб'єктів бюджетно-правових відносин, що визначені державою за допомогою норм права як носії суб'єктивних прав, юридичних обов'язків та юридичної відповідальності у бюджетних правовідносинах, до яких належать: держава та національно-державні та адміністративні утворення; державні органи влади: законодавчі, виконавчі, судові та органи місцевого самоврядування; державні та муніципальні підприємства, установи, організації, соціальні утворення — одержувачі бюджетних коштів².

Аналізуючи наведене визначення, вважаємо за доцільне зауважити, що розглядаючи розпорядників як суб'єктів бюджетних правовідносин, авторка зазначає про їх обов'язки та відповідальність, що є цілком логічним, та вкрай важливим на нашу думку.

Розпорядники бюджетних коштів на місцях покликані забезпечити їх ефективне та економне використання, згідно бюджетних асигнувань та взятих бюджетних зобов'язань. Результативність таких заходів перевіряється завдяки проведенню внутрішнього та зовнішнього фінансового контролю.

Значного поширення та популярності серед зарубіжних та вітчизняних науковців набула точка зору, що фінансове управління

¹ Якимчук Н. Я. Розпорядники бюджетних коштів: система та правовий статус: монографія. Чернівці: Вид-во Чернівецького нац. ун-ту, 2009. С. 28.

² Попадюха Н. Функції, права та обов'язки головних розпорядників коштів як учасників бюджетних правовідносин // Проблеми теорії та методології бухгалтерського обліку, контролю і аналізу. 2009. Вип. 3 (15). С. 214.

та контроль виступають одним із трьох стовпів Європейської концепції державного внутрішнього фінансового контролю. Фінансове управління та контроль необхідно розглядати як систему заходів, що забезпечують планування, використання та контроль фінансових ресурсів, з метою ефективного та результативного досягнення поставлених перед установою цілей¹.

Про роль у зазначеному процесі розпорядників бюджетних коштів наголошує Т. Міщенко, яка зазначає, що «фінансове управління та контроль є безперервним та стосується керівників усіх рівнів та працівників установи, а заходи фінансового управління та контролю, що діють в установі повинні в першу чергу забезпечити керівнику достатні гарантії того, що установа досягне поставлених цілей, її діяльність буде ефективною і результативною, у відповідному правовому полі, а звіти (фінансові та не фінансові, внутрішні та зовнішні) міститимуть надійну інформацію. При цьому, керівництво має бути підзвітне про досягнуті результати і використаний бюджет та інші ресурси. Таким чином управлінська відповідальність щодо економного, ефективного, результативного та законного витрачання ресурсів є ключовим принципом фінансового управління та контролю»².

Рішення розпорядника бюджетних коштів щодо отримання асигнувань та взяття зобов'язань приймаються керівником, що представляє інтереси бюджетної установи, а не колегіально всією установою, і виникає питання може варто внести відповідні зміни до законодавства?

Важко недооцінити, або навпаки — переоцінити роль розпорядника бюджетних коштів, в особі керівника бюджетної установи, в забезпеченні ефективного та результативного використання коштів бюджету. Наведені міркування підштовхнули

¹ Практичні вказівки щодо впровадження фінансового управління і контролю та посилення управлінської підзвітності (відповідальності) в органах державної влади України: посібник для керівників установ та держ. внутрішніх аудиторів / Ян ван Тайнен, Р. М. Рудніцька, Манфред ван Кестерен, С. П. Чорнуцький, Д. А. Сидоренко. Київ: «Європейський інститут державного управління та аудиту», 2015. С. 10.

² Міщенко Т. М. Удосконалення внутрішнього контролю бюджетної установи // Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: «Економіка і управління». 2017. Т. 28 (67). № 1. С. 130.

до думки: чи недоцільнішим буде в п. 47 ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України одразу закріпити, що «розпорядник бюджетних коштів — особа, яка займає керівну посаду в бюджетній установі, що уповноважена законом на отримання бюджетних асигнувань...» — далі без змін. На нашу думку, зазначені зміни можуть стати першим кроком на шляху посилення персональної відповідальності керівників бюджетних установ та дієвості механізму притягнення їх до неї. На сьогоднішній день питанням бюджетної відповідальності присвячено багато досліджень науковців, однак з прикрістю доводиться констатувати про неефективність та недосконалість механізму притягнення до неї на практиці. Хоча всі фінансові інстанції констатують високий рівень неефективного та неекономного використання коштів бюджетів¹ [8].

За відсутності відповідальності керівника установи (розпорядника бюджетних коштів) неможливо досягти результатів у сфері фінансового контролю та управління, яка є взаємозалежною та взаємообумовленою з результативним, економічним, законним та ефективним використанням бюджетних коштів.

Проаналізувавши нормативне закріплення та доктринальні підходи до визначення поняття «розпорядник бюджетних коштів» вважаємо за необхідне внести зміни до Бюджетного кодексу України (запропоновані вище) та розвивати законодавство в напрямку посилення інституту персональної відповідальності осіб, що займають керівні посади в бюджетних установах, як запоруки досягнення ефективного та економного використання коштів бюджету на шляху до побудови економічно незалежної та розвинутої країни.

¹ Статистичні звіти // Державна аудиторська служба України. URL: <https://dasu.gov.ua/ua/plugins/userPages/1985>

*Шокрута В. А.,
аспірантка відділу проблем державного
управління та адміністративного права
Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України
(м. Київ, Україна)*

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ВНЕСЕННЯ ЗМІН АБО ВИПРАВЛЕННЯ ПОМИЛОК У ПОДАТКОВІЙ ЗВІТНОСТІ ПЛАТНИК ПОДАТКІВ ПІД ЧАС ВОЄННОГО СТАНУ

Запровадження воєнного стану в Україні значною мірою вплинуло на діяльність як фізичних так і юридичних осіб — платників податків, при цьому особливої актуальності набуває питання підготовки та подання податкової звітності з урахування особливостей законодавчо визначених строків.

Забезпечення ефективного контролю діяльності підприємства передбачає не лише достовірність і повноту відображення інформаційних показників діяльності але і своєчасність подання податкової звітності до контролюючих органів.

В науковій літературі існують різні погляди щодо визначення поняття податкова звітність. Зокрема, Н. А. Букало розглядає податкову звітність як підсумкову стадію виконання податкового обов'язку і передбачає сукупність дій платника податків (або особи, що його представляє) з обчислення податків і зборів та складання й подання документів передбачених законодавством до органу, що контролює¹.

Т. В. Микитенко та Т. М. Міщенко зазначають, що податкова звітність — це упорядкована система зведених взаємопов'язаних обліково-податкових показників, складених за спеціально затвердженою формою, яка характеризує результати та

¹ Букало Н. А. Складання та подання податкової звітності підприємств з податку на прибуток // Вісник ОНУ імені І. І. Мечникова. 2016. Вип. 4 (46). Т. 21. С. 193.

умови діяльності платником податку за певний звітний період (місяць, квартал, рік)¹. З іншого боку, Н. Г. Карпенко вважає, що податкова звітність — це сукупність дій платника податків (або особи, що його представляє) і податкового органу зі складання, ведення і здачі документів установленої форми, що містять відомості про результати діяльності платника податку, його майнову становище і фіксують процес обчислення податку, а також суми, що підлягає сплаті до бюджету².

На думку О. В. Лега, податкова звітність це документ платника податків, який включає розрахунки, податкові декларації по кожному виду податку та іншого обов'язкового платежу, додатки до розрахунків і податкових декларацій, які складаються за затвердженими відповідними формами³.

Узагальнюючи погляди науковців щодо визначення поняття податкової звітності, можна зробити висновок, що податкова звітність є з одного боку системою інформаційно-облікових показників діяльності підприємства, які закріплюються у відповідній документації за певний період, а з іншого є сукупністю законодавчо визначених дій платника податків щодо достовірності відображенні і своєчасності подання податкової звітності до відповідного контролюючого органу.

Відповідно до пункту 49.1 статті 49 Податкового кодексу України, податкова декларація подається за звітний період в установлені строки контролюючому органу, в якому перебуває на обліку платник податків⁴.

Згідно з абзацами першим та другим пункту 50.1 статті 50 Податкового кодексу України у разі якщо у майбутніх подат-

¹ Микитенко Т. В., Міщенко Т. М. Методологічні основи податкової звітності України // Бухгалтерський облік і аудит. 2009. № 8–9. С. 62.

² Карпенко Н. Г. Основні вимоги формування податкової звітності бюджетними установами // Вісник Полтавської державної аграрної академії. 2016. № 1–2. С. 56.

³ Лега О. В. Податкова звітність: еволюція визначення // Інноваційна економіка: Всеукраїнський науково-виробничий журнал. 2013. № 3 (41). С. 300.

⁴ Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI (зі змінами та доповненнями) / Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>

кових періодах (з урахуванням строків давності, визначених статтею 102 Податкового кодексу України) платник податків самостійно (у тому числі за результатами електронної перевірки) виявляє помилки, що містяться у раніше поданій ним податковій декларації він зобов'язаний надіслати уточнюючий розрахунок до такої податкової декларації за формою чинного на час подання уточнюючого розрахунку¹. [5]

При цьому, платник податків має право не подавати такий розрахунок, якщо відповідні уточнені показники зазначаються ним у податковій декларації за будь-який наступний податковий період, протягом якого такі помилки були самостійно виявлені, у тому числі за результатами електронної перевірки.

Згідно з пунктом 4 підрозділу 4 розділу IV Порядку ведення податковими органами оперативного обліку податків, зборів, платежів та єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 12 січня 2021 року № 5, якщо після подання податкової звітності платник податків подає до контролюючого органу нову звітність із виправленими показниками, враховуючі граничні строки для такого подання, податкова звітність, яка була подана раніше втрачає свою чинність та отримує ознаку стану обробки «Історія подання» в податковому кабінеті платника податків. Крім того, ознаку стану обробки «Історія подання» отримує звітність, щодо якої за рішенням суду або підрозділів податкового органу вищого рівня, відповідальних за адміністрування платежів, у підсистемі, що забезпечує обробку податкової звітності та платежів, передбачено її скасування.

Враховуючи введення воєнного стану на території України з 24 лютого 2022 року, відповідно до підпункту 69.1 пункту 69 підрозділу 10 розділу XX «Перехідних положень» Податкового кодексу України, справляння податків і зборів здійснюється з урахування деяких особливостей, зокрема у разі відсутності у фізичної або юридичної особи — платника податків

¹ Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI (зі змінами та доповненнями) / Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>

можливості своєчасно виконати свій податковий обов'язок щодо дотримання термінів сплати податків та зборів, подання звітності, платники податків звільняються від передбаченої Податковим кодексом України відповідальності з обов'язковим виконанням таких обов'язків протягом шести місяців після припинення або скасування воєнного стану в Україні¹.

При цьому, рішення щодо відсутності у платника податків можливості виконувати свій податковий обов'язок щодо сплати податків і зборів приймається безпосередньо контролюючими органами України за результатами надання платником податків відповідних документів які підтверджують неможливість справляння податків і зборів протягом періоду введення воєнного часу.

З іншого боку, платники податків які мають можливість своєчасно виконувати свої податкові обов'язки, звільняються від відповідальності за несвоєчасне подання податкової звітності, або порушення строків сплати податків і зборів².

Законодавець визначає, що платники податків, у тому числі щодо своєї філії, представництва, відокремленого чи іншого структурного підрозділу, у яких відновилася можливість виконувати свої податкові обов'язки, граничний термін виконання яких припадає на період починаючи з 24 лютого 2022 року до дня відновлення можливості платника податків, звільняються від відповідальності за несвоєчасне виконання таких обов'язків, за умови виконання ними таких податкових обов'язків, щодо реєстрації податкових накладних/розрахунків коригування в Єдиному реєстрі податкових накладних, подання звітності, сплати податків і зборів, протягом 60 календарних днів з першого дня місяця, наступного за місяцем відновлення таких можливостей платників податків³.

Важливо зазначити, що у законодавстві відсутні будь-які спрощення щодо форми обов'язкової податкової звітності платника податків під час воєнного стану в Україні, що може створювати

¹ Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI (зі змінами та доповненнями) / Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>

² Там само.

³ Там само.

додаткові незручності для відповідальних осіб, враховуючи складні умови для функціонування бізнесу і, відповідно, впливати на порушення граничних строків для подання такої звітності платником податків до контролюючих органів.

Враховуючи вищевикладене, можемо зробити висновок, що деталізація порядку сплати податків і зборів в чинному законодавстві України, як для платників податків які мають можливість виконувати свої податкові обов'язки так і для тих хто не має такої можливості під час воєнного стану, дає можливість працювати і сплачувати податки, а також оформлювати та подавати звітність з урахуванням складних умов воєнного часу в Україні. Бажано зберегти у законодавстві розмежування та особливості сплати податків для платників податків що мають можливість сплачувати податки і збори та на тих хто такої можливості не має на певний стабілізаційний період після закінчення воєнного стану в Україні.

При цьому, важливо звернути увагу, що форма податкової звітності є складною для більшості платників податків і в умовах складної ситуації для функціонування підприємств під час воєнного стану, вимагає спрощення для прискорення її підготовки і подачі з урахування законодавчо визначених строків

При цьому, якщо платник податків вважає за потрібне внести зміни до поданої звітності або виправити помилки, він має право це зробити шляхом уточнюючого розрахунку або податкової звітності, що автоматично анулює попередню подану звітність, або шляхом подання наступної обов'язкової податкової звітності в якій буде відображено всі необхідні зміни до попередньо поданих показників платника податків.

Про правовий режим воєнного стану

Документ **389-VIII** (), чинний, поточна редакція — **Редакція від 01.04.2022**, підстава - **2158-IX**[Інформація](#) [Зберегти](#) [Картка документа](#) [Зміст документа](#) [Пошук у тексті](#) [Текст для друку](#)

ЗАКОН УКРАЇНИ

Про правовий режим воєнного стану

(Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 28, ст.250)

{З змінами, внесеними згідно із Законами
[№ 766-VIII від 10.11.2015](#), ВВР, 2015, № 52, ст.482
[№ 1420-VIII від 16.06.2016](#), ВВР, 2016, № 31, ст.546
[№ 2268-VIII від 18.01.2018](#), ВВР, 2018, № 10, ст.54
[№ 2396-VIII від 05.04.2018](#), ВВР, 2018, № 21, ст.194
[№ 1089-IX від 16.12.2020](#)
[№ 1702-IX від 16.07.2021](#), ВВР, 2021, № 41, ст.339 - вводить в дію з [01.01.2022](#)
[№ 2024-IX від 27.01.2022](#)
[№ 2124-IX від 15.03.2022](#)
[№ 2126-IX від 15.03.2022](#)
[№ 2158-IX від 24.03.2022](#)}

{У тексті Закону слова "начальник Генерального штабу - Головнокомандувач Збройних Сил України" в усіх відмінках замінено словами "Головнокомандувач Збройних Сил України" у відповідному відмінку; слова "громадський порядок", "громадський порядок та безпека", "громадський порядок і безпека" в усіх відмінках замінено словами "громадська безпека і порядок" у відповідному відмінку; згідно із Законом [№ 1702-IX від 16.07.2021](#) - вводить в дію з 01.01.2022}

Цей Закон визначає зміст правового режиму воєнного стану, порядок його введення та скасування, правові засади діяльності органів державної влади, військового командування, військових адміністрацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій в умовах воєнного стану, гарантії прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб.

Стаття 1. Визначення воєнного стану

1. Воєнний стан - це особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозною, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень.

Стаття 2. Правова основа введення воєнного стану

1. Правовою основою введення воєнного стану є Конституція України, цей Закон та указ Президента України про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях, затверджений Верховною Радою України.

Стаття 3. Військове командування

1. Військовим командуванням, якому згідно з цим Законом надається право разом з органами виконавчої влади, військовими адміністраціями, Радою міністрів Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування запроваджувати та здійснювати заходи правового режиму воєнного стану, є:

Головнокомандувач Збройних Сил України, Командувач об'єднаних сил Збройних Сил України, командувачі видів та окремих родів військ (сил) Збройних Сил України, командувачі (начальники) органів військового управління, командири з'єднань, військових частин Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань;

{Абзац другий частини першої статті 3 в редакції Закону № 1420-VIII від 16.06.2016: із змінами, внесеними згідно із Законом № 2396-VIII від 05.04.2018; в редакції Закону № 1702-IX від 16.07.2021 - вводить в дію з 01.01.2022}

{Абзац третій частини першої статті 3 виключено на підставі Закону № 1702-IX від 16.07.2021 - вводить в дію з 01.01.2022}

2. Військове командування, в межах повноважень, визначених цим Законом та Указом Президента України про введення воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях, затвердженим Верховною Радою України, видає обов'язкові до виконання накази і директиви з питань забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку, здійснення заходів правового режиму воєнного стану.

{Статтю 3 доповнено частиною другою згідно із Законом № 1702-IX від 16.07.2021 - вводить в дію з 01.01.2022}

Стаття 4. Військові адміністрації

1. На територіях, на яких введено воєнний стан, для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян можуть утворюватися тимчасові державні органи - військові адміністрації.

Погоджуюсь

Ми використовуємо cookies, щоб забезпечити роботу авторизованих користувачів.

x

Продовжуючи відвідування сайту, Ви погоджуєтесь на використання cookies та Політики конфіденційності

2. Військова адміністрація населених пунктів утворюється в одному чи декількох населених пунктах (селах, селищах, містах), в яких сільські, селищні, міські ради та/або інші виконавчі органи не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження, у тому числі внаслідок фактичного саморозпуску або самоусунення від виконання своїх повноважень, або їх фактичного невиконання, або припинення їх повноважень згідно із законом.

{Абзац перший частини третьої статті 4 із змінами, внесеними згідно із Законом № 2268-VIII від 18.01.2018}

Військову адміністрацію населеного пункту очолює начальник, який призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України за пропозицією Генерального штабу Збройних Сил України або відповідної обласної державної адміністрації.

Структуру і штатний розпис військових адміністрацій населених пунктів затверджує Головнокомандувач Збройних Сил України за поданням начальника відповідної військової адміністрації.

4. У районі, області військові адміністрації утворюються у разі неспикання сесії відповідно районної, обласної ради у встановлені Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" строки або припинення їх повноважень згідно із законом, або для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку. У разі прийняття рішення про утворення районних, обласних військових адміністрацій їх статусу набувають відповідно районні, обласні державні адміністрації, а голови районних, обласних державних адміністрацій набувають статусу начальників відповідних військових адміністрацій.

{Частина четверта статті 4 із змінами, внесеними згідно із Законом № 2268-VIII від 18.01.2018}

5. Військові адміністрації населених пунктів формуються з військовослужбовців військових формувань, утворених відповідно до законів України, осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів, служби цивільного захисту, які відряджаються до них у встановленому законодавством порядку для виконання завдань в інтересах оборони держави та її безпеки і залученням на військовій службі, службі в правоохоронних органах, органах та підрозділах цивільного захисту без виключення зі списків особового складу, а також працівників, які уклали з Генеральним штабом Збройних Сил України трудовий договір.

У разі набуття районною, обласною державною адміністрацією статусу відповідно районної, обласної військової адміністрації посади державних службовців у таких адміністраціях можуть замінюватися військовослужбовцями військових формувань, утворених відповідно до законів України, особами рядового і начальницького складу правоохоронних органів, служби цивільного захисту, які відряджаються до них у встановленому законодавством порядку для виконання завдань в інтересах оборони держави та її безпеки із залишенням на військовій службі, службі в правоохоронних органах, органах та підрозділах цивільного захисту без виключення зі списків особового складу.

Перелік посад у військових адміністраціях населених пунктів, які підлягають заміненню військовослужбовцями військових формувань, особами рядового і начальницького складу правоохоронних органів, а також перелік посад, що можуть бути замінені військовослужбовцями військових формувань, особами рядового і начальницького складу правоохоронних органів у районній, обласній військовій адміністрації, затверджуються Президентом України за поданням Головнокомандувача Збройних Сил України.

6. Фінансування діяльності військових адміністрацій із виконання повноважень органів місцевого самоврядування здійснюється за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів, виконання інших функцій - за рахунок коштів Державного бюджету України.

7. Спрямування, координацію та контроль за діяльністю обласних військових адміністрацій з питань забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку, здійснення заходів правового режиму воєнного стану здійснює Генеральний штаб Збройних Сил України, а з інших питань - Кабінет Міністрів України у межах своїх повноважень.

Спрямування, координацію та контроль за діяльністю районних військових адміністрацій з питань забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку, здійснення заходів правового режиму воєнного стану здійснює Генеральний штаб Збройних Сил України, обласні військові адміністрації (у разі їх утворення), а з інших питань - Кабінет Міністрів України, обласні державні адміністрації у межах своїх повноважень.

Загальне керівництво діяльністю військових адміністрацій населених пунктів здійснюють керівники відповідних районних державних адміністрацій або начальники районних військових адміністрацій (у разі їх утворення).

Безпосереднє керівництво військовими адміністраціями здійснюють їхні начальники.

8. Військові адміністрації населених пунктів, а також районні, обласні військові адміністрації, утворені у зв'язку з неспликанням сесії відповідно районної, обласної ради у встановлені [Законом України](#) "Про місцеве самоврядування в Україні" строки, здійснюють свої повноваження до дня першого засідання першої сесії відповідної ради, обраної після скасування воєнного стану. У разі створення районних, обласних військових адміністрацій для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку такі адміністрації здійснюють свої повноваження до скасування воєнного стану.

9. У зв'язку з утворенням військових адміністрацій населених пунктів повноваження військово-цивільних адміністрацій цих населених пунктів припиняються з дня початку здійснення відповідною військовою адміністрацією своїх повноважень.

У разі утворення районних, обласних військових адміністрацій у день набрання чинності актом Президента України про їх утворення припиняються повноваження відповідних районних, обласних військово-цивільних адміністрацій.

(Статтю 4 доповнено частиною дев'ятою згідно із Законом № 2268-VIII від 18.01.2018)

Стаття 5. Порядок введення воєнного стану

1. Пропозиції щодо введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях на розгляд Президентів України подає Рада національної безпеки і оборони України.

2. У разі прийняття рішення щодо необхідності введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях Президент України видає указ про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях і негайно звертається до Верховної Ради України щодо його затвердження та подає одночасно відповідний проєкт закону.

3. Указ Президента України про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях, затверджений Верховною Радою України, підлягає негайному оголошенню через засоби масової інформації або оприлюдненню в інший спосіб.

4. У разі оголошення указу Президента України про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях Верховна Рада України збирається на засідання у дводенний строк без скликання та розглядає питання щодо затвердження указу Президента України про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у порядку, встановленому [Конституцією України](#) та [Регламентом Верховної Ради України](#).

5. У разі оголошення указу Президента України про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях керівники органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій усіх форм власності зобов'язані сприяти негайному

прибуттю народних депутатів України на засідання Верховної Ради України та здійсненню їхніх повноважень.

6. Указ Президента України про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях, затверджений Верховною Радою України, офіційно оприлюднюється разом із законом щодо затвердження такого указу Президента України та набирає чинності одночасно з набранням чинності таким законом.

Стаття 6. Указ Президента України про введення воєнного стану

1. В указі Президента України про введення воєнного стану зазначаються:

- 1) обґрунтування необхідності введення воєнного стану;
- 2) межі територій, на які вводиться воєнний стан, час введення і строк, на який він вводиться;
- 3) завдання військового командування, військових адміністрацій, органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо запровадження і здійснення заходів правового режиму воєнного стану;
- 4) завдання суб'єктам забезпечення цивільного захисту щодо приведення єдиної державної системи цивільного захисту, її функціональних та територіальних підсистем у готовність до виконання завдань за призначенням в особливий період;
- 5) вичерпний перелік конституційних прав і свобод людини і громадянина, які тимчасово обмежуються у зв'язку з введенням воєнного стану із зазначенням строку дії цих обмежень, а також тимчасові обмеження прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень;
- 6) інші питання, що випливають із цього Закону.

Стаття 7. Припинення та скасування воєнного стану

1. Воєнний стан на всій території України або в окремих її місцевостях припиняється після закінчення строку, на який його було введено.

2. До закінчення строку, на який було введено воєнний стан, та за умови усунення загрози нападу чи небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності Президент України може прийняти указ про скасування воєнного стану на всій території України або в окремих її місцевостях, про що має бути негайно оголошено через засоби масової інформації.

Стаття 8. Заходи правового режиму воєнного стану

1. В Україні або в окремих її місцевостях, де введено воєнний стан, військове командування разом із військовими адміністраціями (у разі їх утворення) можуть самостійно або із залученням органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування запроваджувати та здійснювати в межах тимчасових обмежень конституційних прав і свобод людини і громадянина, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, передбачених указом Президента України про введення воєнного стану, такі заходи правового режиму воєнного стану:

1) встановлювати (посилювати) охорону об'єктів державного значення, об'єктів державного значення національної транспортної системи України та об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення, і вводити особливий режим їх роботи. Порядок встановлення (посилення) охорони таких об'єктів та їх перелік, що із введенням воєнного стану підлягають охороні, а також порядок особливого режиму їх роботи затверджуються Кабінетом Міністрів України;

[Пункт 1 частини першої статті 8 в редакції Закону № 1702-IX від 16.07.2021 - вводиться в дію з 01.01.2022]

2) запроваджувати трудову повинність для працездатних осіб, не залучених до роботи в оборонній сфері та сфері забезпечення життєдіяльності населення і не заброньованих за підприємствами, установами та організаціями на період дії воєнного стану з метою виконання робіт, що мають оборонний характер, а також ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, які виникли в період дії воєнного стану, та залучати їх в умовах воєнного стану до успішних корисних робіт, що виконуються для задоволення потреб Збройних Сил України, інших військових формувань, правоохоронних органів і сил цивільного захисту, забезпечення функціонування національної економіки та системи забезпечення життєдіяльності населення і не потребують, як правило, спеціальної професійної підготовки осіб. За працівниками, залученими до виконання успішних корисних робіт, на час виконання таких робіт зберігається попереднє місце роботи (посада). Порядок залучення працездатних осіб в умовах воєнного стану до успішних корисних робіт та питання їхнього соціального захисту з урахуванням вимог закону визначаються Кабінетом Міністрів України;

3) використовувати потужності та трудові ресурси підприємств, установ і організацій усіх форм власності для потреб оборони, змінювати режим їхньої роботи, проводити інші зміни виробничої діяльності, а також умов праці відповідно до законодавства про працю;

4) примусово відчувувати майно, що перебуває у приватній або комунальній власності, вилучати майно державних підприємств, державних господарських об'єднань для потреб держави в умовах правового режиму воєнного стану в установленому законом порядку та видавати про це відповідні документи встановленого зразка;

5) запроваджувати у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, комендантську годину (заборону перебування у певний період доби на вулицях та в інших громадських місцях без спеціально виданих перепусток і посвідчень), а також встановлювати спеціальний режим світломакування;

{Пункт 5 частини першої статті 8 із змінами, внесеними згідно із Законом № 1702-IX від 16.07.2021 - вводитьсь в дію з 01.01.2022}

6) встановлювати у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, особливий режим в'їзду і виїзду, обмежувати свободу пересування громадян, іноземців та осіб без громадянства, а також рух транспортних засобів;

{Пункт 6 частини першої статті 8 із змінами, внесеними згідно із Законом № 1702-IX від 16.07.2021 - вводитьсь в дію з 01.01.2022}

7) перевіряти у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, документи у осіб, а в разі потреби проводити огляд речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян, за винятком обмежень, встановлених Конституцією України;

{Пункт 7 частини першої статті 8 із змінами, внесеними згідно із Законом № 1702-IX від 16.07.2021 - вводитьсь в дію з 01.01.2022}

8) забороняти проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів;

{Пункт 8 частини першої статті 8 із змінами, внесеними згідно із Законами № 1702-IX від 16.07.2021 - вводитьсь в дію з 01.01.2022, № 2024-IX від 27.01.2022}

9) порушувати у порядку, визначеному Конституцією та законами України, питання про заборону діяльності політичних партій, громадських об'єднань, якщо вона спрямована на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підірви її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення;

10) встановлювати у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, заборону або обмеження на вибір місця перебування чи місця проживання осіб на території на якій де воєнний стан;

{Пункт 10 частини першої статті 8 із змінами, внесеними згідно із Законом № 1702-IX від 16.07.2021 - вводитьсь в дію з 01.01.2022}

11) регулювати у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, роботу постачальників електронних комунікаційних мереж та/або послуг, поліграфічних підприємств, видавництва, телерадіоорганізацій, телерадіоцентрів та інших підприємств, установ, організацій і закладів культури та засобів масової інформації, а також використовувати місцеві радіостанції, телебачіння центри та друкарні для військових потреб і проведення роз'яснювальної роботи серед військ і населення; забороняти роботу приймально-передавальних радіостанцій особистого і колективного користування та передачу інформації через комп'ютерні мережі;

{Пункт 11 частини першої статті 8 із змінами, внесеними згідно із Законами № 1089-IX від 16.12.2020, № 1702-IX від 16.07.2021 - вводитьсь в дію з 01.01.2022}

12) у разі порушення вимог або невиконання заходів правового режиму воєнного стану вилучати у підприємств, установ і організацій усіх форм власності, окремих громадян електронне комунікаційне обладнання, телебачіння, відео- і аудіоапаратуру, комп'ютери, а також у разі потреби інші технічні засоби зв'язку;

{Пункт 12 частини першої статті 8 із змінами, внесеними згідно із Законами № 1089-IX від 16.12.2020, № 1702-IX від 16.07.2021 - вводитьсь в дію з 01.01.2022, № 2024-IX від 27.01.2022}

13) забороняти у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, торгівлю зброєю, сильнодіючими хімічними і отруйними речовинами, а також алкогольними напоями та речовинами, виробленими на спиртовій основі;

{Пункт 13 частини першої статті 8 із змінами, внесеними згідно із Законом № 1702-IX від 16.07.2021 - вводитьсь в дію з 01.01.2022}

14) встановлювати особливий режим у сфері виробництва та реалізації лікарських засобів, які мають у своєму складі наркотичні засоби, психотропні речовини та прекурсори, інші сильнодіючі речовини, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України;

15) вилучати у підприємств, установ і організацій навчальну та бойову техніку, вибухові, радіоактивні речовини і матеріали, сильнодіючі хімічні та отруйні речовини;

{Пункт 15 частини першої статті 8 із змінами, внесеними згідно із Законом № 1702-IX від 16.07.2021 - вводить в дію з 01.01.2022, № 2024-IX від 27.01.2022}

16) забороняти громадянам, які перебувають на військовому або спеціальному обліку у Міністерстві оборони України, Службі безпеки України чи Службі зовнішньої розвідки України, змінювати місце проживання (місце перебування) без дозволу військового комісара або керівника відповідного органу Служби безпеки України чи Служби зовнішньої розвідки України; обмислювати проходження альтернативної (невійськової) служби;

17) встановлювати для фізичних і юридичних осіб військово-квартирну повинність з розквартирування військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів, особового складу служби цивільного захисту, евакуйованого населення та розміщення військових частин, підрозділів і установ;

18) встановлювати порядок використання фонду захисних споруд цивільного захисту;

19) проводити евакуацію населення, якщо виникає загроза його життю або здоров'ю, а також матеріальних і культурних цінностей, якщо виникає загроза їх пошкодження або знищення, згідно з переліком, що затверджується Кабінетом Міністрів України;

20) запроваджувати у разі необхідності у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, нормоване забезпечення населення основними продовольчими і непродовольчими товарами;

{Пункт 20 частини першої статті 8 в редакції Закону № 1702-IX від 16.07.2021 - вводить в дію з 01.01.2022}

{Пункт 21 частини першої статті 8 виключено на підставі Закону № 2024-IX від 27.01.2022}

22) вживати додаткових заходів щодо посилення охорони державної таємниці;

23) інтернувати (примусово оселяти) громадян іноземної держави, яка загрожує нападом чи здійснює агресію проти України;

24) здійснювати у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, обов'язкову евакуацію затриманих осіб, що перебувають в ізоляторах тимчасового тримання; підозрюваних, обвинувачених осіб, щодо яких застосовано запобіжний захід - тримання під вартою, що перебувають в слідчих ізоляторах; етапування засуджених осіб, які відбувають такі покарання, як арешт, обмеження волі, позбавлення волі на певний строк та довгоче ув'язнення, з установ виконання покарань, розташованих у місцевостях, наближених до районів, де ведуться бойові дії до відповідних установ, які розташовані в безпечній місцевості.

{Пункт 24 частини першої статті 8 із змінами, внесеними згідно із Законом № 1702-IX від 16.07.2021 - вводить в дію з 01.01.2022}

2. У місцевостях, де ведуться бойові дії, запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану покладатиметься безпосередньо на військовоє командування та військові адміністрації (у разі їх утворення).

{Частину третю статті 8 виключено на підставі Закону № 1702-IX від 16.07.2021 - вводить в дію з 01.01.2022}

Стаття 9. Здійснення органами державної влади та органами місцевого самоврядування повноважень в умовах воєнного стану

1. В умовах воєнного стану Президент України та Верховна Рада України діють виключно на підставі, в межах повноважень та в спосіб, визначені [Конституцією](#) та законами України.

2. Кабінет Міністрів України, інші органи державної влади, військовоє командування, військові адміністрації, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування здійснюють повноваження, надані їм [Конституцією України](#), цим та іншими законами України.

3. В умовах воєнного стану особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, не несе відповідальність, у тому числі кримінальну, за рішення, дії чи бездіяльність, негативні наслідки яких неможливо було передбачити або які охоплюються виправданним ризиком, за умови, що такі дії (бездіяльність) були необхідні для відсічі збройної агресії проти України або ліквідації (нейтралізації) збройного конфлікту.

{Статтю 9 доповнено частиною третьою згідно із Законом № 2124-IX від 15.03.2022}

Стаття 10. Неприпустимість припинення повноважень органів державної влади, інших державних органів в умовах воєнного стану

1. У період воєнного стану не можуть бути припинені повноваження Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, а також судів, органів прокуратури України, органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, досудове розслідування, та органів, підрозділи яких здійснюють контрольно-звітальну діяльність.

Стаття 11. Діяльність Президента України в умовах воєнного стану

1. Президент України в умовах воєнного стану:

1) здійснює загальне керівництво запровадженням та виконанням заходів правового режиму воєнного стану;

2) приймає за пропозицією Ради національної безпеки і оборони України рішення щодо залучення Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів до здійснення заходів правового режиму воєнного стану;

3) здійснює стратегічне керівництво Збройними Силами України, іншими військовими формуваннями та правоохоронними органами через Генеральний штаб Збройних Сил України;

4) визначає порядок проходження військової служби.

2. У разі закінчення строку повноважень Президента України під час дії воєнного стану його повноваження продовжуються до вступу на пост новообраного Президента України, обраного після скасування воєнного стану.

3. Повноваження Президента України, передбачені [Конституцією України](#), в умовах воєнного стану не можуть бути обмежені.

Стаття 12. Діяльність Верховної Ради України в умовах воєнного стану

1. Верховна Рада України в разі введення воєнного стану в Україні або окремих її місцевостей працює в сесійному режимі.

2. У разі закінчення строку повноважень Верховної Ради України під час дії воєнного стану її повноваження продовжуються до дня першого засідання першої сесії Верховної Ради України, обраної після скасування воєнного стану.

3. Повноваження Верховної Ради України, передбачені [Конституцією України](#), в умовах воєнного стану не можуть бути обмежені.

Стаття 12¹. Діяльність Кабінету Міністрів України в умовах воєнного стану

1. Кабінет Міністрів України в разі введення воєнного стану в Україні або окремих її місцевостей:

1) працює відповідно до Регламенту Кабінету Міністрів України в умовах воєнного стану;

2) розробляє та вводить в дію План запровадження та забезпечення заходів правового режиму воєнного стану в окремих місцевостях України з урахуванням загроз та особливостей конкретної ситуації, яка склалася;

3) організовує та здійснює керівництво центральними та іншими органами виконавчої влади в умовах воєнного стану.

{Закон доповнено статтею 12¹ згідно із Законом № 1702-IX від 16.07.2021 - вводиться в дію з 01.01.2022}

Стаття 12². Діяльність судів, органів та установ системи правосуддя в умовах воєнного стану

1. В умовах правового режиму воєнного стану суди, органи та установи системи правосуддя діють виключно на підставі, в межах повноважень та в спосіб, визначені [Конституцією України](#) та законами України.

2. Повноваження судів, органів та установ системи правосуддя, передбачені [Конституцією України](#), в умовах правового режиму воєнного стану не можуть бути обмежені.

{Закон доповнено статтею 12² згідно із Законом № 1702-IX від 16.07.2021 - вводиться в дію з 01.01.2022}

Стаття 13. Особливості дії нормативно-правових актів в умовах воєнного стану

1. Нормативно-правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим, рішення Ради міністрів Автономної Республіки Крим, рішення місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, які стосуються прав і свобод людини і громадянина, що обмежуються у зв'язку з введенням воєнного стану, тимчасово не застосовуються.

Стаття 14. Повноваження Генерального штабу Збройних Сил України

1. Генеральний штаб Збройних Сил України:

1) бере участь у підготовці проекту типового плану запровадження та забезпечення правового режиму воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях;

2) організовує підготовку та здійснює керівництво Збройними Силами України, з'єднаннями, частинами та органами інших військових формувань і правоохоронних органів під час виконання ними заходів правового режиму воєнного стану;

3) організовує діяльність військових адміністрацій, командувань видів Збройних Сил України, управлінь оперативних командувань, командувань військових з'єднань та частин Збройних Сил України на території, на якій введено воєнний стан;

4) розробляє та вносить на розгляд Ради національної безпеки і оборони України пропозиції щодо залучення інших військових формувань та правоохоронних органів до здійснення заходів правового режиму воєнного стану.

Стаття 15. Повноваження військових адміністрацій

1. Військові адміністрації у своїй діяльності керуються Конституцією України, законами України «Про оборону України», «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», цим Законом та іншими нормативно-правовими актами. Повноваження військових адміністрацій здійснюються ними в порядку, визначеному законами України для здійснення повноважень відповідних місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, з урахуванням особливостей, встановлених цим Законом.

2. Військові адміністрації населених пунктів на відповідній території здійснюють повноваження й:

- 1) запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану;
- 2) забезпечення ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів;
- 3) залучення на договірних засадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності до участі в комплексному соціально-економічному розвитку сіл, селищ, міст, координації цітроботи на відповідній території;
- 4) розміщення на договірних засадах замовлень на виробництво продукції, виконання робіт (послуг), необхідних для територіальної громади, на підприємствах, в установах та організаціях;
- 5) складання та затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього, забезпечення виконання відповідного бюджету;
- 6) встановлення ставок місцевих податків і зборів відповідно до Податкового кодексу України, якщо рішення відповідної ради з цих питань не прийнято;
- 7) прийняття рішень щодо надання відповідно до законодавства пільг зі сплати місцевих податків і зборів, якщо рішення відповідної ради з цих питань не прийнято;
- 8) встановлення в порядку і межах, визначених законодавством, тарифів на побутові, комунальні (крім тарифів, які встановлюються національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг), транспортні та інші послуги;
- 9) залучення на договірних засадах коштів підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, розташованих на відповідній території, та коштів населення, а також бюджетних коштів на будівництво, розширення, ремонт і утримання на пайових засадах об'єктів соціальної і виробничої інфраструктури та на заходи щодо охорони навколишнього природного середовища;
- 10) управління об'єктами житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, забезпечення їх належного утримання та ефективної експлуатації, необхідного рівня та якості послуг населенню;
- 11) встановлення для підприємств, установ та організацій, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, розміру частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету;
- 12) здійснення управління майном, яке перебуває у комунальній власності відповідної територіальної громади (крім вирішення питань відчуження, у тому числі і шляхом приватизації комунального майна та надання комунального майна в оренду на строк понад один рік);
- 13) надання допомоги власникам квартир (будинків) в їх відбудові у разі пошкодження в результаті проведення бойових дій, терористичних актів, диверсій; організацій за рахунок власних коштів і на пайових засадах будівництва, реконструкції і ремонту об'єктів комунального господарства та соціального призначення, житлових будинків, а також шляхів місцевого значення; виконання або делегування на конкурсній основі генеральній будівельній організації (підрядній організації) функцій замовника на будівництво, реконструкцію і ремонт житла, інших об'єктів соціальної та виробничої інфраструктури комунальної власності;
- 14) надання відповідно до закону містобудівних умов і обмежень забудови земельних ділянок;
- 15) управління закладами освіти, установами освіти, закладами охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту, які належать територіальним громадам або передані їм, молодіжними підлітковими закладами за місцем проживання; організацій їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення;

[Пункт 15 частини другої статті 15 із змінами, внесеними згідно із Законом № 2126-IX від 15.03.2022]

16) забезпечення соціально-культурних закладів, які перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, а також населення паливом, електроенергією, газом та іншими енергоносіями; вирішення питань водопостачання, відведення та очищення стічних вод;

здійснення контролю за якістю питної води;

17) вирішення питань про надання за рахунок коштів місцевих бюджетів ритуальних послуг у зв'язку із похованням самотніх громадян, ветеранів війни та праці, а також інших категорій малозабезпечених громадян; надання допомоги на поховання громадян в інших випадках, передбачених законодавством;

18) сприяння організації призову громадян на строкову військову та альтернативну (невійськову) службу, а також їх мобілізації, підготовки молоді до служби в Збройних Силах України, організації навчальних (перевірочних) та спеціальних військових зборів; забезпечення доведення до підприємств, установ та організації незалежно від форми власності, а також населення наказу військового комісара про оголошення мобілізації;

19) бронювання робочих місць для військовозобов'язаних на підприємствах, в установах та організаціях відповідно до законодавства;

20) організації та участі у здійсненні заходів, пов'язаних із мобілізаційною підготовкою та цивільним захистом;

21) вирішення відповідно до законодавства питань, пов'язаних із наданням військовим частинам, установам, закладам освіти Збройних Сил України службових приміщень і жилої площі, інших об'єктів, а також комунально-побутових послуг; здійснення контролю за їх використанням, наданням послуг;

(Пункт 21 частини другої статті 15 із змінами, внесеними згідно із Законом № 2126-IX від 15.03.2022)

22) сприяння організації виробництва і поставок у війська підприємствами та організаціями, що перебувають у комунальній власності, замовленої продукції, послуг, енергоресурсів;

23) здійснення заходів щодо створення належних умов для функціонування пунктів пропуску через державний кордон України;

24) сприяння Державній прикордонній службі України у підтриманні відповідного режиму на державному кордоні;

25) встановлення посиленої охорони важливих об'єктів національної економіки та об'єктів, які забезпечують життєдіяльність населення;

26) вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин (крім вирішення питань відчуження з комунальної власності земельних ділянок та надання таких земельних ділянок в оренду на строк понад один рік);

27) вирішення відповідно до закону питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення строком не більше одного року, а також про скасування такого дозволу;

28) створення відповідно до закону за рахунок коштів місцевого бюджету установ з надання безоплатної первинної правової допомоги, призначення і звільнення керівників цих установ, залучення в установленому законом порядку фізичних чи юридичних осіб приватного права до надання безоплатної первинної правової допомоги;

29) сприяння діяльності суду, органів прокуратури, юстиції, служби безпеки, органів Національної поліції, адвокатури і Державної кримінально-виконавчої служби України;

(Пункт 29 частини другої статті 15 із змінами, внесеними згідно із Законом № 766-VIII від 10.11.2015)

30) заслуховування інформації прокурорів та керівників органів Національної поліції про стан законності, боротьби із злочинністю, охорони громадської безпеки і порядку та результати діяльності на відповідній території;

(Пункт 30 частини другої статті 15 із змінами, внесеними згідно із Законом № 766-VIII від 10.11.2015)

31) скасування актів виконавчих органів відповідної ради, які не відповідають Конституції, законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради, прийнятим у межах її повноважень;

32) встановлення відповідно до законодавства правил з питань забезпечення в населеному пункті чистоти і порядку, торгівлі на ринках, додержання тиші в громадських місцях, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність;

33) прийняття у межах, визначених законом, рішень з питань захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями;

34) прийняття рішення про дострокове припинення повноважень органів територіальної самоорганізації населення у випадках, передбачених законом;

35) створення відповідно до законодавства комунальних аварійно-рятувальних служб; вирішення питань про чисельність працівників таких служб, витрати на їх утримання; розроблення та здійснення заходів щодо матеріально-технічного забезпечення діяльності комунальних аварійно-рятувальних служб;

36) забезпечення централізованого тимчасового зберігання архівних документів, нагромаджених у процесі документування службових, трудових або інших правочинних юридичних і фізичних осіб на відповідній території, та інших архівних документів, що не належать до Національного архівного фонду;

37) вирішення питань збирання, транспортування, утилізації та знешкодження побутових відходів, знешкодження та захоронення трупів тварин;

38) організацій місцевих ринків;

39) встановлення режиму роботи підприємств комунального господарства, торгівлі та громадського харчування, побутового обслуговування, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад;

40) затвердження маршрутів і графіків руху місцевого пасажирського транспорту незалежно від форми власності, узгодження цих питань стосовно транзитного пасажирського транспорту у випадках, передбачених законодавством;

41) забезпечення утримання в належному стані кладовищ, інших місць поховання та їх охорони;

42) залучення підприємств, установ та організацій, що не належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, до участі в обслуговуванні населення засобами транспорту і зв'язку;

43) прийняття рішень про заборону торгівлі зброєю, сильнодіючими хімічними і отруйними речовинами, а також алкогольними напоями та речовинами, виробленими на спиртовій основі;

(Частину другу статті 15 доповнено пунктом 43 згідно із Законом № 1702-IX від 16.07.2021 - вводить в дію з 01.01.2022)

44) забезпечення в умовах воєнного стану реалізації державних гарантій, визначених законами України.

(Частину другу статті 15 доповнено пунктом 44 згідно із Законом № 2126-IX від 15.03.2022)

Військові адміністрації населених пунктів здійснюють делеговані повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законами України.

3. Районні, обласні військові адміністрації здійснюють на відповідній території, поряд із повноваженнями місцевих державних адміністрацій, повноваження із запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, а районні, обласні військові адміністрації, утворені у зв'язку з неіснуванням сесії відповідно районної, обласної ради у встановлені [Законом України](#) "Про місцеве самоврядування в Україні" строки, також здійснюють повноваження із:

1) складання та затвердження відповідно районних, обласних бюджетів, внесення змін до них, затвердження звітів про їх виконання; розподілу переданих з державного бюджету коштів у вигляді дотацій, субвенцій відповідно між районними бюджетами, місцевими бюджетами міст обласного значення, сіл, селищ міст районного значення;

2) здійснення управління об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, що перебувають в управлінні районних і обласних рад (крім вирішення питань вітчуження, у тому числі шляхом приватизації, таких об'єктів), призначення і звільнення їх керівників;

3) вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин (крім вирішення питань відчуження з комунальної власності земельних ділянок);

4) вирішення згідно із законом питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів відповідно районного, обласного значення, а також про скасування такого дозволу;

5) встановлення правил користування водозабірними спорудами, призначеними для задоволення питних, побутових та інших потреб населення, зон санітарної охорони джерел водопостачання, обмеження або заборони використання підприємствами питної води у промислових цілях;

6) прийняття у межах, визначених законом, рішень з питань захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями;

7) встановлення посиленої охорони важливих об'єктів національної економіки та об'єктів, які забезпечують життєдіяльність населення;

8) прийняття рішень про звернення до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад у сфері їх спільних інтересів;

9) заслуховування інформації прокурорів та керівників органів Національної поліції про стан законності, боротьби зі злочинністю, охорони громадської безпеки і порядку та результати діяльності на відповідній території

{Пункт 9 частини третьої статті 15 із змінами, внесеними згідно із Законом № 766-VIII від 10.11.2015}

10) встановлення у порядку та межах, визначених законодавством, тарифів на житлово-комунальні послуги;

11) прийняття рішень про заборону торгівлі зброєю, сильнодіючими хімічними і отруйними речовинами, а також алкогольними напоями та речовинами, виробленими на спиртовій основі;

{Частину третьої статті 15 доповнено пунктом 11 згідно із Законом № 1702-IX від 16.07.2021 - вводитьсь в дію з 01.01.2022}

12) забезпечення в умовах воєнного стану реалізації державних гарантій, визначених законами України.

{Частину третьої статті 15 доповнено пунктом 12 згідно із Законом № 2126-IX від 15.03.2022}

4. Начальник військової адміністрації:

1) забезпечує на відповідній території додержання Конституції і законів України, виконання актів Президента України та відповідних органів виконавчої влади;

2) організовує роботу відповідної військової адміністрації та здійснює керівництво її діяльністю, несе персональну відповідальність за виконання військовою адміністрацією покладених на неї повноважень;

3) призначає на посади та звільняє з посад посадових і службових осіб, інших працівників відповідної військової адміністрації;

4) є розпорядником бюджетних коштів;

5) представляє відповідну військову адміністрацію та територіальну громаду у відносинах із державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форми власності, громадянами;

6) звертається до суду щодо визнання незаконними актів органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права та інтереси територіальної громади;

7) укладає від імені територіальної громади, відповідної військової адміністрації договори згідно із законодавством;

8) видає накази та розпорядження у межах своїх повноважень, які мають таку ж юридичну силу, що і рішення відповідної ради (рад). Накази, видані в межах повноважень місцевих рад, мають бути оприлюднені, крім тих, що містять інформацію з обмеженим доступом;

9) веде особистий прийом громадян та забезпечує на відповідній території додержання законодавства щодо розгляду звернень громадян та громадських об'єднань.

Стаття 15⁴. Повноваження центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику з питань утримання військовополонених

1. Під час дії воєнного стану в Україні центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику з питань утримання військовополонених, утворює табори для тримання військовополонених.

2. Положення про табори для тримання військовополонених затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику з питань утримання військовополонених.

3. Тримання військовополонених у таборах для тримання військовополонених та діяльність для тримання військовополонених здійснюється в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, з дотриманням міжнародних зобов'язань України, зокрема у сфері міжнародного гуманітарного права, і вимог законодавства України.

{Закон доповнено статтею 15⁴ згідно із Законом № 2158-IX від 24.03.2022}

Стаття 16. Залучення військових формувань та правоохоронних органів до здійснення заходів правового режиму воєнного стану

1. За рішенням Ради національної безпеки і оборони України, введеним у дію в установленому порядку указом Президента України, утворені відповідно до законів України військові формування залучаються разом із правоохоронними органами до вирішення завдань,

пов'язаних із запровадженням і здійсненням заходів правового режиму воєнного стану, згідно з їх призначенням та специфікою діяльності.

Стаття 17. Сприяння діяльності військового командування та військових адміністрацій

1. Органи державної влади України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, громадські об'єднання, а також громадяни зобов'язані сприяти діяльності військового командування та військових адміністрацій у запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану на відповідній території.

Стаття 18. Взаємодія військового командування та військових адміністрацій з органами державної влади в умовах воєнного стану

1. Порядок взаємодії військового командування та військових адміністрацій з міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади щодо забезпечення додержання правового режиму воєнного стану, захисту безпеки громадян та інтересів держави, а також підпорядкування чи оперативного підпорядкування їм інших утворених відповідно до законів України військових формувань та правоохоронних органів, або їх з'єднань, військових частин, установ та організацій визначається Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України.

Стаття 19. Гарантії законності в умовах воєнного стану

1. В умовах воєнного стану забороняються:

зміна [Конституції України](#);

зміна [Конституції Автономної Республіки Крим](#);

проведення виборів Президента України, а також виборів до Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим і органів місцевого самоврядування;

проведення всеукраїнських та місцевих референдумів;

проведення страйків, масових зібрань та акцій.

2. Верховна Рада України не пінішає ніж у дев'яностоденний строк з дня припинення чи скасування воєнного стану, якщо чергові або позачергові вибори до відповідних органів мали бути проведені в період, на який було введено воєнний стан, приймає рішення про призначення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих виборів.

Стаття 20. Правовий статус та обмеження прав і свобод громадян та прав і законних інтересів юридичних осіб в умовах воєнного стану

1. Правовий статус та обмеження прав і свобод громадян та прав і законних інтересів юридичних осіб в умовах воєнного стану визначаються відповідно до [Конституції України](#) та цього Закону.

2. В умовах воєнного стану не можуть бути обмежені права і свободи людини і громадянина, передбачені *частиною другою* статті 64 Конституції України.

3. У процесі трудової діяльності осіб, щодо яких запроваджена трудова повинність, забезпечується дотримання таких стандартів, як мінімальна заробітна плата, мінімальний термін відпустки та час відпочинку між змінами, максимальний робочий час, врахування стану здоров'я особи тощо. На час залучення працюючої особи до виконання трудової повинності поза місцем її роботи за трудовим договором за нею після закінчення виконання таких робіт зберігається відповідне робоче місце (посада).

Стаття 21. Правовий статус іноземців, осіб без громадянства та юридичних осіб іноземних держав в умовах воєнного стану

1. Правовий статус іноземців та осіб без громадянства, юридичних осіб іноземних держав, які перебувають на території України під час дії воєнного стану, визначається [Конституцією](#) та законами України, міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Стаття 22. Неприпустимість використання правового режиму воєнного стану для захоплення влади та порушення прав і свобод громадян та прав і законних інтересів юридичних осіб

1. Введення воєнного стану не може бути підставою для застосування торгтур, жорстокого чи принижуючого людську гідність поводження або покарання. Будь-які спроби використати введення воєнного стану для захоплення влади тягнуть за собою відповідальність згідно з законом.

Стаття 23. Відшкодування збитків, завданих під час введення воєнного стану або повернення майна, що зберіглося

1. Примусове відчуження майна, що перебуває у приватній або комунальній власності, в умовах правового режиму воєнного стану, якщо не було здійснено попереднє повне відшкодування вартості такого майна, тягне за собою наступне повне відшкодування його вартості в порядку, визначеному законом.

2. Якщо майно, що було примусово відчужене у юридичних і фізичних осіб, після скасування правового режиму воєнного стану збереглося, колишній власник або уповноважена ним особа має право вимагати у судовому порядку повернення такого майна на умовах, визначених законом.

3. Колишній власник майна, примусово відчуженого у зв'язку із запровадженням та здійсненням заходів правового режиму воєнного стану, може вимагати взаємні надання йому іншого майна, якщо це можливо.

Стаття 24. Інформування Генерального секретаря ООН та іноземних держав

1. Україна відповідно до [Міжнародного пакту про громадянські та політичні права](#) у разі введення воєнного стану негайно повідомляє через Генерального секретаря ООН державам, які беруть участь у цьому пакті, про обмеження прав і свобод людини і громадянина, що є відхиленням від зобов'язань за Міжнародним пактом, та про межі цих відхилень і причини прийняття такого рішення.

2. У повідомленні зазначається також дата припинення дії відповідних відхилень від зобов'язань, передбачених [Міжнародним пактом про громадянські та політичні права](#).

3. Про зміни меж відхилень від зобов'язань за [Міжнародним пактом про громадянські та політичні права](#) або строку дії обмежень прав і свобод та причин прийняття такого рішення Україна повідомляє Генерального секретаря ООН у порядку, визначеному частинами першою та другою цієї статті.

Стаття 25. Відповідальність за порушення правового режиму воєнного стану

1. Особи, винні у порушенні вимог або невиконанні заходів правового режиму воєнного стану, притягаються до відповідальності згідно із законом.

Стаття 26. Правосуддя в умовах воєнного стану

1. Правосуддя на території, на якій введено воєнний стан, здійснюється лише судами. На цій території діють суди, створені відповідно до [Конституції України](#).

2. Скорочення чи прискорення будь-яких форм судочинства забороняється.

3. У разі неможливості здійснювати правосуддя судами, які діють на території, на якій введено воєнний стан, законами України може бути змінена територіальна підсудність судових справ, що розглядаються в цих судах, або в установленому законом порядку змінено місцезнаходження судів.

4. Створення надзвичайних та особливих судів не допускається.

Стаття 27. Контроль за діяльністю військового командування, органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування

1. Контроль за діяльністю військового командування, органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану здійснює Рада національної безпеки і оборони України.

Стаття 28. Прикінцеві положення

1. Цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування.

Нормативно-правові акти, прийняті до набрання чинності цим Законом, діють у частині, що не суперечить цьому Закону.

2. Визнати таким, що втратив чинність, [Закон України "Про правовий режим воєнного стану"](#) (Відомості Верховної Ради України, 2000 р., № 28, ст. 224; 2003 р., № 27, ст. 209; 2009 р., № 19, ст. 258; 2010 р., № 12, ст. 119; 2013 р., № 15, ст. 99, № 21, ст. 208, № 41, ст. 550; 2015 р., № 16, ст. 110).

2¹. У разі введення воєнного стану в окремих місцевостях у зв'язку із збройною агресією Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях:

1) у день набрання чинності актом Президента України про утворення військової адміністрації припиняються згідно із цим Законом повноваження:

обласної ради, її виконавчого апарату, посадових та службових осіб місцевого самоврядування, які працюють у цих органах, - у разі утворення відповідної обласної військової адміністрації;

районної ради, її виконавчого апарату, посадових та службових осіб місцевого самоврядування, які працюють у цих органах, - у разі утворення відповідної районної військової адміністрації;

сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад, їх виконавчих органів, сільських, селищних, міських голів, інших посадових та службових осіб місцевого самоврядування, які працюють у цих органах місцевого самоврядування, старост - у разі утворення військової адміністрації відповідного населеного пункту (населених пунктів);

2) районні, обласні військові адміністрації здійснюють на відповідній території, разом із повноваженнями місцевих державних адміністрацій, повноваження із запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, а також здійснюють повноваження, передбачені пунктами 1-10 частини третьої статті 15 цього Закону;

3) військові адміністрації населених пунктів, районні, обласні військові адміністрації здійснюють свої повноваження до дня першого засідання першої сесії відповідної ради, обраної після скасування воєнного стану;

4) спрямування, координацію та контроль за діяльністю обласних військових адміністрацій з питань забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку, здійснення заходів правового режиму воєнного стану здійснює Об'єднаний оперативний штаб Збройних Сил України при загальному керівництві Генерального штабу Збройних Сил України, а з інших питань - Кабінет Міністрів України у межах своїх повноважень; спрямування, координацію та контроль за діяльністю районних військових адміністрацій з питань забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку, здійснення заходів правового режиму воєнного стану здійснюють обласні військові адміністрації, а з інших питань - Кабінет Міністрів України, обласні державні адміністрації у межах своїх повноважень;

5) Генеральний штаб Збройних Сил України здійснює повноваження, передбачені пунктами 1, 2 і 4 статті 14 цього Закону, а також з організації підготовки та здійснення загального керівництва Збройними Силами України, з'єднаннями, частинами та органами інших утворених відповідно до законів України військових формувань і правоохоронних органів під час виконання ними заходів правового режиму воєнного стану;

6) Командувач об'єднаних сил здійснює безпосереднє керівництво силами і засобами Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, які безпосередньо залучаються до здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації та правового режиму воєнного стану, через відповідні органи військового управління.

(Статтю 28 доповнено пунктом 2¹ згідно із Законом № 2268-VIII від 18.01.2018)

3. Кабінету Міністрів України у місячний строк з дня набрання чинності цим Законом:

підготувати та подати на розгляд Верховної Ради України законопроект про внесення змін до Закону України "Про передачу, примусове відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану" у зв'язку з прийняттям цього Закону;

прийняти нормативно-правові акти, необхідні для реалізації цього Закону, та привести свої рішення у відповідність із цим Законом;

забезпечити приведення міністерствами, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади їх нормативно-правових актів у відповідність із цим Законом.

Президент України

П. ПОРОШЕНКО

м. Київ
12 травня 2015 року
№ 389-VIII

Програмно-технічна підтримка – Управління комп'ютеризованих систем

Інформаційне наповнення – Відділ баз даних нормативно-правової інформації

© Верховна Рада України 1994-2022

Про правовий режим надзвичайного стану

Документ 1550-III (), чинний, поточна редакція – Редакція від 03.04.2022, підстава - 2081-IX

[Інформація](#) [Зберегти](#) [Картка документа](#) [Зміст документа](#) [Пошук у тексті](#) [Текст для друку](#)

ЗАКОН УКРАЇНИ

Про правовий режим надзвичайного стану

(Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2000, № 23, ст.176)

{З змінами, внесеними згідно із Законами
[№ 662-IV від 03.04.2003](#), ВВР, 2003, № 27, ст.209
[№ 743-IV від 15.05.2003](#), ВВР, 2003, № 29, ст.233
[№ 4652-VI від 13.04.2012](#), ВВР, 2013, № 21, ст.208
[№ 4765-VI від 17.05.2012](#), ВВР, 2013, № 15, ст.99
[№ 5459-VI від 16.10.2012](#), ВВР, 2013, № 48, ст.682
[№ 245-VII від 16.05.2013](#), ВВР, 2014, № 12, ст.178
[№ 877-VII від 13.03.2014](#), ВВР, 2014, № 15, ст.326
[№ 186-VIII від 12.02.2015](#), ВВР, 2015, № 16, ст.110
[№ 901-VIII від 23.12.2015](#), ВВР, 2016, № 4, ст.44
[№ 1357-IX від 30.03.2021](#), ВВР, 2021, № 29, ст.234
[№ 2081-IX від 17.02.2022](#)}

Цей Закон визначає зміст правового режиму надзвичайного стану, порядок його введення та припинення дії, особливості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій в умовах надзвичайного стану, додержання прав і свобод людини і громадянина, а також прав і законних інтересів юридичних осіб та відповідальність за порушення вимог або невиконання заходів правового режиму надзвичайного стану.

Розділ I
ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Стаття 1. Визначення надзвичайного стану

Надзвичайний стан - це особливий правовий режим, який може тимчасово вводитися в Україні чи в окремих її місцевостях при виникненні надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру не нижче загальнодержавного рівня, що призвели чи можуть призвести до людських і матеріальних втрат, створюють загрозу життю і здоров'ю громадян, або при спробі захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства і передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню та органам місцевого самоврядування відповідно до цього Закону повноважень, необхідних для відвернення загрози та забезпечення безпеки і здоров'я громадян, нормального функціонування національної економіки, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, захисту конституційного ладу, а також допускає тимчасове, обумовлене загрозою, обмеження у здійсненні конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень.

Стаття 2. Мета введення надзвичайного стану

Метою введення надзвичайного стану є усунення загрози та зняття наслідків дієвих, особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру, нормалізація обстановки, відновлення правопорядку при спробах захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу шляхом насильства, для відновлення конституційних прав і свобод громадян, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, створення умов для нормального функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, інших інститутів громадянського суспільства.

Стаття 3. Правова основа введення надзвичайного стану

Правовою основою введення надзвичайного стану є *Конституція України*, цей Закон, інші закони України та Указ Президента України про введення надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, затверджений Верховною Радою України.

Розділ II**УМОВИ І ПОРЯДОК ВВЕДЕННЯ ТА ПРИПИНЕННЯ ДІЇ
НАДЗВИЧАЙНОГО СТАНУ****Стаття 4.** Умови введення надзвичайного стану

Надзвичайний стан вводиться лише за наявності реальної загрози безпеці громадян або конституційному ладові, усунення якої іншими способами є неможливим.

Надзвичайний стан може бути введений в разі:

- 1) виникнення особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру (стихійного лиха, катастроф, особливо великих пожеж, застосування засобів ураження, пандемій, панзоотій тощо), що створюють загрозу життю і здоров'ю значних верств населення;
- 2) здійснення масових терористичних актів, що супроводжуються загибеллю людей чи руйнуванням особливо важливих об'єктів життєзабезпечення;
- 3) виникнення міжнаціональних і міжконфесійних конфліктів, блокування або захоплення окремих особливо важливих об'єктів або місцевостей, що загрожує безпеці громадян і порушує нормальну діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- 4) виникнення масових безпорядків, що супроводжуються насильством над громадянами, обмежують їх права і свободи;
- 5) спроби захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства;
- 6) масового переходу державного кордону з території суміжних держав;
- 7) необхідності відновлення конституційного правопорядку і діяльності органів державної влади.

Стаття 5. Порядок введення надзвичайного стану

Надзвичайний стан в Україні або в окремих її місцевостях вводиться Указом Президента України, який підлягає затвердженню Верховною Радою України протягом двох днів з моменту звернення Президента України.

До введення надзвичайного стану за підставами, передбаченими [пунктами 2-7](#) частини другої статті 4 цього Закону, Президент України звертається через засоби масової інформації або в інший спосіб до груп осіб, організацій, установ, які є ініціаторами чи учасниками дій, що можуть бути приводом для запровадження надзвичайного стану, з вимогою припинити свої протиправні дії протягом встановленого у зверненні строку і попередженням про можливість

Погоджуюсь

Ми використовуємо cookies, щоб забезпечити роботу авторизованих користувачів.

Продовжуючи відвідування сайту, Ви погоджуєтесь на використання [cookies](#) та [Політики конфіденційності](#)

Пропозиція щодо введення надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях Президентові України подає Рада національної безпеки і оборони України. В разі необхідності введення надзвичайного стану з підстав, передбачених [пунктом 1](#) частини другої статті 4 цього Закону, пропозиції щодо його введення подає Кабінет Міністрів України.

Введення надзвичайного стану на території Автономної Республіки Крим або в окремих її місцевостях може ініціювати Верховна Рада Автономної Республіки Крим.

Стаття 6. Указ Президента України про введення надзвичайного стану

В Указі Президента України про введення надзвичайного стану зазначаються:

- 1) обґрунтування необхідності введення надзвичайного стану відповідно до [статті 4](#) цього Закону;
- 2) межі території, на якій вводиться надзвичайний стан;
- 3) час, з якого вводиться надзвичайний стан, і строк, на який він вводиться;

4) перелік і межі надзвичайних заходів, вичерпний перелік конституційних прав і свобод людини і громадянина, які тимчасово обмежуються у зв'язку з введенням надзвичайного стану, а також перелік тимчасових обмежень прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень;

5) органи державної влади, органи військового командування та органи місцевого самоврядування, яким доручається здійснення заходів надзвичайного стану, та межі їх додаткових повноважень;

6) інші питання, що випливають із цього Закону.

Після підписання Указу про введення надзвичайного стану Президент України звертається до Верховної Ради України щодо його затвердження. Звернення Президента України розглядається Верховною Радою України в невідкладному порядку.

Указ Президента України про введення надзвичайного стану, затверджений Верховною Радою України, негайно оголошується через засоби масової інформації або в інший спосіб.

Стаття 7. Строк дії надзвичайного стану

Надзвичайний стан в Україні може бути введено на строк не більш як 30 діб і не більш як 60 діб в окремих її місцевостях.

У разі необхідності надзвичайний стан може бути продовжений Президентом України, але не більш як на 30 діб. Указ Президента України про продовження дії надзвичайного стану набирає чинності після його затвердження Верховною Радою України.

Стаття 8. Скасування надзвичайного стану

Надзвичайний стан в Україні або в окремих її місцевостях може бути скасований Указом Президента України раніше строку, на який він вводився, в разі усунення обставин, що обумовили необхідність введення надзвичайного стану.

З пропозицією про скасування надзвичайного стану до Президента України може звернутися Верховна Рада України.

Надзвичайний стан на території Автономної Республіки Крим або в окремих її місцевостях може бути скасований за ініціативою Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Пропозиції щодо скасування надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, введеного з підстав, передбачених [пунктом 1](#) частини другої статті 4 цього Закону, подаються Кабінетом Міністрів України.

Про скасування надзвичайного стану оголошується негайно через засоби масової інформації або в інший спосіб після видання відповідного Указу Президента України.

Розділ III ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНОГО СТАНУ

Стаття 9. Здійснення органами державної влади та органами місцевого самоврядування повноважень в умовах надзвичайного стану

В умовах надзвичайного стану Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, міністерства, інші центральні і місцеві органи виконавчої влади, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, а також військове командування та його представники (далі - військове командування), підприємства, установи і організації відповідно здійснюють повноваження, надані їм [Конституцією України](#) та законами України, і забезпечують виконання заходів, передбачених цим Законом.

Стаття 10. Військове командування

Військовим командуванням, якому в межах, визначених цим Законом, надається право разом з органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування здійснювати заходи правового режиму надзвичайного стану, є:

Головний орган військового управління Національної гвардії України;

(*Абзац другий статті 10 в редакції Закону № 877-VII від 13.03.2014*)

Служба безпеки України;

(*Абзац четвертий статті 10 виключено на підставі Закону № 5459-VI від 16.10.2012*)

Військова служба правопорядку у Збройних Силах України.

(*Статтю 10 доповнено абзацом п'ятим згідно із Законом № 743-IV від 15.05.2003*)

Стаття 11. Неприпустимість припинення повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування в умовах надзвичайного стану

У період надзвичайного стану не можуть бути відповідно припинені чи обмежені повноваження Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, міністерств, інших центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також судів, органів прокуратури України, органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, досудове розслідування.

(Стаття 11 із змінами, внесеними згідно із Законом № 4652-VI від 13.04.2012)

Стаття 12. Діяльність Верховної Ради України в умовах надзвичайного стану

У разі введення надзвичайного стану в Україні чи в окремих її місцевостях Верховна Рада України приймає рішення про продовження сесії або її роботи в пленарних засіданнях протягом усього періоду дії надзвичайного стану.

Якщо Указ Президента України про введення надзвичайного стану на всій території України чи в окремих її місцевостях виданий у мікросесійний період, Верховна Рада України збирається у дводенний строк без скликання і працює у сесійному режимі.

Керівники органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій усіх форм власності зобов'язані сприяти негайному прибуттю народних депутатів України на засідання Верховної Ради України та здійсненню їх повноважень.

У разі закінчення строку повноважень Верховної Ради України під час дії надзвичайного стану її повноваження продовжуються до дня першого засідання першої сесії Верховної Ради України, обраної після скасування надзвичайного стану.

Для цієї статті поширюється також на діяльність Верховної Ради Автономної Республіки Крим, якщо на всій або частині території Автономної Республіки Крим введено надзвичайний стан.

Стаття 13. Повноваження органів державної влади під час дії надзвичайного стану

В умовах надзвичайного стану органам, що здійснюють управління на відповідній території, Указом Президента України про введення надзвичайного стану, затвердженого Законом України, визначаються межі додаткових повноважень для здійснення заходів, необхідних для якнайшвидшої нормалізації обстановки, відновлення конституційного правопорядку і законності, а також для ліквідації загрози безпеці громадян.

Стаття 14. Діяльність органів державної влади, військового командування та органів місцевого самоврядування в умовах надзвичайного стану

Здійснення заходів по впровадженню і забезпеченню дії надзвичайного стану, передбачених цим Законом, покладається згідно з Указом Президента України на органи виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування та відповідні військові командування.

Органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування у взаємодії з відповідним військовим командуванням під час дії надзвичайного стану здійснюють заходи, передбачені цим Законом, та забезпечують контроль за додержанням громадського порядку, забезпеченням конституційних прав і свобод громадян, їх безпеки, захисту інтересів держави на відповідних територіях.

Координація діяльності органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, військового командування, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій в умовах надзвичайного стану в частині, що не належить до повноважень Ради національної безпеки і оборони України, покладається на Кабінет Міністрів України.

Для координації дії органів, зазначених в *частині третій* цієї статті, підприємств, установ і організацій в умовах надзвичайного стану з питань підтримання правопорядку і забезпечення безпеки громадян на відповідній території згідно з Указом Президента України про введення надзвичайного стану на місцях можуть створюватися оперативні штаби, до складу яких можуть включатися представники Служби безпеки України, центральних органів виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у сфері цивільного захисту, Національної поліції, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України та місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування на чолі з комендантами територій.

(Частина четверта статті 14 із змінами, внесеними згідно із Законами № 743-IV від 15.05.2003, № 5459-VI від 16.10.2012, № 901-VIII від 23.12.2015)

Органи, зазначені в *частині першій* та *частині четвертій* цієї статті, мають право видавати, в межах своєї компетенції, обов'язкові до виконання на відповідній території, в тому числі спільні, рішення, розпорядження, накази і директиви з питань забезпечення режиму надзвичайного стану.

Стаття 15. Особливості дії нормативно-правових актів в умовах надзвичайного стану

Нормативно-правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим, рішення Ради міністрів Автономної Республіки Крим, рішення місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, які стосуються прав і свобод людини і громадянина, що обмежуються у зв'язку з введенням надзвичайного стану, тимчасово не застосовуються.

Розділ IV

ЗАХОДИ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ НАДЗВИЧАЙНОГО СТАНУ, ЩО ЗАПРОВАДЖУЮТЬСЯ В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНОГО СТАНУ

Стаття 16. Зміст заходів правового режиму надзвичайного стану

Указом Президента України про введення надзвичайного стану в інтересах національної безпеки та громадського порядку з метою запобігання заворушенням або кримінальним правопорушенням, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей на період надзвичайного стану можуть запроваджуватися такі заходи:

(Абзац перший статті 16 із змінами, внесеними згідно із Законом № 245-VII від 16.05.2013)

1) встановлення особливого режиму в'їзду і виїзду, а також обмеження свободи пересування по території, де вводиться надзвичайний стан;

2) обмеження руху транспортних засобів та їх огляд;

3) посилення охорони громадського порядку та об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення та народного господарства;

4) заборона проведення масових заходів, крім заходів, заборона на проведення яких встановлюється судом;

5) заборона страйків;

6) примусове відчуження або вилучення майна у юридичних і фізичних осіб.

(Статтю 16 доповнено пунктом 6 згідно із Законом № 4765-VI від 17.05.2012)

Стаття 17. Додаткові заходи режиму надзвичайного стану у зв'язку із надзвичайними ситуаціями техногенного або природного характеру

У разі введення надзвичайного стану з підстав, передбачених **пунктом 1** частини другої статті 4 цього Закону, крім заходів, передбачених **статтею 16** цього Закону, можуть також здійснюватися такі заходи:

1) тимчасова чи безповоротна евакуація людей з місць, небезпечних для проживання, з обов'язковим наданням їм стаціонарних або тимчасових жилих приміщень;

2) встановлення для юридичних осіб квартирної повинності для тимчасового розміщення евакуйованого або тимчасово переселеного населення, аварійно-рятувальних формувань та військових підрозділів, залучених до подолання надзвичайних ситуацій;

3) тимчасова заборона будівництва нових, розширення діючих підприємств та інших об'єктів, діяльність яких не пов'язана з ліквідацією надзвичайної ситуації або забезпеченням життєдіяльності населення та аварійно-рятувальних формувань;

4) встановлення карантину та проведення інших обов'язкових санітарних та протиепідемічних заходів;

5) запровадження особливого порядку розподілення продуктів харчування і предметів першої необхідності;

6) мобілізація та використання ресурсів підприємств, установ і організацій, незалежно від форми власності, для відвернення небезпеки та ліквідації надзвичайних ситуацій з обов'язковою компенсацією понесених втрат;

7) зміна режиму роботи підприємств, установ, організацій усіх форм власності, переорієнтація їх на виробництво необхідної в умовах надзвичайного стану продукції, інші зміни виробничої діяльності, необхідні для проведення аварійно-рятувальних і відновлювальних робіт;

8) усунення від роботи на період надзвичайного стану, в разі неналежного виконання своїх обов'язків, керівників державних підприємств, установ і організацій, від діяльності яких залежить нормалізація обстановки в районі надзвичайного стану, та покладення тимчасового виконання обов'язків зазначених керівників на інших осіб.

З метою ліквідації особливо тяжких надзвичайних ситуацій у мирний час може здійснюватися цільова мобілізація, обсяги і строк проведення якої визначаються в Указі Президента України про введення надзвичайного стану.

(Частина друга статті 17 із змінами, внесеними згідно із Законом № 186-VIII від 12.02.2013)

У виняткових випадках, пов'язаних з необхідністю проведення невідкладних аварійно-рятувальних робіт, допускається тимчасове переведення або залучення на добровільній основі працездатного населення і транспортних засобів громадян для виконання зазначених робіт за

дозволом відповідного керівника аварійно-рятувальних робіт та за умови обов'язкового забезпечення безпеки праці. Забороняється залучення неповнолітніх, а також вагітних жінок до робіт, які можуть негативно вплинути на стан їх здоров'я.

З метою невідкладного вивезення населення, яке підлягає евакуації у разі безпосередньої загрози його життю або здоров'ю допускається використання транспортних засобів громадян із наступною компенсацією їм витрат у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

[Стаття 17 доповнено частиною четвертою згідно із Законом № 2081-IX від 17.02.2022]

Стаття 18. Додаткові заходи правового режиму надзвичайного стану у зв'язку з масовими порушеннями громадського порядку

У разі введення надзвичайного стану з підстав, зазначених у [пунктах 2-7](#) частини другої статті 4 цього Закону, додатково можуть здійснюватися такі заходи:

- 1) запровадження комендантської години (заборона перебувати на вулицях та в інших громадських місцях без спеціально виданих перепусток і посвідчень особи у встановлені години доби);
- 2) перевірка документів у громадян, а в необхідних випадках - проведення особистого огляду, огляду речей, транспортних засобів, багажу і вантажів, службових приміщень та житла громадян;
- 3) заборона призовникам, військовозобов'язаним та резервістам змінювати місце проживання без відома відповідного територіального центру комплектування та соціальної підтримки, Центрального управління та/або регіонального органу Служби безпеки України, відповідного підрозділу Служби зовнішньої розвідки України;

[Пункт 3 статті 18 в редакції Закону № 1357-IX від 30.03.2021]

- 4) обмеження або тимчасова заборона продажу зброї, отруйних і сильнодіючих хімічних речовин, а також алкогольних напоїв та речовин, вироблених на спиртовій основі;
- 5) тимчасове вилучення у громадян зареєстрованої вогнепальної і холодної зброї та боєприпасів, а у підприємств, установ і організацій - також навчальної військової техніки, вибухових, радіоактивних речовин і матеріалів, отруйних і сильнодіючих хімічних речовин;
- 6) заборона виготовлення і розповсюдження інформаційних матеріалів, що можуть дестабілізувати обстановку;
- 7) регулювання роботи цивільних теле- та радіоцентрів, заборона роботи аматорських радіопередавальних засобів та радіовипромінювальних пристроїв особистого і колективного користування;
- 8) особливі правила користування зв'язком та передачі інформації через комп'ютерні мережі;
- 9) порушення у порядку, визначеному [Конституцією](#) і законами України, питання про заборону діяльності політичних партій, громадських організацій в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.

Стаття 19. Сприяння здійсненню заходів режиму надзвичайного стану

Усі органи державної влади, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, політичні партії та громадські організації, а також громадяни на території, де введено надзвичайний стан, зобов'язані сприяти органам, зазначеним у [статті 14](#) цього Закону, в здійсненні заходів правового режиму надзвичайного стану.

Стаття 20. Залучення військових формувань до здійснення заходів правового режиму надзвичайного стану

Забезпечення громадського порядку, охорони життя, здоров'я, прав, свобод і законних інтересів громадян в умовах надзвичайного стану здійснюється силами і засобами органів Національної поліції, в тому числі Національної гвардії України, Служби безпеки України, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України відповідно до їх повноважень, встановлених законом.

[Частина перша статті 20 із змінами, внесеними згідно із Законами № 743-IV від 15.05.2003, № 877-VII від 13.03.2014, № 186-VIII від 12.02.2015, № 901-VIII від 23.12.2015]

При запровадженні надзвичайного стану з підстав, зазначених у [пункті 1](#) частини другої статті 4 цього Закону, коли надзвичайні ситуації техногенного або природного характеру становлять під загрозу життя і здоров'я значних верств населення і потребують термінового проведення великих обсягів аварійно-рятувальних і відновлювальних робіт, відповідно до Указу Президента України про введення надзвичайного стану можуть залучатися до виконання цих робіт також військові частини Збройних Сил України та органи та підрозділи Державної прикордонної служби України.

[Частина друга статті 20 із змінами, внесеними згідно із Законом № 662-IV від 03.04.2003]

Згідно з Указом Президента України про введення надзвичайного стану за підставами, передбаченими пунктом 6 частини другої статті 4 цього Закону, до здійснення заходів надзвичайного стану можуть залучатися військові частини Збройних Сил України та органи та підрозділи Державної прикордонної служби України.

{Частина третя статті 20 із змінами, внесеними згідно із Законом № 662-IV від 03.04.2003}

Порядок взаємодії військових формувань, які залучаються до здійснення заходів надзвичайного стану, з міністерствами, іншими центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування визначається Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України.

Розділ V ГАРАНТІЇ ПРАВ І СВОБОД ГРОМАДЯН ТА ПРАВ І ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНОГО СТАНУ

Стаття 21. Гарантії законності в умовах надзвичайного стану

В умовах надзвичайного стану забороняються:

зміна Конституції України;

зміна Конституції Автономної Республіки Крим;

зміна виборчих законів;

проведення виборів Президента України, а також виборів до Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим і органів місцевого самоврядування;

проведення всеукраїнських та місцевих референдумів;

обмеження прав і повноважень народних депутатів України.

На період дії надзвичайного стану продовжується, у разі закінчення, строк повноважень представницьких органів місцевого самоврядування, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Верховної Ради України.

Стаття 22. Правовий статус та обмеження прав і свобод громадян та прав і законних інтересів юридичних осіб в умовах надзвичайного стану

Правовий статус та обмеження прав і свобод громадян та прав і законних інтересів юридичних осіб в умовах надзвичайного стану визначаються відповідно до Конституції України, цього Закону та інших законів України.

Передбачені цим Законом обмеження конституційних прав і свобод громадян, які можуть бути застосовані за умов надзвичайного стану, є вичерпними і розширеному тлумаченню не підлягають. Строк їх застосування не перевищує строку, на який вводиться надзвичайний стан. Введення інших обмежень забороняється.

В умовах надзвичайного стану не можуть бути обмежені права і свободи людини і громадянина, зазначені у частині другій статті 64 Конституції України.

Стаття 23. Правовий статус іноземців, осіб без громадянства та юридичних осіб іноземних держав в умовах надзвичайного стану

Правовий статус іноземців та осіб без громадянства, а також юридичних осіб іноземних держав, які перебувають на території України під час надзвичайного стану, визначається Конституцією України та законами України, міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Стаття 24. Неприпустимість використання правового режиму надзвичайного стану для захоплення влади та порушення прав і свобод громадян, прав та законних інтересів юридичних осіб

Введення надзвичайного стану не може бути підставою для застосування тортури, жорстокого чи принижуючого людську гідність поводження або покарання, для будь-яких обмежень права на життя, на свободу думки, совісті, релігії в розумінні цих прав і свобод, прийнятому в Міжнародному пакті про громадянські і політичні права і законах України. Будь-які спроби використати введення надзвичайного стану для захоплення влади або зловживання нею тягнуть за собою відповідальність згідно з законом.

Стаття 25. Відшкодування збитків, завданих під час введення надзвичайного стану

Особам, які втратили житло у зв'язку з обставинами, пов'язаними з дією надзвичайного стану, в тому числі з проведенням робіт по їх відверненню або ліквідації, відповідно до закону надаються жили приміщення. Особам, які постраждали від надзвичайних ситуацій, в тому числі при проведенні аварійно-рятувальних робіт, відшкодовуються заподіяні матеріальні збитки та надається інша необхідна допомога на умовах і в порядку, встановленому законом.

Юридичним особам, майно і ресурси яких використовувалися для відвернення або ліквідації ситуації, що стали причиною введення надзвичайного стану, відшкодовується їх повна вартість у встановленому законом порядку.

Якщо майно, що було примусово відчужене у юридичних і фізичних осіб, після скасування правового режиму надзвичайного стану збереглося, колишній власник або уповноважена ним особа має право вимагати повернення такого майна у судовому порядку або вимагати надання йому взаємні іншого майна, якщо це можливо.

{Статтю 25 доповнено частиною третьою згідно із Законом № 4765-VI від 17.05.2012}

Стаття 26. Гарантії трудових прав громадян в умовах надзвичайного стану

Особам, тимчасово переведеним на роботу, не обумовлену трудовим договором, а також залученим до робіт по ліквідації надзвичайних ситуацій у випадках, передбачених цим Законом, гарантується оплата праці відповідно до чинного законодавства.

Стаття 27. Інформування інших держав про введення надзвичайного стану

Україна відповідно до [Міжнародного пакту про громадянські та політичні права](#) при введенні надзвичайного стану негайно після його введення повідомляє через Генерального секретаря ООН державам, які беруть участь у цьому пакті, про обмеження прав і свобод людини і громадянина, що є відхиленням від зобов'язань за Міжнародним пактом, та про межі цих відхилень і причини прийняття такого рішення.

У повідомленні зазначається також термін, на який вводяться відхилення від зобов'язань, передбачених [Міжнародним пактом про громадянські та політичні права](#).

У такому ж порядку Україна повідомляє про зміни межі відхилень від зобов'язань за [Міжнародним пактом про громадянські та політичні права](#) або строку дії обмежень прав і свобод.

Розділ VI

УЧАСТЬ ПРЕДСТАВНИКІВ ІНШИХ ДЕРЖАВ У ЛІКВІДАЦІЇ НАСЛІДКІВ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

Стаття 28. Участь представників інших держав у ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій

У разі необхідності до ліквідації особливо тяжких надзвичайних ситуацій, викликаних стихійним лихом чи катастрофами, можуть залучатися аварійно-рятувальні формування інших держав. Ці питання вирішуються за угодами з урядами відповідних держав, якщо інше не передбачено міжнародним договором України, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України.

Розділ VII

ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ВИМОГ АБО НЕВИКОНАННЯ ЗАХОДІВ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ НАДЗВИЧАЙНОГО СТАНУ

Стаття 29. Відповідальність за порушення правового режиму надзвичайного стану

Порушення вимог або невиконання заходів правового режиму надзвичайного стану тягнуть за собою відповідальність, встановлену законом.

Стаття 30. Відповідальність за перевищення повноважень в умовах надзвичайного стану

Перевищення особами, які беруть участь у підтриманні режиму надзвичайного стану, своїх повноважень, так само як і неправомірне застосування сили при виконанні обов'язків з охорони громадського порядку, тягнуть за собою відповідальність згідно з законом.

Стаття 31. Правосуддя в умовах надзвичайного стану

Правосуддя на території, де введено надзвичайний стан, здійснюється лише судами, створеними відповідно до [Конституції України](#).

Введення будь-яких скорочених або прискорених форм судочинства забороняється.

Стаття 32. Контроль Верховної Ради України за додержанням цього Закону

Контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина в умовах дії надзвичайного стану здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

Стаття 33. Контроль за діяльністю органів виконавчої влади

Контроль за діяльністю органів виконавчої влади в умовах надзвичайного стану здійснюють Кабінет Міністрів України та Рада національної безпеки і оборони України.

Стаття 34. Нагляд за додержанням законів в умовах надзвичайного стану

Нагляд за додержанням законів України у період надзвичайного стану здійснюється відповідно до [Конституції](#) та законів України.

Розділ VIII ПРИКІНЦЕВІ ПОЛОЖЕННЯ

1. Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування.
2. З набранням чинності цим Законом втрачають чинність:
[Закон України](#) "Про надзвичайний стан" (Відомості Верховної Ради України, 1992 р., № 37, ст. 538; 1995 р., № 38, ст. 284, № 43, ст. 308; 1997 р., № 6, ст. 49);
[Постанова Верховної Ради України](#) "Про порядок введення в дію Закону України "Про надзвичайний стан" (Відомості Верховної Ради України, 1992 р., № 37, ст. 539).
3. Кабінету Міністрів України у шестимісячний строк:
підготувати і подати на розгляд Верховної Ради України пропозиції про внесення змін до законодавчих актів, що впливають з цього Закону;
привести свої рішення у відповідність з цим Законом;
забезпечити приведення міністерствами, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади у відповідність з цим Законом їх нормативно-правових актів.

Президент України

Л.КУЧМА

м. Київ
16 березня 2000 року
№ 1550-III

Програмно-технічна підтримка – Управління комп'ютеризованих систем

Інформаційне наповнення – Відділ баз даних нормативно-правової інформації

© [Верховна Рада України](#) 1994-2022

Про адміністративну процедуру

Документ **2073-IX ()**, набирає чинності, поточна редакція – **Прийняття від 17.02.2022**(**Остання подія – Набрання чинності, відбудеться 15.12.2023** [Подивитися в історії?](#))[Інформація](#) [Зберегти](#) [Картка документа](#) [Зміст документа](#) [Пошук у тексті](#) [Текст для друку](#)**ЗАКОН УКРАЇНИ****Про адміністративну процедуру**

Цей Закон регулює відносини органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, інших суб'єктів, які відповідно до закону уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації, з фізичними та юридичними особами щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у дусі визначеної Конституцією України демократичної та правової держави та з метою забезпечення права і закону, а також зобов'язання держави забезпечувати і захищати права, свободи чи законні інтереси людини і громадянина.

Розділ І. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ**Стаття 1.** Предмет регулювання та сфера дії Закону

1. Цей Закон регулює відносини органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, інших суб'єктів, які відповідно до закону уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації, з фізичними та юридичними особами щодо розгляду і вирішення адміністративних справ шляхом прийняття та виконання адміністративних актів.

2. Для цього Закону не поширюється на відносини, що виникають під час:

- 1) розгляду звернень осіб, що містять пропозиції, рекомендації щодо формування державної політики, вирішення питань місцевого значення, а також щодо врегулювання суспільних відносин;
- 2) конституційного провадження, кримінального провадження, судового провадження, виконавчого провадження (крім виконання адміністративних актів), оперативно-розшукової діяльності, розвідувальної діяльності, контролювальної діяльності, винесення нотаріальних дій, виконання покарань, застосування законодавства про національну безпеку і оборону, промайданство, надання притулку в Україні, захист економічної конкуренції (крім справ про надання дозволів та висновків на угоди про дії, концентрацію суб'єктів господарювання);
- 3) державної служби, дипломатичної та військової служби, служби в органах місцевого самоврядування, служби в поліції а також іншої публічної служби;
- 4) реалізації конституційного права громадян брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах, обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- 5) оскарження процедур публічних закупівель;
- 6) нагородження державними нагородами та відзнаками;
- 7) здійснення помилування.

Стаття 2. Визначення термінів

1. У цьому Законі наведені нижче терміни вживаються в такому значенні:

- 1) адміністративний орган - орган виконавчої влади, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадова особа, інший суб'єкт, який відповідно до закону уповноважений здійснювати функції публічної адміністрації;
- 2) адміністративна справа (далі - справа) - справа, що стосується публічно-правових відносин щодо забезпечення реалізації права, свободи чи законного інтересу особи та/або виконання нею визначених законом обов'язків, захисту її права, свободи чи законного інтересу, розгляд якої здійснюється адміністративним органом;
- 3) адміністративний акт - рішення або юридично значуща дія індивідуального характеру, прийняте (вчинене) адміністративним органом для вирішення конкретної справи та спрямоване (спрямована) на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремої особи (осіб);
- 4) адміністративне провадження - сукупність процедурних дій, що вчиняються адміністративним органом, і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення справи, що завершується прийняттям і, в необхідних випадках, виконанням адміністративного акта;

Погоджуюсь

Ми використовуємо cookies, щоб забезпечити роботу авторизованих користувачів.

Продовжуючи відвідування сайту, Ви погоджуєтесь на використання [cookies](#) та [Політики конфіденційності](#)

×

7) дискреційне повноваження - повноваження, надане адміністративному органу законом, обирати один із можливих варіантів рішення відповідно до закону та мети, з якою таке повноваження надано;

8) особа - фізична особа (громадянин України, іноземець чи особа без громадянства, яка перебуває в Україні на законних підставах), у тому числі фізична особа - підприємця, громадське об'єднання, що не має статусу юридичної особи, юридична особа, створена згідно із законом, законодавством іноземної держави або на підставі міжнародних договорів України;

9) процедурна дія - дія адміністративного органу, що вчиняється під час розгляду справи, але якою справа не вирішується по суті;

10) процедурне рішення - рішення адміністративного органу, що приймається під час розгляду справи, але яким справа не вирішується по суті;

11) функції публічної адміністрації - надання адміністративних послуг, здійснення інспекційної (контрольної, наглядової) діяльності, вирішення інших справ за заявою особи або за власною ініціативою адміністративного органу.

2. Терміни "автентифікація" та "електронний підпис" вживаються у цьому Законі в значеннях, наведених у Законі України "Про електронні довірчі послуги", а термін "національні електронні інформаційні ресурси" - у значенні, наведеному в Законі України "Про основні засади забезпечення кібербезпеки України".

Стаття 3. Законодавство про адміністративну процедуру

1. Адміністративна процедура визначається Конституцією України, цим Законом та іншими законами України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та з урахуванням практики Європейського суду з прав людини.

2. Законом можуть бути встановлені особливості адміністративного провадження для окремих категорій адміністративних справ. Такі особливості повинні відповідати принципам адміністративної процедури, визначеним цим Законом.

Стаття 4. Принципи адміністративної процедури

1. Принципами адміністративної процедури є:

- 1) верховенство права, у тому числі законності та юридичної визначеності;
- 2) рівність перед законом;
- 3) обґрунтованість;
- 4) безсторонність (неупередженість) адміністративного органу;
- 5) добросовісність і розсудливість;
- 6) пропорційність;
- 7) відкритість;
- 8) своєчасність і розумний строк;
- 9) ефективність;
- 10) презумпція правомірності дій та вимог особи;
- 11) офіційність;
- 12) гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні;

13) гарантування ефективних засобів правового захисту.

2. Принципи адміністративної процедури, визначені цим Законом, поширюються також на адміністративну діяльність адміністративних органів, що не вимагає прийняття адміністративних актів.

Стаття 5. Верховенство права

1. Адміністративний орган при здійсненні адміністративного провадження керується принципом верховенства права, відповідно до якого, зокрема, людина, її права і свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Стаття 6. Законність

1. Адміністративний орган здійснює адміністративне провадження виключно на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України, цим Законом та іншими законами України, а також на підставі міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

2. Адміністративний орган застосовує інші нормативно-правові акти, прийняті відповідним органом державної влади, органом влади Автономної Республіки Крим або органом місцевого самоврядування на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законом.

3. Здійснення адміністративним органом дискреційного повноваження вважається законним у разі дотримання таких умов:

1) дискреційне повноваження передбачено законом;

2) дискреційне повноваження здійснюється у межах та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законом;

3) правомірний вибір здійснено адміністративним органом для досягнення мети, з якою йому надано дискреційне повноваження, і відповідає принципам адміністративної процедури, визначеним цим Законом;

4) вибір рішення адміністративного органу здійснюється без відступлення від попередніх рішень, прийнятих тим самим адміністративним органом в однакових чи подібних справах, крім обґрунтованих випадків.

4. Висновки про застосування норм права, викладені у постановах Верховного Суду, є обов'язковими для всіх адміністративних органів, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права.

5. Адміністративний орган, що порушив право, свободу чи законний інтерес особи, зобов'язаний за власною ініціативою протягом розумного строку з дня виявлення порушення поновити право, свободу чи законний інтерес, не чекаючи подання скарги чи пред'явлення позову та запобігаючи повторенню порушення у майбутньому.

Стаття 7. Рівність перед законом

1. Адміністративне провадження здійснюється на засадах рівності перед законом усіх фізичних осіб незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, віку, стану здоров'я, стійчого та соціального походження, громадянства, смейного та майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак, рівності перед законом усіх юридичних осіб незалежно від організаційно-правової форми, форми власності, підпорядкування, місцезнаходження, місця створення та реєстрації законодавства, відповідно до якого створена юридична особа, та інших ознак чи обставин.

2. У випадках та порядку, визначених законом, окремі категорії осіб (малолітні та неповнолітні особи, особи з інвалідністю, іноземці, особи без громадянства, інші визначені законом категорії осіб) під час здійснення адміністративного провадження користуються додатковими гарантіями, передбаченими законом.

Стаття 8. Обґрунтованість

1. Адміністративний орган забезпечує належність та повноту з'ясування обставин справи, безпосередньо досліджує докази та інші матеріали справи.

2. Адміністративний орган під час здійснення адміністративного провадження враховує всі обставини, що мають значення для вирішення справи.

3. Адміністративний орган зобов'язаний обґрунтовувати адміністративні акти, які він приймає, крім випадків, визначених законом. Адміністративний акт, який може негативно вплинути на право, свободу чи законний інтерес особи, повинен містити мотивувальну частину, що відповідає вимогам цього Закону.

4. Якщо адміністративний орган змінює оцінку та висновки в однакових чи подібних справах, він зобов'язаний надати належне обґрунтування такої зміни.

Стаття 9. Безсторонність (неупередженість) адміністративного органу

1. Адміністративний орган забезпечує однакове ставлення до всіх учасників адміністративного провадження.

2. Не допускається несправдірна заінтересованість адміністративного органу в результатах розгляду та вирішення справи.

3. Посадова особа адміністративного органу повинна вживати заходів щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у своїй діяльності та діяльності інших посадових осіб, пов'язаних з розглядом та вирішенням справи, відповідно до порядку, визначеного Законом України "Про запобігання корупції".

Стаття 10. Добросовісність і розсудливість

1. Адміністративний орган зобов'язаний діяти добросовісно для досягнення мети, визначеної законом.

2. Адміністративний орган при здійсненні адміністративного провадження повинен діяти, керуючись здоровим глуздом, логикою та загальноприйнятими нормами моралі, з дотриманням вимог законодавства.

3. Особа зобов'язана здійснювати надані їй права добросовісно та не зловживати ними.

Стаття 11. Пропорційність

1. Адміністративний орган повинен дотримуватися принципу пропорційності під час:

1) прийняття адміністративних актів;

2) прийняття процедурних рішень і вчинення процедурних дій.

2. Адміністративний акт повинен прийматися з дотриманням необхідного балансу між несприятливими наслідками для права, свободи чи законного інтересу особи і цілями, на досягнення яких спрямований адміністративний акт. Негативні наслідки для особи та публічних інтересів повинні бути найменшими.

3. Адміністративний орган зобов'язаний використовувати свої повноваження з метою, з якою такі повноваження надані. Мета, з якою надано повноваження, визначається законом або випливає з його положень.

Стаття 12. Відкритість

1. Адміністративний орган зобов'язаний у порядку, встановленому законом, забезпечувати реалізацію права особи на доступ до інформації, що пов'язана з прийняттям та виконанням адміністративного акта стосовно неї.

2. Учасник адміністративного провадження має право знати про початок адміністративного провадження та про своє право на участь у такому провадженні, а також право на ознайомлення з матеріалами відповідної справи.

3. Забороняється розголошення наявних у справі відомостей, що відповідно до закону становлять інформацію з обмеженим доступом.

Стаття 13. Свочасність і розумний строк

1. Адміністративний орган розглядає та вирішує справу, а також вчиняє процедурну дію та/або приймає процедурне рішення протягом розумного строку (у найкоротший строк, достатній для здійснення адміністративного провадження), але не пізніше граничних строків, визначених законом.

2. Адміністративний орган вирішує справу своєчасно, а саме до настання обставин, за яких прийняття адміністративного акта може втратити актуальність.

Стаття 14. Ефективність

1. Адміністративний орган організовує розгляд та вирішення справ, що належать до його компетенції, з найменшими витратами коштів та інших ресурсів, у простий та ефективний спосіб.

2. Адміністративний орган забезпечує розгляд і вирішення справи з вчиненням процедурних дій, що є достатніми та необхідними для належного вирішення справи.

Стаття 15. Презумпція правомірності дій та вимог особи

1. Дії та вимоги особи є правомірними, доки інше не буде доведено під час розгляду та/або вирішення справи.

2. Сумніви щодо правомірності дій та вимог особи, що виникають внаслідок неоднозначного (множинного) трактування норми права, повинні тлумачитися адміністративним органом на користь їх правомірності.

Стаття 16. Офіційність

1. Адміністративний орган зобов'язаний встановлювати обставини, що мають значення для вирішення справи, і за необхідності збирати для цього документи та інші докази з власної ініціативи, у тому числі без залучення особи витребувати документи та відомості, отримувати погодження та висновки, необхідні для вирішення справи.

2. Адміністративний орган не може зобов'язувати особу самостійно отримувати документи та інші докази, необхідні для здійснення адміністративного провадження, якщо такий обов'язок не визначено законом.

3. Адміністративний орган не може вимагати від особи надання документів та відомостей, що перебувають у володінні адміністративного органу або іншого органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи або організації що належить до сфери управління такого органу.

Стаття 17. Гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні

1. Особа має право бути заслуханою адміністративним органом, надавши пояснення та/або заперечення у визначеній законом формі до прийняття адміністративного акта, який може негативно вплинути на право, свободу чи законний інтерес особи.

2. Адміністративний орган зобов'язаний здійснювати інформування та консультування учасників адміністративного провадження з питань, що стосуються адміністративного провадження, а також щодо змісту їхніх прав та обов'язків.

3. Особа має право у передбаченому законом порядку витребувати та/або надавати документи, а також інші докази, що стосуються обставин адміністративної справи.

Стаття 18. Гарантування ефективних засобів правового захисту

1. Особа має право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності адміністративного органу в порядку адміністративного оскарження відповідно до цього Закону та/або в судовому порядку.

2. Адміністративний орган зобов'язаний повідомити особу про спосіб, порядок і строк оскарження адміністративного акта, який негативно впливає на право, свободу чи законний інтерес особи.

Стаття 19. Мова здійснення адміністративного провадження

1. Адміністративне провадження здійснюється державною мовою відповідно до закону.

2. Учасник адміністративного провадження, його представник, особа, яка сприяє розгляду справи, яка не володіє або недостатньо володіє державною мовою чи має вади слуху, під час здійснення адміністративного провадження має право користуватися послугами перекладача (у тому числі перекладача жестової мови) в порядку, встановленому законом.

3. У разі подання особою документів, необхідних для здійснення адміністративного провадження, складених іншою мовою, ніж державна, така особа у встановленому законом порядку самостійно забезпечує їх переклад на державну мову, крім випадків, передбачених законом.

Стаття 20. Діловодство в адміністративному провадженні

1. Діловодство в адміністративному провадженні здійснюється згідно із законодавством.

2. Усі матеріали, що стосуються конкретного адміністративного провадження, зберігаються в одній справі.

Розділ II. АДМІНІСТРАТИВНИЙ ОРГАН, УЧАСНИКИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОВАДЖЕННЯ ТА ОСОБИ, ЯКІ СПРИЯЮТЬ РОЗГЛЯДУ СПРАВИ

Глава 1. Адміністративний орган

Стаття 21. Компетенція адміністративного органу

1. Адміністративний орган розглядає і вирішує справи, віднесені до його відання законом (предметна компетенція).

2. Делегування повноваження щодо вирішення справ можливе у випадках, визначених Конституцією України, та здійснюється відповідно до закону.

3. Справа за заявою особи розглядається і вирішується, якщо інше не передбачено законом, адміністративним органом, що має предметну компетенцію щодо вирішення такої справи:

1) за вибором заявника незалежно від його місця проживання (перебування), місцезнаходження - якщо адміністративне провадження не пов'язано з нерухомим майном;

2) за місцезнаходженням нерухомого майна, щодо якого ініційовано адміністративне провадження.

4. У разі ініціювання адміністративного провадження адміністративним органом його територіальна компетенція щодо розгляду та вирішення справи, якщо інше не передбачено законом, визначається:

1) за місцезнаходженням нерухомого майна - у справах, що стосуються нерухомого майна;

2) за місцем проживання (перебування), місцезнаходження адресата, щодо якого ініційовано адміністративне провадження;

3) відповідно до обставин, що мають істотне значення у справі, - у випадках, якщо неможливо визначити територіальну компетенцію щодо розгляду та вирішення справи за правилами, встановленими пунктами 1 і 2 цієї частини.

5. Під час відіювання або початку адміністративного провадження адміністративний орган перевіряє наявність у нього предметної та територіальної компетенції для прийняття рішення з питання, що розглядається.

6. Спір між адміністративними органами щодо компетенції врегульовується ними шляхом погодження (прийняття угодженого рішення) на основі принципів законності та ефективності.

7. У разі недосягнення адміністративними органами згоди щодо компетенції спір між ними врегульовується органом, який є органом вищого рівня для таких адміністративних органів. Із запитом про врегулювання спору щодо компетенції може звернутися кожен з адміністративних органів, між якими виник спір, або відповідний адресат.

8. Спір щодо компетенції повинен бути врегульований протягом розумного строку, але не більше ніж п'ятнадцять днів з дня подання запиту про врегулювання спору щодо компетенції.

9. У разі недосягнення адміністративними органами згоди щодо компетенції та відсутності органу, який є органом вищого рівня для таких адміністративних органів, адміністративний орган або особа має право звернутися до суду для встановлення органу, компетентного вирішувати відповідну справу.

Стаття 22. Посадова особа адміністративного органу

1. В адміністративному органі адміністративне провадження здійснюється та відповідний адміністративний акт приймається посадовою особою, уповноваженою відповідно до закону та/або на підставі внутрішніх розпорядчих актів адміністративного органу.

Документи, що підтверджують повноваження посадової особи щодо розгляду та вирішення адміністративної справи, надаються особі на її вимогу.

2. Колегіальний адміністративний орган може уповноважити одного із своїх членів або посадову особу свого апарату (секретаріату, виконавчого органу) для проведення всіх процедурних дій. У такому разі уповноважений член колегіального адміністративного органу або посадова особа апарату (секретаріату, виконавчого органу) такого органу інформує відповідний колегіальний адміністративний орган про результати розгляду справи, після чого такий орган приймає рішення чи вчиняє дію у справі у строки, визначені законом.

Стаття 23. Підстави для відводу (самовідводу) посадової особи адміністративного органу

1. Посадова особа адміністративного органу, яка розглядає справу, не може брати участі в адміністративному провадженні та підлягає відводу (самовідводу), якщо:

- 1) вона є або була учасником такого адміністративного провадження чи його представником;
- 2) вона залучена або була залучена до участі в такому адміністративному провадженні як особа, яка сприяє розгляду справи;
- 3) вона є членом сім'ї або іншою близькою особою учасника адміністративного провадження або його представника;
- 4) вона бере участь в одному й тому самому судовому провадженні з учасником адміністративного провадження або його представником;
- 5) вона перебувала або перебуває у службовій чи іншій залежності від учасника адміністративного провадження чи його представника;
- 6) вона має або може мати приватний інтерес у результаті вирішення справи;
- 7) існують інші обставини, що викликають або можуть викликати сумнів у безсторонності (неупередженості) посадової особи адміністративного органу.

2. За наявності підстав, зазначених у частині першій цієї статті:

- 1) посадова особа адміністративного органу, яка розглядає справу, зобов'язана заявити самовідвід;
- 2) учасник адміністративного провадження може подати клопотання про відвід посадової особи адміністративного органу, яка розглядає справу.

3. Недотримання вимог цієї статті може бути підставою для визнання протиправними процедурних дій та процедурних рішень, вчинених (прийнятих) такою посадовою особою або за її участю під час здійснення відповідного адміністративного провадження, а також прийнятого адміністративного акта.

Стаття 24. Процедура відводу посадової особи

1. Посадова особа адміністративного органу або член колегіального адміністративного органу невідкладно повідомляє керівника адміністративного органу або голову колегіального адміністративного органу про наявність підстав, визначених [статтею 23](#) цього Закону. Цей

обов'язок також стосується інших посадових осіб адміністративного органу, яким стало відомо про наявність таких підстав.

2. Керівник адміністративного органу або голова колегіального адміністративного органу приймає рішення про відвід посадової особи адміністративного органу або члена колегіального адміністративного органу та вживає необхідних заходів для своєчасного завершення адміністративного провадження. Рішення про відвід керівника відповідного адміністративного органу приймає орган або уповноважена посадова особа вищого рівня (за наявності).

3. Рішення про відвід та визначення іншої уповноваженої на розгляд справи посадової особи чи про відмову у відводі з відповідним обґрунтуванням приймається невідкладно, а за наявності обґрунтованих причин - у строк не більше трьох робочих днів з дня виявлення підстав, передбачених частиною першою статті 23 цього Закону, про що повідомляються учасники адміністративного провадження. Відповідне рішення у письмовій формі зберігається у матеріалах справи.

4. Рішення про відвід не приймається, якщо визначити іншу уповноважену на розгляд справи посадову особу неможливо. У такому разі розгляд та вирішення справи здійснюються під зовнішнім контролем відповідно до Закону України "Про запобігання корупції".

Стаття 25. Правонаступництво адміністративного органу

1. Правонаступництво адміністративного органу - це повний або частковий перехід компетенції (функцій, повноважень та відповідальності) від одного адміністративного органу до іншого, що здійснюється в порядку, визначеному законом.

2. У разі набуття компетенції відповідного адміністративного органу його правонаступник зобов'язаний виконати усі обов'язки такого органу перед учасниками адміністративного провадження та особами, які сприяють розгляду справи.

3. Усі рішення та дії адміністративного органу є обов'язковими для його правонаступника.

4. Про перехід компетенції від адміністративного органу до його правонаступника уповноважений орган видає відповідний акт згідно із законом.

5. У разі припинення адміністративного органу та/або переходу його компетенції до іншого адміністративного органу правонаступник невідкладно, а за наявності обґрунтованих причин - протягом десяти робочих днів з дня отримання матеріалів справи, повідомляє учасників адміністративного провадження про їх отримання.

6. Правонаступник відповідно до закону може вносити зміни до адміністративного акта, прийнятого адміністративним органом, або припиняти його дію.

Стаття 26. Адміністративна взаємодопомога

1. Адміністративний орган може звернутися за адміністративною взаємодопомогою до іншого адміністративного органу з метою вчинення однієї чи декількох необхідних дій у рамках адміністративного провадження.

2. Адміністративна взаємодопомога запитується при вчиненні відповідних дій, необхідних для завершення відповідного адміністративного провадження, якщо:

1) такі дії не можуть бути вчинені з обґрунтованих причин адміністративним органом, який звертається за адміністративною взаємодопомогою;

2) вчинення таких дій адміністративним органом, який звертається за адміністративною взаємодопомогою, не є ефективним або витрати на їх вчинення будуть значно вищими, ніж у разі їх вчинення адміністративним органом, адміністративна взаємодопомога якого запитується.

3. За наявності однакової компетенції у декількох адміністративних органах адміністративний орган, що розпочав адміністративне провадження, може обирати адміністративний орган, у якого запитуватиметься адміністративна взаємодопомога, виходячи з принципу ефективності, якщо інше не встановлено законом.

4. Адміністративний орган надає адміністративну взаємодопомогу в порядку та строки, визначені законом, крім випадків обґрунтованої неможливості виконати запитувану дію. У разі неможливості виконати запитувану дію адміністративний орган невідкладно інформує про це адміністративний орган, що звернувся за адміністративною взаємодопомогою.

Глава 2. Учасники адміністративного провадження та особи, які сприяють розгляду справи

Стаття 27. Учасники адміністративного провадження

1. Учасником адміністративного провадження є:

1) особа, питання про право, свободи чи законний інтерес або обов'язок якої вирішується в адміністративному акті (адресат), у тому числі:

а) особа, яка з метою забезпечення реалізації свого права, свободи чи законного інтересу або виконання нею визначеного законом обов'язку звертається до адміністративного органу із заявою про прийняття адміністративного акта (заявник);

- б) особа, стосовно якої адміністративний орган ініціював адміністративне провадження;
- в) особа, яка з метою захисту свого права, свободи чи законного інтересу звертається до адміністративного органу із скаргою (скажник);
- 2) інша особа, на право, свободу чи законний інтерес якої негативно впливає або може вплинути адміністративний акт (заінтересована особа).

Стаття 28. Права та обов'язки учасників адміністративного провадження

1. Учасники адміністративного провадження мають право:

- 1) отримувати від адміністративного органу роз'яснення щодо порядку здійснення адміністративного провадження, а також щодо змісту своїх прав та обов'язків у межах адміністративного провадження, визначених законом;
- 2) брати участь в адміністративному провадженні особисто або через своїх представників;
- 3) ознайомлюватися з матеріалами справи (крім відомостей, що відповідно до закону віднесені до інформації з обмеженим доступом), робити з них витяги, копії тощо, у тому числі з використанням технічних засобів, під час здійснення та після завершення адміністративного провадження, отримувати інформацію про процедурні дії та процедурні рішення, вчинені (прийняті) під час здійснення адміністративного провадження;
- 4) бути заслуханими адміністративним органом з питань, що є предметом адміністративного провадження, до прийняття адміністративного акта, який може негативно вплинути на право, свободу чи законний інтерес такого учасника;
- 5) отримувати та надавати документи, інші докази, що стосуються обставин справи;
- 6) бути поінформованими про дату, час і місце слухання у справі (в разі його проведення);
- 7) подавати клопотання про:
 - а) відвід посадової особи адміністративного органу, яка розглядає справу, а також відвід особи, яка сприяє розгляду справи;
 - б) залучення до участі в адміністративному провадженні іншого учасника та/або особи, яка сприяє розгляду справи;
 - в) вилучення документів або відомостей, необхідних для розгляду та вирішення справи;
 - г) призначення експертизи, отримання консультації та/або висновку спеціаліста;
 - г) зупинення адміністративного провадження;
 - д) поновлення адміністративного провадження;
 - е) продовження строку здійснення адміністративного провадження;
 - е) відмову від розгляду заяви або скарги та закриття адміністративного провадження;
 - ж) вчинення іншої дії, що не суперечить закону та сприяє розгляду справи;
- 8) бути поінформованими про результат вирішення справи;
- 9) отримати адміністративний акт;
- 10) досягти примирення на будь-якому етапі здійснення адміністративного провадження за скаргою;
- 11) оскаржити у передбаченому законом порядку адміністративний акт, процедурне рішення або дію, бездіяльність адміністративного органу;
- 12) користуватися іншими визначеними законом правами в адміністративному провадженні.

2. Учасники адміністративного провадження зобов'язані:

- 1) подати до адміністративного органу у порядку, встановленому законом, наявні у них документи та інші докази, необхідні для здійснення адміністративного провадження;
- 2) надати адміністративному органу свої контактні дані (номер телефону (за наявності), адресу електронної пошти (за наявності), адресу місця проживання (перебування), місцезнаходження або іншу адресу для зв'язку), своєчасно повідомляти адміністративний орган про зміну таких даних;
- 3) своєчасно повідомляти орган про неможливість прибуття на запрошення адміністративного органу із зазначенням причини;
- 4) сумлінно виконувати вимоги, встановлені цим Законом та іншими актами законодавства.

Стаття 29. Особа, яка сприяє розгляду справи

- 1. Адміністративний орган за клопотанням учасника адміністративного провадження або з власної ініціативи, а також у випадках, передбачених законом, залучає до участі в адміністративному провадженні особу, яка сприяє розгляду справи та участь якої необхідна для

розгляду справи, - свідка, експерта, спеціаліста, перекладача.

2. Витрати, пов'язані із залученням до участі в адміністративному провадженні осіб, які сприяють розгляду справи, у випадках, передбачених законодавством, можуть відшкодуватися за рахунок адміністративного органу або учасника адміністративного провадження, за ініціативою якого залучаються такі особи.

Стаття 30. Відвід (самовідвід) особи, яка сприяє розгляду справи

1. Учасник адміністративного провадження має право подати клопотання про відвід особи, яка сприяє розгляду справи, якщо стосовно такої особи існують обставини, що:

- 1) вказують на наявність приватного інтересу такої особи у результатах розгляду та/або вирішенні справи;
 - 2) викликають чи можуть викликати сумнів у безсторонності (неупередженості) такої особи.
2. За наявності зазначених у частині першій цієї статті підстав особа, яка сприяє розгляду справи, зобов'язана заявити про самовідвід.

3. Рішення про відвід (самовідвід) особи, яка сприяє розгляду справи, приймається адміністративним органом невідкладно, а за наявності обґрунтованих причин - не пізніше трьох робочих днів з дня отримання клопотання чи виявлення обставин, визначених частиною першою цієї статті, про що повідомляються учасники адміністративного провадження. Відповідне рішення у письмовій формі зберігається у матеріалах справи.

Стаття 31. Представництво інтересів особи в адміністративному провадженні

1. Особа може брати участь в адміністративному провадженні особисто та/або через представника. Особа не має права брати участь в адміністративному провадженні або у вчиненні окремих процедурних дій через її представника у разі, якщо законом передбачена особиста участь такої особи.

2. Представник особи бере участь в адміністративному провадженні на підставі довірчості, договору, закону, акта органу управління юридичної особи та на інших підставах, встановлених законом. У випадках, передбачених законом, довірчість має бути посвідчена нотаріально.

3. Повноваження представника юридичної особи, громадського об'єднання, що не має статусу юридичної особи, створених відповідно до закону, представника фізичної особи - підприємця можуть підтверджуватися відомостями, що містяться в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань.

4. Інтереси юридичної особи відповідно до установчих документів такої особи чи закону представляє її керівник або інша особа, яка діє в межах наданих їй повноважень.

5. Уповноваження на представництво за письмовим клопотанням фізичної особи (довіреність), у тому числі поданим в електронній формі, може здійснюватися шляхом внесення адміністративним органом відповідного запису до матеріалів справи.

6. Одна і та сама особа не може бути представником кількох учасників адміністративного провадження (крім заінтересованих осіб з однаковим інтересом) та брати участь в адміністративному провадженні як особа, яка сприяє розгляду справи.

Порядок залучення до участі в адміністративному провадженні для вирішення справи, що стосується великої кількості осіб, спільного представника таких осіб визначається цим Законом.

7. Підстави і порядок посвідчення довірчості посадовими особами, передоурчення, припинення представництва за довірчістю, скасування довірчості та відмови представника від наданих йому повноважень визначаються [Цивільним кодексом України](#).

Стаття 32. Запрошення, повідомлення, поштові відправлення

1. Учасник адміністративного провадження, особа, яка сприяє розгляду справи, залучаються адміністративним органом для надання пояснень і для участі у процедурних діях шляхом вручення (направлення) запрошення.

2. Запрошення учасника адміністративного провадження, особи, яка сприяє розгляду справи, здійснюється не пізніше ніж за сім календарних днів до дня відповідної процедурної дії. Цей строк може бути зменшено у разі, якщо обставини вимагають прийняття рішення у найменший строк, про що у запрошенні надається обґрунтоване пояснення. Запрошення вручається особисто під підпис, надсилається поштовим відправленням або іншими засобами зв'язу (телефоном, електронною поштою тощо) за наявними у справі контактними даними, про що в матеріалах справи робиться відповідний запис.

3. У запрошенні зазначаються:

- 1) найменування та адреса адміністративного органу;
- 2) назва справи, статус та мета, з якою запрошується учасник адміністративного провадження, особа, яка сприяє розгляду справи;
- 3) дата, час і місце, куди запрошується учасник адміністративного провадження, особа, яка сприяє розгляду справи;

4) контактний номер телефону та адреса електронної пошти адміністративного органу, прізвище, власне ім'я, по батькові (за наявності) посадової особи адміністративного органу, яка розглядає справу;

5) інші відомості (за потреби).

4. Відсутність запрошеного належним чином учасника адміністративного провадження, особи, яка сприяє розгляду справи, не перешкоджає вчиненню процедурних дій, якщо це не впливає на належний розгляд справи.

5. Адміністративний орган повідомляє учасника адміністративного провадження, особу, яка має право брати участь в адміністративному провадженні, про початок здійснення адміністративного провадження, а також у випадках, передбачених цим Законом, - про провадження рішення і процедурні дії в такому провадженні. Повідомлення надсилається невідкладно з дотриманням вимог, встановлених цією статтею для запрошення.

Учасник адміністративного провадження, особа, яка сприяє розгляду справи, отримують повідомлення особисто, крім випадків, якщо вони сповістили адміністративний орган про відповідне уповноваження свого представника на отримання повідомлень. У такому разі повідомлення має бути адресовано представнику та вважається таким, що надіслано учаснику адміністративного провадження, особі, яка сприяє розгляду справи, особисто. За наявності обґрунтованих причин повідомлення може надіслатися в інший строк (граничний строк), встановлений законом.

6. Поповне відправлення надсилається поштою (рекомендованим листом з повідомленням про вручення), за бажанням учасника адміністративного провадження, особи, яка сприяє розгляду справи, - кур'єром за додаткову плату, на адресу місця проживання (перебування), місцезнаходження відповідної особи або на іншу адресу, яку особа вказала для офіційного листування з нею.

7. Якщо час отримання запрошення, надісланого поштою чи електронною поштою, не зафіксовано, воно вважається отриманим особою на п'ятий день з дня відправлення, крім випадків, якщо є інформація, що запрошення не надійшло або надійшло пізніше. Якщо особа заявляє про неотримання запрошення, надісланого поштою чи електронною поштою, або про отримання запрошення пізніше ніж на п'ятий день з дня відправлення, на адміністративний орган покладасться обов'язок доказування факту і часу отримання запрошення особою.

Розділ III. СТРОКИ ТА ОФІЦІЙНЕ ЗАСВІДЧЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОВАДЖЕННІ

Стаття 33. Порядок обчислення строків в адміністративному провадженні

1. Строки в адміністративному провадженні обчислюються годинами, днями та місяцями, а також можуть визначатися вказівкою на подію, що повинна неминуче статися.

Строк, що становить десять днів і менше, обчислюється робочими днями, а більше десяти днів - календарними днями, якщо інше не встановлено законом.

2. Перебіг строку починається з наступного дня після настання події, з якою пов'язано його початок.

3. Строк, що обчислюється годинами, закінчується в останню хвилину останньої години строку.

Днем закінчення строку вважається день, на який припадає останній день визначеного строку. Якщо останній день строку припадає на святковий, вихідний або неробочий день, днем закінчення строку вважається перший робочий день, що настає за святковим, вихідним або неробочим днем.

Строк, що обчислюється місяцями, закінчується у відповідне число останнього місяця строку. Якщо кінець строку, що обчислюється місяцями, припадає на місяць, що не має відповідного числа, строк закінчується в останній день такого місяця.

Строк, закінчення якого пов'язано з подією, що повинна неминуче статися, закінчується наступного дня після настання події.

4. Строк не вважається пропущеним, якщо необхідні для розгляду справи документи були відправлені поштою чи передані іншими засобами телекомунікаційного зв'язку до його закінчення.

5. Пропущений із поважних причин строк, встановлений законом, може бути поновлений, а строк, встановлений адміністративним органом, - продовжений адміністративним органом за клопотанням особи.

6. Зупинення адміністративного провадження у справі зупиняє перебіг усіх строків у цій справі. Перебіг строків продовжується з дня поновлення адміністративного провадження.

Стаття 34. Строк вирішення (перегляду) справи

1. Граничний строк вирішення окремих категорій справ встановлюється законом. Граничний строк вирішення справи може визначатися сукупністю строків, визначених законом для окремих етапів адміністративної процедури.

2. У разі якщо законом не визначено граничний строк вирішення окремої категорії справ, справа за заявою особи вирішується протягом розумного строку, але не більше тридцяти календарних днів після надходження заяви, а в разі проведення слухання у справі - не більше сорока п'яти календарних днів з дня реєстрації заяви адміністративним органом.

3. Строк перегляду справи за скаргю не повинен перевищувати тридцяти календарних днів.

4. Якщо протягом граничного строку вирішити справу за заявою чи скаргю неможливо, за рішенням адміністративного органу строк її вирішення може бути одноразово продовжений, але не більше ніж на п'ятнадцять календарних днів, якщо інше не передбачено законом. Про таке продовження строку учасники адміністративного провадження повідомляються в письмовій формі з обґрунтуванням прийнятого рішення не пізніше ніж за три робочі дні до завершення граничного строку.

5. У разі неможливості вирішення справи, що розглядається колегіальним адміністративним органом, у строк, визначений частинами першою - четвертою цієї статті, така справа має бути вирішена на його першому засіданні після закінчення зазначеного строку. У такому разі посадова особа колегіального адміністративного органу або посадова особа його апарату (секретаріату, виконавчого органу), яка розглядає справу, повідомляє в письмовій формі учасників адміністративного провадження про причини, що унеможливають вирішення справи у визначений строк, не пізніше ніж за три робочі дні до завершення строку, визначеного частинами першою - четвертою цієї статті.

6. Строки вчинення процедурних дій і прийняття процедурних рішень встановлюються законом, а якщо такі строки законом не визначені - адміністративним органом.

Стаття 35. Офіційне засвідчення справжності підпису, копії документа чи витягу з нього

1. Адміністративний орган може офіційно засвідчувати справжність підпису особи, а також копію документа чи витягу з нього, якщо таке офіційне засвідчення пов'язано з адміністративним провадженням, крім випадків, якщо законом вимагається виключно нотаріальне засвідчення.

2. За наявності нотаріального засвідчення офіційне засвідчення не здійснюється.

3. Адміністративний орган для цілей адміністративного провадження здійснює офіційне засвідчення справжності підпису тільки у разі, якщо підпис поставлено чи визнано у присутності посадової особи зазначеного адміністративного органу. Не допускається офіційне засвідчення справжності підпису без доданого до нього тексту.

4. Адміністративний орган, уповноважений видавати офіційний документ або який зберігає документ, може видати копію такого документа чи витяг із нього і офіційно засвідчити їх. У разі здійснення електронної інформаційної взаємодії документ може передаватися або бути доступним користувачам у машинозчитувальному форматі набору даних.

5. Адміністративний орган, що прийняв від особи документи, може зробити копію отриманого ним документа чи витяг із нього та офіційно засвідчити їх. Якщо особа надала адміністративному органу копію та оригінал документа, офіційне чи нотаріальне засвідчення копії такого документа не вимагається, крім випадків, передбачених законом.

6. Адміністративний орган у встановлених законом випадках може офіційно засвідчити копію документа чи витяг із нього, що видані іншим адміністративним органом, а також витяг з відповідного національного електронного інформаційного ресурсу, розпорядником (держателем) якого є інший адміністративний орган.

Розділ IV. АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРОВАДЖЕННЯ

Глава 1. Ініціювання адміністративного провадження

Стаття 36. Підстави для початку адміністративного провадження

1. Адміністративне провадження відповідно до цього Закону розпочинається:

1) за заявою особи щодо забезпечення реалізації її права, свободи чи законного інтересу або виконання нею визначеного законом обов'язку, у тому числі щодо отримання адміністративної послуги;

2) за ініціативою адміністративного органу, у тому числі у порядку здійснення ним інспекційного (контрольного, наглядового) повноваження.

Адміністративне провадження продовжується у разі подання скарги в порядку адміністративного оскарження.

Стаття 37. Ініціювання адміністративного провадження адміністративним органом

1. Підставою для початку адміністративного провадження за ініціативою адміністративного органу відповідно до принципів законності та офіційності є:

- 1) виконання адміністративним органом його повноважень, визначених законом;
- 2) настання події, визначеної законом як підстава для прийняття адміністративного акта;
- 3) порушення права, свободи чи законного інтересу особи або публічного інтересу, виявлене адміністративним органом.

Стаття 38. Право на звернення до адміністративного органу

1. Особа має право в порядку, встановленому цим Законом, подати до адміністративного органу заяву з вимогою прийняти адміністративний акт з метою забезпечення реалізації її права, свободи або законного інтересу, виконання нею визначеного законом обов'язку, якщо вважає, що розгляд і виконання такої вимоги належить до компетенції адміністративного органу.

2. Заяву може бути подано однією особою (індивідуальна заява) або групою осіб (колективна заява).

Стаття 39. Форма заяви

1. Заява подається в усній чи письмовій формі.

Письмова заява може бути подана в електронній або паперовій формі.

2. Заява може бути подана в усній формі у разі, якщо законодавством не вимагається подання заяви в письмовій формі.

3. Заява в усній формі подається особою шляхом особистого звернення або за допомогою засобів телефонного зв'язку.

У визначених законодавством випадках заява в усній формі щодо вирішення певної категорії справ, у тому числі щодо отримання адміністративної послуги, може бути подана особою за допомогою засобів телефонного зв'язку, за умови підтвердження ідентифікації особи, яка її подає, зокрема з використанням засобів розпізнавання голосу або з наданням відповіді на контрольні запитання.

4. Заява в усній формі, подана шляхом особистого звернення, фіксується в матеріалах справи шляхом оформлення її посадовою особою адміністративного органу в письмовій формі в момент подання заяви. Оформлена в такий спосіб письмова заява підписується заявником (його представником), крім випадків, передбачених законодавством.

Заява в усній формі, подана шляхом особистого звернення, не підлягає оформленню в письмовій формі, якщо справа вирішується в момент подання заяви, крім випадків, передбачених законодавством.

5. Заява, що подається в електронній формі, повинна відповідати вимогам [Закону України "Про електронні документи та електронний документообіг"](#).

Стаття 40. Вимоги до змісту заяви

1. Заява повинна містити:

1) найменування адміністративного органу, до якого вона подається;

2) відомості, достатні для встановлення особи заявника, його контактні дані (прізвище, власне ім'я, по батькові (за наявності) або найменування особи, адреса місця проживання/перебування, місцезнаходження, номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, інші контактні дані). У разі подання заяви представником заявника в ній додатково зазначаються такі самі відомості стосовно представника;

3) зміст вимоги заявника;

4) дату складення заяви.

Законодавством можуть бути встановлені додаткові вимоги до змісту заяви.

2. Заявник або його представник підписує заяву, подану в письмовій формі чи оформлену в письмовій формі власноручно або з використанням електронного підпису, крім випадків, передбачених законодавством.

У визначених законодавством випадках заява в електронній формі може бути подана з використанням Єдиного державного вебпорталу електронних послуг без накладення електронного підпису, за умови автентифікації особи, яка подає заяву, відповідно до вимог законодавства у сфері електронної ідентифікації.

3. Встановлення вимоги щодо зазначення в заяві відомостей, які містяться в документах, що додаються до неї, національних електронних інформаційних ресурсах чи документах, що можуть бути витребувані адміністративним органом з дотриманням принципу офіційності, не допускається.

Стаття 41. Порядок подання заяви

1. Заява подається до адміністративного органу, до компетенції якого належить вирішення порушеного в ній питання.

2. Заява в письмовій формі може бути подана до адміністративного органу шляхом особистого звернення, надіслана поштовим відправленням або подана в електронній формі, у тому числі з використанням Єдиного державного вебпорталу електронних послуг.

3. У випадках, передбачених законодавством, заява може бути подана до адміністративного органу через:

- 1) центр надання адміністративних послуг;
- 2) інший уповноважений відповідно до закону орган, посадову або службову особу.

4. У випадках, передбачених законодавством, до заяви додаються відповідні документи та/або їх копії.

Не допускається вимагання від заявника документів, не визначених законом або у формі, не встановленій законодавством.

Після вирішення справи оригінали документів повертаються заявникові, якщо інше не передбачено законом.

5. Заявник може в порядку, встановленому законом, звернутися до адміністративного органу з сдиною заявою для вирішення кількох справ, що належать до компетенції різних адміністративних органів, якщо причиною для звернення є настання однієї події в житті заявника.

Адміністративний орган, до якого подана сдина заява та документи (їх копії), що додаються до неї, формує дані, необхідні для вирішення кожної справи, та в порядку інформаційної взаємодії надсилає їх до іншого адміністративного органу. Зазначені дані є підставою для розгляду і вирішення справи іншим адміністративним органом, а заява та документи (їх копії), що додаються до неї, залишаються в адміністративному органі, до якого їх подано.

Перелік випадків, у яких особа може подати єдину заяву, а також справ, що підлягають вирішенню за такою заявою, визначається Кабінетом Міністрів України.

6. Адміністративний орган, центр надання адміністративних послуг, уповноважений орган, посадова або службова особа, зазначені в пункті 2 частини третьої цієї статті, забезпечують:

- 1) можливість безоплатного одержання заявниками в достатній кількості бланків заяв та інших документів, необхідних для звернення;
 - 2) надання допомоги в оформленні заяв.
7. Під час формування заяви в електронній формі з використанням програмних засобів відповідного національного електронного інформаційного ресурсу заявнику повинна надаватися інформація про наявність помилок у заяві та достатність наведених у ній відомостей.

Стаття 42. Реєстрація заяви

1. Заява реєструється адміністративним органом в день її надходження.

2. Відмова в реєстрації заяви не допускається.

3. Адміністративний орган у день надходження заяви на вимогу заявника або його представника видає (надсилає) йому письмове підтвердження реєстрації його заяви із зазначенням дати та номера реєстрації, крім випадків, якщо справа вирішується в момент подання заяви. Реєстрація заяви, поданої в електронній формі, підтверджується автоматично надісланим електронним повідомленням.

Стаття 43. Залишення заяви без руху

1. У разі якщо заяву подано з порушенням встановлених законодавством вимог, посадова особа адміністративного органу, яка розглядає справу, приймає рішення про залишення заяви без руху. Адміністративний орган надсилає заявнику письмове повідомлення про залишення заяви без руху протягом трьох робочих днів з дня отримання заяви, а в разі особистого звернення в заявою негайно (за можливості) вручає під розписку таке повідомлення особі, яка подала заяву, безпосередньо в адміністративному органі.

У повідомленні про залишення заяви без руху зазначаються виявлені недоліки з посиланням на порушені вимоги законодавства, спосіб та строк усунення недоліків, а також способи, порядок та строки оскарження рішення про залишення заяви без руху.

Адміністративний орган встановлює строк, достатній для усунення заявником виявлених недоліків. За клопотанням заявника адміністративний орган може продовжити строк усунення виявлених недоліків.

2. Необґрунтоване залишення заяви без руху не допускається.

3. У разі усунення виявлених недоліків у строк, встановлений адміністративним органом, заява вважається поданою в день її первинного подання. При цьому строк розгляду справи продовжується на строк залишення заяви без руху.

4. Не допускається повторне залишення без руху заяви, в якій усунуто виявлені недоліки, зазначені в повідомленні про залишення заяви без руху.

Стаття 44. Надсилання заяви за належністю

1. У разі якщо вирішення порушень у заяві питань не належить до компетенції адміністративного органу, що її отримав, заява невідкладно, а за наявності обґрунтованих причин - не пізніше п'яти робочих днів, надсилається за належністю до іншого адміністративного органу для розгляду по суті, про що в той самий день письмово повідомляється заявник. У такому разі днем подання заяви вважається день отримання заяви компетентним адміністративним органом.

Стаття 45. Заява, що не підлягає розгляду

1. Не підлягає розгляду:

- 1) анонімна заява (заява, із змісту якої неможливо встановити особу заявника);
- 2) повторна заява (заява, подана до того самого адміністративного органу тим самим заявником з того самого питання), за умови що попередня заява була вирішена по суті, крім випадку зміни істотних для вирішення справи обставин (умов);
- 3) заява, в якій порушено питання, яке станом на день подання заяви до адміністративного органу розглядається судом або щодо якого ухвалено судове рішення про відмову в задоволенні вимог заявника, крім випадків зміни істотних для вирішення справи обставин (умов);
- 4) заява, що стосується суспільних відносин, на які не поширюється дія цього Закону;
- 5) заява, в якій не викладено зміст вимоги заявника, вжито ненормативну лексику та/або образливі висловлювання;
- 6) заява, що містить заклики, спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропaгaнду війни, насильства, на розпалювання міжетнічної расової релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення.

2. Рішення про відмову у прийнятті заяви до розгляду у випадках, передбачених пунктами 2-6 частини першої цієї статті, приймає посадова особа адміністративного органу, яка розглядає справу, про що невідкладно повідомляється особа, яка подала заяву.

Глава 2. Початок адміністративного провадження та підготовка справи до вирішення**Стаття 46. Початок адміністративного провадження**

1. Адміністративне провадження розпочинається з дня:

- 1) отримання заяви компетентним адміністративним органом;
 - 2) прийняття рішення про початок адміністративного провадження компетентним адміністративним органом за власною ініціативою або вчинення першої процедурної дії у справі.
2. Адміністративний орган розпочинає адміністративне провадження за власною ініціативою на його власний розсуд, крім випадку, якщо згідно із законом адміністративний орган зобов'язаний ініціювати та розпочати адміністративне провадження.

Стаття 47. Обов'язки адміністративного органу під час підготовки справи до розгляду та вирішення

1. Під час підготовки справи до розгляду та вирішення, крім невідкладного розгляду та вирішення справи (стаття 60 цього Закону), адміністративний орган встановлює наявність та достатність матеріалів у справі, а також за необхідності:

- 1) витребує додаткові документи та відомості, що перебувають у володінні органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи чи організації, що належить до сфери його управління;
- 2) залучає до участі в адміністративному провадженні адресата, повідомляє йому правові підстави початку адміністративного провадження та можливі наслідки прийняття адміністративного акта;
- 3) повідомляє заінтересованим особам про початок адміністративного провадження та про їхні права на участь в адміністративному провадженні;
- 4) повідомляє учасникам адміністративного провадження порядок ознайомлення з матеріалами справи, їхні права і обов'язки;
- 5) надає учасникам адміністративного провадження можливість подати документи, клопотання, пояснення та зауваження, довести обставини, що мають значення для вирішення справи;
- 6) вирішує питання про необхідність залучення до участі в адміністративному провадженні осіб, які сприяють розгляду справи, призначення експертизи, проведення огляду на місці або огляду речей, проведення слухання у справі;

7) виконує інші передбачені законом обов'язки в рамках адміністративного провадження.

2. Витребування необхідних документів та відомостей, збирання доказів, проведення слухання у справі та інші процедурні дії під час адміністративного провадження здійснюються відповідно до вимог цього Закону.

Стаття 48. Витребування документів та відомостей

1. Адміністративний орган витребує документи та відомості, необхідні для вирішення справи, з дотриманням принципу офіційності.

2. Орган державної влади, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, підприємство, установа, організація, що належить до сфери його управління, зобов'язані за запитом адміністративного органу надати йому необхідні для вирішення справи документи та відомості, що перебувають у його володінні, протягом трьох робочих днів з дня отримання запиту, якщо інший строк не визначено законом або відповідним запитом адміністративного органу.

Подання особою заяви (особисто або через свого представника) вважається наданням такою особою згоди на збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про неї, що міститься у витребуваних документах та відомостях, в обсязі, визначеному законодавством для вирішення відповідної категорії справ.

3. Захист і обробка персональних даних, що містяться в документах та відомостях, що витребуються адміністративним органом, здійснюються згідно із [Законом України](#) "Про захист персональних даних".

Стаття 49. Порядок залучення до участі в адміністративному провадженні адресата та заінтересованих осіб

1. Адміністративний орган повідомляє адресата та заінтересованих осіб про початок адміністративного провадження невідкладно, а за наявності обґрунтованих причин - не пізніше трьох робочих днів після його початку, у порядку, передбаченому цим Законом.

У разі якщо адресат та/або заінтересована особа невідомі, адміністративний орган розміщує повідомлення на своєму офіційному веб-сайті або оприлюднює його в інший визначений законодавством спосіб.

У повідомленні зазначаються права та обов'язки учасника адміністративного провадження, у тому числі порядок ознайомлення з матеріалами справи, а також способи подання ним своїх позовів та зауважень у справі та строк, протягом якого особа має право їх подати. Якщо необхідна особиста присутність учасника адміністративного провадження або його представника під час розгляду та вирішення справи (вчинення процедурної дії), у повідомленні наводяться обґрунтування такої необхідності.

2. Заінтересована особа може залучатися до участі в адміністративному провадженні адміністративним органом за його ініціативою або за клопотанням іншого учасника адміністративного провадження.

3. Особа, право, свобода чи законний інтерес якої зачіпається справою, може клопотати про отримання статусу заінтересованої особи.

4. Рішення про надання чи відмову в наданні особі статусу заінтересованої особи приймається адміністративним органом у порядку, встановленому [статтею 50](#) цього Закону, про що повідомляється такій особі та зазначається у матеріалах справи.

5. Заінтересована особа має права та обов'язки, передбачені [статтею 28](#) цього Закону, крім права на подання клопотання про закриття адміністративного провадження.

Стаття 50. Розгляд клопотання учасника адміністративного провадження

1. Адміністративний орган розглядає подане учасником адміністративного провадження клопотання невідкладно, а за наявності обґрунтованих причин - не пізніше трьох робочих днів з дня його надходження, та приймає рішення щодо нього.

2. У разі відмови в задоволенні клопотання адміністративний орган зобов'язаний невідкладно поінформувати про це учасника адміністративного провадження з обов'язковим зазначенням мотивів такої відмови. На вимогу учасника адміністративного провадження рішення про відмову в задоволенні клопотання оформлюється письмово.

Стаття 51. Доступ до матеріалів справи

1. Адміністративний орган під час здійснення та після завершення адміністративного провадження надає його учаснику можливість ознайомлюватися з матеріалами справи (крім відомостей, які відповідно до закону віднесені до інформації з обмеженим доступом), робити з них витяги, знімати копії, у тому числі з використанням технічних засобів.

Можливість ознайомлення з матеріалами справи надається в розумні строки за письмовим запитом учасника адміністративного провадження.

2. Право ознайомлюватися з матеріалами справи, одержувати копії документів та відомостей, передбачених цією статтею, може бути обмежено лише за умови та протягом строку дії обмеження доступу до таких документів чи відомостей згідно із законодавством про захист інформації. Документи, що містять персональні дані, комерційну чи професійну таємницю, можуть надаватися лише в обсязі, що є об'єктивно необхідним для розгляду адміністративної справи або захисту прав її учасників.

3. Матеріали справи надаються учасникам адміністративного провадження для ознайомлення, як правило, у приміщенні адміністративного органу в присутності посадової особи адміністративного органу.

4. Адміністративний орган за можливості забезпечує учасникам адміністративного провадження безплатний віддалений доступ у режимі реального часу до всіх матеріалів справи, що зберігаються в електронній формі, у тому числі з використанням засобів Єдиного державного вебпорталу електронних послуг.

Глава 3. Дослідження обставин справи та збирання доказів

Стаття 52. Дослідження обставин справи

1. Адміністративний орган досліджує обставини, що мають значення для вирішення справи, виходячи з принципів законності та офіційності.

2. Адміністративний орган визначає відповідно до законодавства способи та обсяг встановлення обставин справи. При цьому адміністративний орган не обмежений доказами учасників адміністративного провадження, наданими ними доказами та клопотаннями.

3. Адміністративний орган повинен неупереджено дослідити всі обставини справи, у тому числі ті, що є сприятливими, а також ті, що є несприятливими для учасників адміністративного провадження.

4. Забороняється вимагати від учасника адміністративного провадження надання доказів, які не стосуються обставин справи, а також всупереч принципу офіційності, згідно з яким обов'язок збирання доказів покладений на адміністративний орган.

Стаття 53. Докази в адміністративному провадженні

1. Доказами в адміністративному провадженні є будь-які фактичні дані, на підставі яких адміністративний орган у визначеному законодавством порядку встановлює наявність чи відсутності обставини, що має значення для вирішення справи.

2. Засобами доказування в адміністративному провадженні можуть бути:

- 1) пояснення учасників адміністративного провадження;
- 2) документи;
- 3) дані відповідних національних електронних інформаційних ресурсів;
- 4) результати обробки (перевірки) даних в автоматичному режимі;
- 5) речі;
- 6) пояснення свідків;
- 7) висновки або пояснення експертів, консультації або роз'яснення спеціалістів.

3. Належними є докази, які містять інформацію про обставини, що мають значення для вирішення справи.

4. Адміністративний орган не бере до розгляду докази, які не стосуються обставин справи, належно обґрунтувавши таку відмову.

5. Адміністративний орган не бере до уваги докази, одержані з порушенням закону.

6. Обставини, які згідно із законодавством повинні бути підтверджені певними доказами та/або засобами доказування, не можуть підтверджуватися іншими доказами та/або засобами доказування.

7. Якщо законодавством не визначено докази та/або засоби доказування, якими можуть підтверджуватися обставини справи, адміністративний орган на власний розсуд визначає належність, допустимість, достовірність та достатність зібраних ним чи наданих учасниками адміністративного провадження доказів.

8. Учасник адміністративного провадження має право подати до адміністративного органу клопотання про витребування доказу, що перебуває у володінні органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, що належить до сфери його управління. У такому клопотанні зазначається обставина справи, наявність чи відсутність якої може підтвердити цей доказ.

Стаття 54. Пояснення та зауваження учасника адміністративного провадження

1. Учасник адміністративного провадження має право подати до адміністративного органу свої пояснення та/або зауваження у справі, включно з доказами, на будь-якому етапі провадження до моменту прийняття адміністративного акта, а в разі проведення слухання у справі - до дня проведення або під час слухання.

2. Адміністративний орган інформує заявника про отримані від заінтересованих осіб пояснення та/або зауваження щодо заяви, а в разі проведення слухання у справі надає можливість ознайомитися з ними до проведення слухання.

Якщо слухання у справі не проводиться, адміністративний орган перед прийняттям рішення повинен направити заявнику пояснення та/або зауваження інших учасників адміністративного провадження та забезпечити можливість заявнику надати відповідь. Зазначене правило не застосовується, якщо заява задовольняється в повному обсязі.

3. Пояснення та/або зауваження подаються, як правило, в письмовій формі у спосіб, передбачений цим Законом для подання заяви. Усні пояснення та/або зауваження фіксуються в матеріалах справи в порядку, встановленому цим Законом для заяви, поданої в усній формі.

4. Особа може надавати пояснення та/або зауваження в режимі відеоконференції поза межами приміщення адміністративного органу, за умови наявності в адміністративного органу відповідної технічної можливості, крім випадків, якщо присутність особи згідно із законом є обов'язковою.

Використовувані адміністративним органом і особою технічні засоби і технології мають забезпечувати можливість підтвердження вільного волевиявлення особи, належну якість зображення та звуку, а також інформаційну безпеку.

За клопотанням особи відеоконференції, у якій бере участь особа, фіксується адміністративним органом, що здійснює адміністративне провадження, за допомогою технічних засобів відео- та звукозапису. Відео- та/або звукозапис відеоконференції зберігається адміністративним органом у встановленому ним порядку протягом строку, передбаченого для оскарження рішення в такій справі, з подальшою передачею цих матеріалів до відповідного архіву.

5. Заявник може змінити або відкликати свою заяву на будь-якому етапі адміністративного провадження до моменту прийняття адміністративного акта, крім випадків, передбачених законом.

Стаття 55. Огляд на місці та огляд речей

1. У випадках, передбачених законом, в адміністративному провадженні можуть здійснюватися огляд на місці та огляд речей.

2. Огляд приміщення, території, іншого об'єкта нерухомого майна, що перебуває у володінні суб'єкта господарювання та використовується ним для провадження господарської діяльності здійснюється на підставах та в порядку, визначених законом.

Огляд житла або іншого володіння фізичної особи здійснюється у випадках, прямо передбачених законом, за добровільною згодою такої особи або за вмотивованим судовим рішенням.

3. Про огляд на місці або огляд речей складається протокол, крім випадків, якщо законом передбачено інший спосіб документування огляду. До протоколу додаються разом з описом усі складені або зведені під час огляду плани, креслення, копії документів, а також зроблені під час огляду фотографії, електронні копії доказів, відеозаписи, інші зібрані докази.

Стаття 56. Пояснення свідка

1. Пояснення свідка - це повідомлення особи про відомі їй обставини, що мають значення для вирішення справи.

2. Якщо свідок не може назвати джерело своєї обізнаності щодо певних обставин або його пояснення ґрунтуються на повідомленні іншої особи, такі пояснення свідка не є доказом.

3. На підставі пояснення свідка не може встановлюватися обставина чи факт, які відповідно до законодавства мають відображатися у відповідному документі. Інші обставини (факти), які не можуть встановлюватися на підставі пояснення свідка, визначаються законодавством.

4. Свідок має право відмовитися від надання пояснення стосовно себе, членів своєї сім'ї або близьких родичів (чоловіка, дружини, батька, матері, вітчима, мачухи, сина, дочки, пасинка, падчерики, брата, сестри, діда, баби, внука, внучки, усиновлювача чи усиновленого, опікуна чи піклувальника, особи, над якою встановлено опіку чи піклування, інших осіб, які проживають спільно із свідком, пов'язані з ним спільним побутом і мають взаємні права та обов'язки (крім осіб, взаємні права та обов'язки яких не мають характеру сімейних), яке може мати наслідком юридичну відповідальність для нього, членів його сім'ї або близьких родичів.

Стаття 57. Експертиза

1. Для з'ясування обставин справи та надання їм оцінки, що потребують спеціальних знань, адміністративний орган у випадках, передбачених законом, призначає експертизу з визначенням експерта чи експертної установи та питань експертизи.

Експертиза може бути призначена адміністративним органом з власної ініціативи або за клопотанням особи.

2. У випадках, передбачених законодавством, адміністративний орган за результатами оцінки висновку призначеної ним експертизи може призначити додаткову, повторну або комісійну експертизу.

Стаття 58. Погодження та висновок

1. У разі необхідності отримання для вирішення справи погодження чи висновку іншого адміністративного органу адміністративний орган звертається для цього до такого органу з визначенням достатнього строку.

У разі якщо законодавством для вирішення певної категорії справ, зокрема надання адміністративних послуг, передбачено обов'язкове надання погодження або висновку іншого адміністративного органу, таке погодження або висновок надається адміністративному органу або витребується ним у порядку, передбаченому для витребування документів та відомостей.

2. У разі якщо від іншого адміністративного органу у визначений строк не надійшла відмова в погодженні, погодження вважається отриманим.

Якщо інший адміністративний орган не надав у визначений строк висновок, справа може бути вирішена без висновку іншого адміністративного органу, крім випадків, якщо законом для вирішення певної категорії справ отримання висновку є обов'язковим.

Стаття 59. Особливості адміністративного провадження з великою кількістю осіб

1. Для розгляду та вирішення справи, що стосується великої кількості осіб (як правило, більше десяти осіб), до участі в адміністративному провадженні можуть залучатися представники таких осіб, а також, у випадках, передбачених законом, представники громадських об'єднань.

У справі, що стосується великої кількості осіб з однаковими інтересами, адміністративний орган може звернутися до таких осіб з вимогою призначити спільного представника. Якщо протигом встановленого адміністративним органом строку така вимога не буде виконана, адміністративний орган має право призначити з кола таких осіб спільного представника на власний розсуд.

2. Адміністративний орган невідкладно розміщує повідомлення про початок адміністративного провадження, передбаченого частиною першою цієї статті, та про суть справи в засобах масової інформації та/або на своєму офіційному веб-сайті чи в інший прийнятний для громадян спосіб.

У повідомленні зазначаються порядок ознайомлення заінтересованих осіб з матеріалами справи, порядок подання ними документів, заперечень та пояснень, інформація про інші обставини, що мають значення для вирішення справи, порядок залучення представників.

3. Адміністративний орган у встановлені ним спосіб та строки повинен регулярно інформувати учасників адміністративного провадження та громадськість про стан провадження у справах, передбачених частиною першою цієї статті.

4. Про рішення, прийняте за результатами розгляду передбаченої частиною першою цієї статті справи, адміністративний орган повідомляє всім заінтересованим особам та громадськості. Таке повідомлення може здійснюватися через засоби масової інформації в зазначенням строків та порядку оскарження прийнятого рішення.

Глава 4. Розгляд та вирішення справи

Стаття 60. Невідкладний розгляд та вирішення справи

1. Якщо задоволення заяви не потребує додаткових документів та відомостей, залучення учасників адміністративного провадження чи осіб, які сприяють розгляду справи, проведення експертизи чи вчинення інших підготовчих дій, справа повинна бути вирішена невідкладно, крім випадку, якщо невідкладне вирішення справи впливає на об'єктивність і законність рішення або потребує невинуватених витрат часу та інших ресурсів.

Стаття 61. Розгляд і вирішення справи у письмовому адміністративному провадженні

1. Справа розглядається у письмовому адміністративному провадженні, якщо вона не може бути вирішена невідкладно і при цьому заслуховування учасників адміністративного провадження не проводиться.

Стаття 62. Розгляд і вирішення справи в автоматичному режимі

1. У випадках та порядку, визначених законом, адміністративне провадження повністю або частково здійснюється адміністративним органом в автоматичному режимі (за допомогою програмних засобів, без втручання людини).

2. Адміністративний орган зобов'язаний вживати заходів для розгляду справ в автоматичному режимі.

3. Адміністративний орган несе відповідальність за адміністративні акти, прийняті в автоматичному режимі.

Стаття 63. Розгляд та вирішення справи із заслушуванням учасників адміністративного провадження

1. Учасник адміністративного провадження має право бути заслуханим адміністративним органом до прийняття рішення у справі, якщо таке рішення може негативно вплинути на його право, свободу чи законний інтерес, крім випадків, передбачених цим Законом.

Право учасника адміністративного провадження бути заслуханим реалізується ним шляхом подання до адміністративного органу своїх пояснень та/або заперечень у спосіб, передбачений цим Законом для подання заяви.

Адміністративний орган інформує учасника адміністративного провадження про можливі негативні наслідки його неучасті у провадженні та ненадання пояснень та/або заперечень у справі, у тому числі у разі оскарження адміністративного акта.

2. Заслуховування не проводиться, якщо:

- 1) необхідно вжити негайних заходів для запобігання заподіянню шкоди;
- 2) відповідно до законодавства вимагається негайне прийняття рішення;

3) адміністративний орган приймає відповідний адміністративний акт в автоматичному режимі;

4) прохання заявника є очевидно безпідставним.

Стаття 64. Зупинення адміністративного провадження

1. Адміністративний орган зупиняє адміністративне провадження, у тому числі на вимогу особи, у разі:

1) смерті або оголошення в установленому законом порядку померлою фізичної особи, яка була учасником адміністративного провадження (якщо правовідносини допускають правонаступництво, - до встановлення правонаступника);

2) злиття, приєднання, поділу, перетворення юридичної особи, яка була учасником адміністративного провадження (якщо правовідносини допускають правонаступництво, - до встановлення правонаступника);

3) необхідності призначення або заміни законного представника учасника адміністративного провадження (до вступу у справу законного представника);

4) об'єктивної неможливості розгляду цієї справи до вирішення іншої справи, яка розглядається судом або іншим адміністративним органом (до набрання законної сили рішенням суду або вирішення питання адміністративним органом в іншій справі);

5) звернення всіх учасників адміністративного провадження у справі за скаргами з клопотанням (спільною заявою) про надання часу для примирення (до закінчення строку, про який учасники заявили у клопотанні).

2. Адміністративний орган може зупинити адміністративне провадження, у тому числі за заявою особи, у разі:

1) хвороби учасника адміністративного провадження, підтвердженої медичною довідкою, що перешкоджає прибуттю в адміністративний орган, якщо особиста участь особи визнана обов'язковою (до одужання особи);

2) перебування учасника адміністративного провадження у довгостроковому відрядженні, якщо його особиста участь буде визнана обов'язковою (до повернення особи з відрядження);

3) перебування учасника адміністративного провадження на строковій військовій службі або на альтернативній (невійськовій) службі за межами місця проживання (до припинення строкової військової служби або альтернативної (невійськової) служби);

4) призначення адміністративним органом експертизи - до одержання її результатів;

5) виникнення інших обставин, що перешкоджають вирішенню справи.

3. Адміністративний орган не зупиняє адміністративне провадження у випадках, передбачених пунктами 1-3 частини другої цієї статті, якщо особа бере участь у провадженні через свого представника.

4. Адміністративне провадження відновлюється за ініціативою адміністративного органу або за заявою особи після припинення обставини, що спричинила зупинення адміністративного провадження.

5. З дня, коли обставина, що спричинила зупинення адміністративного провадження, перестала існувати, перебіг строку провадження продовжується з моменту, що передував такому зупиненню.

Стаття 65. Закриття адміністративного провадження

1. Відмова учасника, за ініціативою якого розпочато адміністративне провадження, від розгляду його заяви або скарги є підставою для закриття такого провадження, крім випадків, якщо:

- 1) питання, що є предметом розгляду справи, становить публічний інтерес;
- 2) закриття адміністративного провадження неможливе за законом.

2. Адміністративне провадження закривається у разі:

- 1) подання заяви особою, яка не мала права на подання такої заяви;
- 2) якщо розгляд і вирішення питання, викладеного у заяві або скаргі, не належить до компетенції адміністративного органу, до якого надійшла заява або скарга;
- 3) наявності адміністративного акта щодо вирішення справи про той самий предмет за участю того самого учасника і з тих самих підстав та фактичних обставин;
- 4) якщо з того самого питання є судове рішення, що набрало законної сили;
- 5) смерті фізичної особи або оголошення фізичної особи померлою, припинення юридичної особи (за умови відсутності правонаступництва), припинення діяльності громадського формування, що не має статусу юридичної особи, а також припинення підприємницької діяльності фізичної особи - підприємця;
- 6) якщо адміністративний орган, за ініціативою якого відкрито провадження, вважає, що питання, з якого воно було відкрито, або його мета стали неможливими;
- 7) в інших випадках, передбачених законом.

3. У разі якщо учасники адміністративного провадження за скаргою досягли примирення на будь-якому етапі провадження, адміністративний орган приймає рішення про закриття такого адміністративного провадження, за умови що дії учасників не суперечать закону та не порушують право, свободу чи законний інтерес інших осіб.

Глава 5. Проведення слухання у справі

Стаття 66. Слухання у справі

1. З метою забезпечення належного, об'єктивного та швидкого з'ясування обставин справи за рішенням адміністративного органу може проводитися слухання у справі (далі - слухання).

2. Слухання проводиться за клопотанням учасника адміністративного провадження, за умови наявності в учасників адміністративного провадження протилежних інтересів або в інших випадках, передбачених законом.

3. Слухання не проводиться:

- 1) у випадках, визначених частиною другою статті 63 цього Закону;
- 2) якщо всі учасники адміністративного провадження відмовилися від участі у слуханні, про що зазначено у матеріалах справи;
- 3) якщо проведення слухання може бути замінено іншими процедурними діями у справі, що передбачають належне заслуховування учасників адміністративного провадження.

Стаття 67. Порядок проведення слухання

1. Адміністративний орган запрошує на слухання учасників адміністративного провадження та осіб, які сприяють розгляду справи, в порядку, встановленому цим Законом.

2. Слухання проводиться, як правило, в приміщенні адміністративного органу. За рішенням адміністративного органу слухання може проводитися в іншому місці, у тому числі в іншому населеному пункті в межах юрисдикції адміністративного органу.

3. Слухання проводить посадова особа адміністративного органу.

4. Перед початком слухання посадова особа адміністративного органу перевіряє, яку і встановлює особи тих, хто з'явився, а також перевіряє повноваження представників. Особи, які не є учасниками адміністративного провадження та особами, які сприяють розгляду справи, можуть бути присутніми на слуханні лише з дозволу посадової особи адміністративного органу та за відсутності заперечень учасників адміністративного провадження.

Посадова особа адміністративного органу роз'яснює учасникам адміністративного провадження їхні права та обов'язки, встановлені цим Законом, а також розглядає їхні клопотання.

5. Слухання розпочинається з оголошення повідомлення про суть (зміст) справи.

6. Під час слухання посадова особа адміністративного органу:

- 1) заслуховує пояснення та зауваження учасників адміністративного провадження, пояснення осіб, які сприяють розгляду справи;
- 2) розглядає отримані документи та відомості;

- 3) перевіряє та оцінює зібрані докази;
 - 4) вчиняє інші дії, необхідні для з'ясування обставин справи.
7. Порядок проведення слухання може бути змінено посадовою особою адміністративного органу з метою забезпечення об'єктивності та оперативності вирішення справи.
8. Учасник адміністративного провадження під час слухання має право:
- 1) надавати усні та письмові пояснення та/або заперечення з питань, що стосуються справи;
 - 2) ставити запитання, що мають значення для вирішення справи;
 - 3) надавати документи та інші докази, доводити обставини;
 - 4) подавати клопотання, якщо з поважних причин це неможливо було зробити до початку слухання;
 - 5) користуватися іншими правами, встановленими цим Законом.
9. Посадова особа адміністративного органу застосовує усне попередження до особи, яка не дотримується порядку або не виконує її законне розпорядження, а в разі повторного порушення приймає рішення про видалення такої особи із залу слухання.
10. Учасник адміністративного провадження, присутній на слуханні справи, може проводити фотозйомку, відео- та аудіозапис з використанням портативних відео- та аудіотехнічних засобів без отримання окремого дозволу адміністративного органу, з урахуванням обмежень, встановлених законом.

Стаття 68. Протокол слухання

1. Під час слухання ведеться протокол, в якому зазначаються:
 - 1) дата, час і місце проведення слухання;
 - 2) найменування та адреса адміністративного органу, який розглядає справу, прізвище, власне ім'я, по батькові (за наявності) посадової особи адміністративного органу;
 - 3) перелік учасників адміністративного провадження та осіб, які сприяють розгляду справи, а також осіб, які беруть участь у слуханні;
 - 4) суть (зміст) справи, що розглядається;
 - 5) зміст клопотань, пояснень та зауважень учасників адміністративного провадження;
 - 6) зміст пояснень осіб, які сприяють розгляду справи;
 - 7) інші важливі для справи відомості.
2. Протокол слухання підписується посадовою особою адміністративного органу та надається для ознайомлення учасникам адміністративного провадження, які брали участь у слуханні.
3. Учасник адміністративного провадження має право подати пояснення та/або заперечення щодо змісту протоколу слухання, що додаються до протоколу.

Розділ V. АДМІНІСТРАТИВНИЙ АКТ

Глава 1. Оформлення та зміст адміністративного акта

Стаття 69. Прийняття рішення у справі

1. За результатами розгляду справи адміністративний орган у межах своїх повноважень приймає адміністративний акт.
2. Якщо рішення у справі може бути прийнято на підставі електронних документів у машиночитувальному форматі та/або даних національних електронних інформаційних ресурсів, адміністративний акт може бути прийнято в автоматичному режимі у випадках, передбачених законом.
3. Якщо судовим рішенням, що набрало законної сили, або рішенням суб'єкта розгляду скарги адміністративний орган зобов'язано прийняти адміністративний акт певного змісту, повторний розгляд справи не проводиться.

Стаття 70. Форма адміністративного акта

1. Адміністративний акт, як правило, приймається у письмовій (електронній або паперовій) формі. У випадках, передбачених законом, у тому числі з метою запобігання загрозі життю, здоров'ю громадян, майну або громадській безпеці, адміністративний акт може бути прийнято в усній формі.
2. Адміністративний акт в електронній формі оформлюється відповідно до вимог законодавства про електронні документи та електронний документообіг.

3. Адміністративний акт, прийнятий в усній формі, доводиться до відома учасників адміністративного провадження шляхом усного повідомлення із зазначенням їх права на письмове підтвердження адміністративного акта, а також способів, порядку і строків оскарження акта.

Адміністративний акт, прийнятий в усній формі, у випадках, передбачених законом, фіксується в матеріалах справи.

Учасник адміністративного провадження або інша особа, права, свободи чи законного інтересу або обов'язку якої стосується адміністративний акт, має право вимагати від адміністративного органу оформлення адміністративного акта у письмовій формі. Таке оформлення здійснюється адміністративним органом протягом п'яти робочих днів з дня прийняття адміністративного акта. Зміст адміністративного акта, оформленого у письмовій формі, має відповідати змісту цього акта, прийнятого в усній формі.

Стаття 71. Зміст адміністративного акта

1. Письмовий адміністративний акт або усний адміністративний акт, підтверджений у письмовій формі, складається із вступної мотивувальної, резолютивної та заключної частин.

Адміністративний акт містить підпис та/або печатку (у тому числі електронні), якщо інше не передбачено законом, та повне ім'я відповідальної посадової особи адміністративного органу.

У вступній частині зазначаються найменування адміністративного органу, дата прийняття адміністративного акта та його реєстраційний номер, відомості в обсязі, достатньому для встановлення особи адресата адміністративного акта, та його контактні дані.

Мотивувальна частина адміністративного акта складається згідно з вимогами цього Закону.

У резолютивній частині адміністративного акта зазначається суть прийнятого за результатами розгляду справи рішення. Крім того, можливе викладення додаткових положень, визначених цією статтею.

У заключній частині зазначаються строк набрання адміністративним актом чинності та спосіб визначення такого строку. В адміністративному акті, який негативно впливає на права, свободу чи законний інтерес особи або посилає на неї певний обов'язок, зазначаються строки і порядок його оскарження (у тому числі найменування та місцезнаходження адміністративного органу, який є суб'єктом розгляду скарги, та вид суду, до якого особа може подати позов). У разі якщо подання скарги чи пред'явлення позову не зупиняє дію адміністративного акта, у заключній частині повинна міститися вказівка на такий винятковий правовий наслідок з посиланням на правові підстави для такого винятку.

2. Резолютивна частина адміністративного акта у випадках, визначених законодавством, може містити додаткові положення. Зміст додаткового положення не може суперечити меті адміністративного акта. Такими додатковими положеннями можуть бути, зокрема:

- 1) застереження про можливість відкликання адміністративного акта;
- 2) положення, що зобов'язує адресата виконати або припинити певну дію (зобов'язання);
- 3) застереження про те, що в подальшому зобов'язання може бути запроваджено, змінено чи доповнено.

3. Адміністративний акт складається державною мовою із застосуванням офіційно-ділового стилю і термінології законодавства.

Стаття 72. Мотивування (обґрунтування) адміністративного акта

1. Адміністративний акт, прийнятий у письмовій формі, або усний адміністративний акт, підтверджений у письмовій формі, повинен мати мотивувальну частину (крім випадків, передбачених частиною шостою цієї статті).

Мотивування (обґрунтування) адміністративного акта в письмовій формі повинно забезпечувати особі можливість правильно його зрозуміти та реалізувати своє право на оскарження адміністративного акта.

2. У мотивувальній частині адміністративного акта зазначаються:

- 1) дата подання заяви або скарги та стислий зміст вимоги, що в ній міститься (у разі прийняття акта за заявою або скаргами особи);
- 2) фактичні обставини справи;
- 3) зміст документів та відомості, враховані під час розгляду справи;
- 4) посилання на докази або інші матеріали справи, на яких ґрунтуються висновки адміністративного органу;
- 5) детальна правова оцінка обставин, виявлених адміністративним органом, та чітке зазначення висновків, зроблених на підставі такої правової оцінки виявлених обставин.

3. Адміністративний акт може не містити посилання на фактичні обставини справи і результати дослідження доказів та інших матеріалів справи, якщо такий акт прийнято на підставі акта чи іншого документа, складеного за результатами проведення інспекційних (контрольних, наглядових) заходів, якщо цей документ вже містить відповідне мотивування (обґрунтування) та доведений до особи належним чином.

4. Для окремих видів справ законодавством можуть визначатися додаткові відомості, що зазначаються у мотивувальній частині адміністративного акта.

5. Відсутність в адміністративному акті мотивувальної частини, складеної відповідно до вимог цього Закону, має наслідки, встановлені цим Законом.

6. Мотивування (обґрунтування) адміністративного акта не вимагається, якщо:

1) адміністративний орган задовольнив заяву, при цьому адміністративний акт не стосується прав, свобод чи законних інтересів інших осіб;

2) адміністративний орган під час здійснення інспекційних (контрольних, наглядових) повноважень не виявив порушень законодавства.

Стаття 73. Виправлення опісок і помилок

1. Адміністративний орган може з власної ініціативи або на вимогу учасника адміністративного провадження виправити допущені в прийнятому ним адміністративному акті граматичні, стилістичні опіски та арифметичні помилки, не змінюючи при цьому суті акта.

2. Виправлення опісок і помилок в адміністративному акті, прийнятому в паперовій формі, засвідчується написом "Виправленому вірити", відбитком печатки та підписом посадової особи адміністративного органу.

3. Адміністративний орган повідомляє учасників адміністративного провадження про виправлення опісок і помилок в адміністративному акті в порядку, встановленому [статтею 75](#) цього Закону, та має право вимагати повернення наданих їм примірників та засвідчених копій адміністративного акта для внесення виправлень.

4. На письмову вимогу учасника адміністративного провадження адміністративний орган зобов'язаний виготовити та надати йому виправлений (новий) адміністративний акт на заміну адміністративного акта, виданого з опісками та помилками. Адміністративний акт з виправленнями зберігається у матеріалах справи.

Глава 2. Чинність та припинення дії адміністративного акта

Стаття 74. Набрання чинності адміністративним актом

1. Адміністративний акт набирає чинності стосовно учасника адміністративного провадження з дня доведення його до відома відповідної особи, якщо інший строк набрання ним чинності не передбачено законом або самим адміністративним актом.

Стаття 75. Порядок доведення адміністративного акта до відома особи

1. Спосіб доведення адміністративного акта до відома особи визначається адміністративним органом відповідно до цього Закону, якщо інший спосіб не передбачений законом.

Доведення адміністративного акта до відома особи здійснюється шляхом:

1) вручення акта або надсилання його поштою (рекомендованим листом з повідомленням про вручення);

2) надсилання на адресу електронної пошти чи передачі з використанням інших засобів телекомунікаційного зв'язку;

3) публічного оголошення, оприлюднення згідно з вимогами законодавства;

4) усного повідомлення у випадках, передбачених законом.

2. Адміністративний акт, що стосується великої кількості осіб, доводиться до відома таких осіб через офіційний веб-сайт адміністративного органу та/або шляхом публікації у друкованих засобах масової інформації із зазначенням суті рішення, порядку ознайомлення з актом та порядком його оскарження.

3. У справі за заявою адміністративний акт доводиться до відома особи у спосіб, зазначений нею в заяві (надсилається на вказану поштову адресу (рекомендованим листом з повідомленням про вручення), у тому числі, за бажанням заявника, кур'єром за додаткову плату, на адресу електронної пошти чи передається з використанням інших засобів телекомунікаційного зв'язку, вручається особисто тощо). Якщо особа не зазначила способу доведення адміністративного акта до її відома, адміністративний акт надсилається за адресою її зареєстрованого місця проживання (перебування), місцезнаходження або в інший спосіб, передбачений цим Законом та іншими актами законодавства.

Адміністративний акт доводиться до відома особи невідкладно, а за наявності обґрунтованих причин - не пізніше трьох робочих днів з дня його прийняття.

У разі потреби адміністративний акт надсилається визначеним у такому акті виконавцям, про що повідомляється особі.

4. Інформація про час та спосіб доведення адміністративного акта до відома особи фіксується адміністративним органом у матеріалах справи.

Якщо час отримання адміністративного акта, надсланого поштою, електронною поштою або переданого з використанням інших засобів телекомунікаційного зв'язку, не зафіксовано, такий адміністративний акт вважається доведеним до відома особи на п'ятий календарний день з дня його надсилання адміністративним органом, крім випадків, якщо адміністративний акт не надійшов до особи або надійшов пізніше. Якщо особа заявляє про неотримання адміністративного акта або про отримання його пізніше ніж на п'ятий календарний день з дня відправлення, обов'язок доказування факту і часу доведення адміністративного акта до відома особи покладається на адміністративний орган.

5. Недоведення адміністративним органом адміністративного акта до відома особи в установленому порядку є підставою для продовження строку оскарження такого акта.

6. Публічне оголошення адміністративного акта здійснюється у разі:

1) якщо адресу місця проживання (перебування), місцезнаходження відповідної особи встановити неможливо;

2) якщо інша форма повідомлення, передбачена цим Законом, є неможливою;

3) в інших випадках, передбачених законом.

7. Публічне оголошення адміністративного акта здійснюється шляхом його розміщення на дошці оголошень адміністративного органу або в іншому місці, прийнятному для доведення адміністративного акта до відома учасників адміністративного провадження.

Публічне оголошення адміністративного акта вважається здійсненим через десять днів з дня його розміщення на дошці оголошень адміністративного органу або в іншому місці, прийнятному для доведення адміністративного акта до відома учасників адміністративного провадження. З обґрунтованих причин цей строк може бути подовжений адміністративним органом. Дати розміщення та припинення розміщення адміністративного акта визначаються в документі, розміщеному в місцях, визначених цією частиною.

Крім публічного оголошення адміністративного акта в місцях, визначених цією частиною, адміністративний орган розміщує такий акт на своєму офіційному веб-сайті, а також може опубліковувати його в засобах масової інформації.

Стаття 76. Чинність адміністративного акта

1. Адміністративний акт діє від часу набрання ним чинності до часу втрати ним чинності. Адміністративний акт втрачає чинність внаслідок:

1) його виконання;

2) закінчення строку його дії;

3) відкликання правомірного адміністративного акта адміністративним органом, що його прийняв (статті 86-88 цього Закону);

4) визнання недійсним протиправного адміністративного акта адміністративним органом, що його прийняв (статті 86, 87, 89 цього Закону);

5) його скасування в порядку адміністративного оскарження або судом;

6) з інших причин, визначених законом.

2. Виконаний адміністративний акт не може бути відкликаний, визнаний недійсним або скасований у тій його частині, в якій його виконання призвело до настання незворотних правових наслідків. Такий адміністративний акт може бути визнаний протиправним у порядку, встановленому законом.

Стаття 77. Нічеснимість адміністративного акта

1. Прийнятий адміністративним органом адміністративний акт є нічесним, якщо він містить очевидні значні недоліки, зокрема:

1) в адміністративному акті, прийнятному в письмовій формі, відсутні відомості про адміністративний орган, який його прийняв;

2) відповідно до законодавства адміністративний акт може бути прийнятий лише у стандартизований формі, але цю вимогу не дотримано;

3) адміністративний акт прийнято адміністративним органом, який не має на це відповідних повноважень;

4) виконання адміністративного акта вимагає вчинення злочину;

5) виконання адміністративного акта є об'єктивно неможливим.

2. Нічесний адміністративний акт не набирає чинності.

3. Насиченість частини адміністративного акта спричиняє насиченість усього акта, якщо без насиченості частини відповідний адміністративний акт не був би прийнятий.

4. Адміністративний орган у будь-який час може своїм рішенням визнати нікчемність прийнятого ним адміністративного акта. Особа, яка має на це законний інтерес, може вимагати визнання адміністративного акта нікчемним від адміністративного органу, що його прийняв, чи звернутися з відповідним позовом до суду.

Розділ VI. АДМІНІСТРАТИВНЕ ОСКАРЖЕННЯ

Стаття 78. Право на адміністративне оскарження

1. Право на адміністративне оскарження відповідно до цього Закону має особа, яка вважає, що:

1) прийнятим адміністративним актом чи його виконанням порушено або може бути порушено її право, свобода чи законний інтерес;

2) процедурне рішення або дії, бездіяльність адміністративного органу негативно впливає на її права, свободи чи законні інтереси.

2. Особа, реалізуючи своє право на адміністративне оскарження відповідно до цього Закону, залежно від обставин справи може вимагати:

1) припинення вчинення адміністративним органом певної дії;

2) визнання дії адміністративного органу протиправною та усунення її наслідків;

3) виконання адміністративним органом іншої дії, на яку особа має право і яка не була виконана на її вимогу;

4) визнання протиправним та скасування адміністративного акта чи окремих його положень;

5) визнання протиправним виконаного адміністративного акта чи окремих його положень, що призвело до настання незворотних правових наслідків;

6) вчинення адміністративним органом необхідних дій з метою відновлення порушеного права, свободи чи законного інтересу особи, а також усунення негативних наслідків, відшкодування матеріальної шкоди;

7) визнання бездіяльності адміністративного органу протиправною та зобов'язання вчинити певні дії.

3. Особа може оскаржити до моменту прийняття адміністративного акта:

1) відмову щодо початку адміністративного провадження;

2) відмову в наданні статусу заінтересованої особи;

3) відмову щодо відводу посадової особи адміністративного органу (члена колегіального органу) або особи, яка сприяє розгляду справи;

4) рішення про зупинення або закриття адміністративного провадження;

5) відмову в наданні доступу до матеріалів справи або обмеження права особи на ознайомлення з такими матеріалами;

6) іншу процедурну дію та/або процедурне рішення у визначених законом випадках.

4. Скарга на іншу процедурну дію та/або процедурне рішення адміністративного органу, крім передбачених частиною третьою цієї статті, подана до завершення адміністративного провадження, розглядається після прийняття адміністративного акта.

5. Бездіяльність адміністративного органу оскаржується у разі неприйняття адміністративного акта у встановлений законом строк або зволікання з розглядом справи (прийняттям процедурного рішення та/або вчиненням процедурної дії).

6. Скаргу на вчинення тієї самої процедурної дії, бездіяльність або прийняття того самого адміністративного акта може бути подано окремою особою (індивідуальна скарга) або групою осіб (колективна скарга) лише один раз, крім випадків, передбачених законом.

Стаття 79. Суб'єкт розгляду скарги

1. Суб'єктом розгляду скарги є адміністративний орган вищого рівня (з урахуванням особливостей, визначених частиною третьою цієї статті), якщо інший суб'єкт не передбачений законом.

Суб'єктом розгляду скарги, пов'язаної із здійсненням органом місцевого самоврядування делегованого йому повноваження органу виконавчої влади, є центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику щодо делегованого повноваження.

2. Суб'єкт розгляду скарги може утворити комісію з розгляду скарг. До складу комісії з розгляду скарг, крім посадових осіб адміністративного органу, можуть включатися представники інститутів громадянського суспільства у кількості, що не перевищує третини її загального складу.

Діяльність комісії з розгляду скарг здійснюється з дотриманням вимог цього Закону.

Рішення комісії з розгляду скарг оформлюється висновком, який має рекомендаційний характер і є обов'язковим для розгляду керівником (іншою уповноваженою особою) відповідного адміністративного органу. Остаточне рішення щодо скарги приймається відповідним адміністративним органом не пізніше ніж на п'ятий робочий день з дня отримання рішення комісії з розгляду скарг. Невраховання висновку комісії з розгляду скарг обґрунтовується та додається разом з висновком до остаточного рішення, прийнятого за результатами розгляду скарги.

Інші питання формування та організації діяльності комісії з розгляду скарг визначаються адміністративними органами, що утворюють такі комісії з урахуванням примірної положення про комісію з розгляду скарг, затвердженого Кабінетом Міністрів України.

3. У разі відсутності адміністративного органу вищого рівня скарга щодо прийнятого адміністративного акта, процедурних рішень, дій чи бездіяльності адміністративного органу подається до того самого адміністративного органу, який прийняв адміністративний акт, вчинив процедурні дії та/або прийняв процедурне рішення чи допустив бездіяльність, що оскаржується, якщо при ньому утворено комісія з розгляду скарг. Такий адміністративний орган має статус суб'єкта розгляду скарги.

У разі якщо такий адміністративний орган не утворив комісію з розгляду скарг, скарга на адміністративний акт, процедурне рішення, дію чи бездіяльність адміністративного органу подається до суду відповідно до закону.

4. Посадова особа адміністративного органу, яка прийняла адміністративний акт, процедурне рішення, вчинила дію або допустила бездіяльність, що оскаржується, не бере участі в розгляді скарги.

5. Суб'єкт розгляду скарги під час здійснення адміністративного провадження за скаргою користується правами і виконує обов'язки, визначені цим Законом для адміністративного органу, та може здійснювати перегляд справи в повному обсязі, у тому числі збирати додаткові докази.

Стаття 80. Строк подання скарги

1. Скарга на адміністративний акт може бути подана протягом тридцяти календарних днів з дня доведення його до відома особи, яка була учасником адміністративного провадження щодо прийняття зазначеного акта.

Особа, на право, свободу чи законний інтерес якої негативно впливає адміністративний акт, але яка не була учасником адміністративного провадження, має право подати скаргу на такий адміністративний акт протягом тридцяти календарних днів з дня, коли вона дізналася або мала дізнатися про такий вплив.

Скарга на бездіяльність адміністративного органу може бути подана в будь-який час після спливу строку прийняття адміністративного акта.

Скарга на процедурну дію або процедурне рішення може бути подана протягом тридцяти календарних днів з дня, коли особи, яка була учасником адміністративного провадження, стало відомо про вчинення процедурної дії або прийняття процедурного рішення.

Для окремих видів справ законом можуть встановлюватися інші строки подання скарги.

2. У разі пропуску у зв'язку з хворобою, відрадженням чи з інших поважних причин строку подання скарги, визначеного частиною першою цієї статті, скаржник може звернутися до клопотанням про поновлення строку подання скарги. Звернення про поновлення строку подання скарги може бути подано протягом десяти робочих днів з дня припинення обставин, що були поважною причиною пропуску строку подання скарги, але не пізніше одного року з дня прийняття адміністративного акта. Скарга, строк подання якої пропущено з поважних причин, подається протягом десяти робочих днів з дня отримання повідомлення про поновлення такого строку.

У разі поновлення строку подання скарги суб'єкт розгляду скарги зазначає про це в окремому рішенні або у рішенні за скаргою із зазначенням поважних причин пропуску строку подання скарги та документів або інших доказів, що підтверджують наявність поважних причин.

3. Скарга, подана з порушенням строку подання без поважних причин, передбачених цією статтею, залишається без розгляду.

4. Строк подання скарги не вважається пропущеним у разі незачинення в адміністративному акті строку та порядку його оскарження.

Стаття 81. Форма та зміст скарги

1. Скарга подається в письмовій (електронній або паперовій) формі, крім випадку, передбаченого частиною третьою цієї статті, та має містити:

- 1) найменування адміністративного органу, до якого подається скарга;

2) відомості в обсязі, достатньому для встановлення особи скажника, та його контактні дані (прізвище, власне ім'я, по батькові (за наявності) або найменування особи, адресу місця проживання/перебування, місцезнаходження, номер засобу зв'язку, адресу електронної пошти, інші контактні дані). У разі подання скарги представником скажника в ній додатково зазначаються такі самі відомості стосовно представника;

3) вимоги скажника та їх обґрунтування;

4) дату складення скарги.

2. Скажник або його представник підписує скаргу, подану в письмовій формі, власноруч або з використанням електронного підпису, крім випадків, передбачених законом.

3. Скарга може бути подана в усній формі у випадках, передбачених законом, що фіксується в матеріалах справи шляхом переведення її посадовою особою адміністративного органу в письмову форму в момент подання.

4. Звернення особи, яке за назвою чи формою не відповідає вимогам до скарги, але є скаргою по суті (за змістом), розглядається за правилами адміністративного оскарження.

Стаття 82. Порядок подання скарги

1. Скарга може бути подана скажником в один із способів, передбачених [статтю 41](#) цього Закону для подання заяви.

Скарга подається до адміністративного органу, що прийняв адміністративний акт, процедурне рішення та/або вчинив процедурну дію чи допустив бездіяльність, що оскаржується, який не пізніше наступного дня передає (надсилає) її разом з матеріалами справи суб'єкту розгляду скарги, визначеному [статтю 79](#) цього Закону.

2. Скажник подає скаргу разом із документами, які він вважає необхідними для її розгляду, або копіями таких документів.

3. Після перегляду справи, що розглядається за скаргою, оригінали документів повертаються скажнику, якщо інше не передбачено законом.

Стаття 83. Початок адміністративного провадження за скаргою

1. Адміністративне провадження за скаргою починається з дня надходження скарги, оформленої відповідно до вимог [статті 81](#) цього Закону, до суб'єкта розгляду скарги.

2. Суб'єкт розгляду скарги може об'єднати в одне адміністративне провадження декілька справ із скаргами того самого скажника або скарги кількох скажників з того самого питання (предмета).

3. Реєстрація скарги та повідомлення скажнику про її надходження здійснюються в порядку, визначеному [статтю 42](#) цього Закону.

4. Подання скарги за клопотанням скажника зупиняє дію адміністративного акта, що оскаржується, крім випадків, передбачених законом.

Стаття 84. Підготовка та перегляд справи за скаргою

1. Підготовка, розгляд та вирішення справи за скаргою здійснюються згідно з вимогами цього Закону щодо адміністративного провадження у справах за заявою особи з урахуванням особливостей, передбачених цим розділом.

2. Суб'єкт розгляду скарги може самостійно вчинити необхідні процедурні дії або вимагати від відповідного адміністративного органу вчинення певних процедурних дій (вигребування документів, опитування свідків, заслуховування учасників адміністративного провадження, вчинення інших процедурних дій) та надсилання йому додаткових матеріалів.

3. Суб'єкт розгляду скарги зобов'язаний поінформувати учасників провадження про можливість вирішення спору шляхом примирення в межах, передбачених законом.

Стаття 85. Рішення за скаргою

1. Суб'єкт розгляду скарги відповідно до своєї компетенції за результатами перегляду справи може прийняти одне з таких рішень:

1) скасувати повністю або частково адміністративний акт та зобов'язати адміністративний орган видати новий адміністративний акт або повторно розглянути справу, а в передбачених законом випадках - самостійно прийняти адміністративний акт;

2) скасувати повністю або частково процедурне рішення, самостійно прийняти процедурне рішення;

3) залишити адміністративний акт, процедурне рішення без змін, а скаргу - без задоволення;

4) визнати дію адміністративного органу протиправною та зобов'язати його:

а) припинити вчинення відповідної дії

б) усунути наслідки такої дії

в) виконати іншу дію на вимогу особи;

5) зобов'язати адміністративний орган усунути негативні наслідки, відшкодувати матеріальну шкоду, заподіюну протиправним адміністративним актом, дією або бездіяльністю адміністративного органу, у порядку, визначеному законом;

6) визнати повністю або частково виконаний адміністративний акт протиправним, якщо його виконання призвело до настання незворотних правових наслідків.

2. Суб'єкт розгляду скарги скасовує повністю або частково адміністративний акт у разі порушення норм матеріального права, істотного порушення процедури (включаючи компетенцію) або неправильного чи неповного встановлення обставин справи, що призвело до прийняття протиправного адміністративного акта.

3. У разі якщо адміністративний акт не містить мотивувальної частини, у випадку, якщо відповідно до цього Закону вона є обов'язковою, такий акт скасовується.

4. Після скасування адміністративного акта, якщо це необхідно здійснити для усунення порушення, суб'єкт розгляду скарги:

1) зобов'язує адміністративний орган, що прийняв адміністративний акт, видати новий адміністративний акт;

2) приймає власне рішення (за наявності повноважень щодо вирішення справи по суті).

5. Якщо усунення порушення не потребує додаткових процедурних дій, суб'єкт розгляду скарги, який має повноваження щодо вирішення справи по суті, зобов'язаний самостійно прийняти відповідний адміністративний акт.

Якщо суб'єкт розгляду скарги зобов'язав адміністративний орган, який прийняв адміністративний акт, видати новий адміністративний акт, суб'єкт розгляду скарги здійснює контроль за виконанням свого рішення за скаргою.

6. Суб'єкт розгляду скарги може вимагати від адміністративного органу інформацію про виконання рішення за скаргою шляхом встановлення розумного строку подання такої інформації.

7. Оформлення адміністративного акта в адміністративному провадженні за скаргою, його реєстрація, доведення акта до відома особи та набрання ним чинності здійснюються згідно з вимогами, передбаченими [статтями 69-77](#) цього Закону.

8. У випадках, передбачених законом, якщо рішення за скаргою на адміністративний акт не прийнято та/або не доведено до відома скаржника у строк та в порядку, визначених законом, скарга вважається повністю задоволеною з дня, наступного за днем закінчення визначеного строку.

9. Суб'єкт розгляду скарги за результатами аналізу розгляду скарг може публікувати на своєму офіційному веб-сайті із дотриманням вимог [Закону України "Про захист персональних даних"](#) інформацію щодо практики розгляду та вирішення скарг.

Розділ VII. ВІДКЛИКАННЯ АБО ВИЗНАННЯ НЕДІЙСНИМ АДМІНІСТРАТИВНОГО АКТА

Стаття 86. Загальні умови відкликання або визнання недійсним адміністративного акта

1. Адміністративний орган приймає рішення про відкликання або визнання недійсним адміністративного акта для відновлення законності та/або захисту публічних інтересів у випадках та порядку, встановлених законом.

Правомірний адміністративний акт не може бути відкликаний на шкоду особі, крім випадків, передбачених [статтею 88](#) цього Закону.

2. Під час вирішення питання щодо відкликання або визнання адміністративного акта недійсним адміністративний орган враховує:

1) наслідки відкликання або визнання адміністративного акта недійсним для особи;

2) істотність причин для цього, зокрема час, що минув після прийняття адміністративного акта;

3) інші обставини, що стосуються справи.

3. Відкликання або визнання недійсним адміністративного акта на користь однієї особи та на шкоду іншій особі має відповідати вимогам цієї статті та [статей 87-89](#) цього Закону, що регулюють відкликання або визнання адміністративного акта недійсним на шкоду особи.

4. Адміністративний акт відкликається або визнається недійсним шляхом прийняття адміністративного акта відповідно до вимог цього Закону.

Стаття 87. Умови правомірності адміністративного акта

1. Адміністративний акт є правомірним, якщо він прийнятий компетентним адміністративним органом відповідно до закону, що діяв на момент прийняття акта.

2. Протиправним є адміністративний акт, що не відповідає вимогам, визначеним частиною першою цієї статті, зокрема:

- 1) прийнятий адміністративним органом, що:
 - a) не мав на це повноважень;
 - b) використав дискреційні повноваження незаконно;
- 2) суперечить положенням закону щодо форми та змісту адміністративного акта;
- 3) порушує норми матеріального права;
- 4) не відповідає принципам адміністративної процедури.

3. Порушення адміністративним органом передбаченої законом адміністративної процедури, якщо воно не вплинуло і не могло вплинути на правомірність вирішення справи по суті, не спричиняє протиправності адміністративного акта.

Стаття 88. Відкликання правомірного адміністративного акта

1. Правомірний адміністративний акт до моменту завершення його виконання може бути відкликаний за ініціативою особи або адміністративного органу на користь особи, в тому числі із зворотною дією в часі, крім випадків, якщо:

- 1) адміністративний акт аналогічного змісту необхідно прийняти знову;
- 2) відкликання акта суперечить закону.

2. Адміністративний акт, що обмежує право, свободу чи законний інтерес особи, за її ініціативою підлягає відкликанню у разі:

- 1) внесення змін до закону, на підставі якого прийнято такий адміністративний акт;
- 2) істотної зміни фактичних обставин, на підставі яких прийнято такий адміністративний акт.

3. Правомірний адміністративний акт може бути відкликаний на шкоду особі, якщо:

- 1) це передбачено законом;
- 2) особа не виконала обов'язки, які виникли у зв'язку з прийняттям адміністративного акта;
- 3) особа зі своєї вини не виконала обов'язку щодо інформування про істотну зміну фактичних обставин, на підставі яких прийнято такий акт;
- 4) відкликання здійснюється з мотивів суспільної необхідності за умови попереднього і повного відшкодування особи збитків на підставі та в порядку, встановлених законом.

4. У разі внесення змін до закону або істотної зміни фактичних обставин правомірний адміністративний акт може бути відкликано за ініціативою адміністративного органу на шкоду особі з дня набрання чинності новим адміністративним актом, якщо публічний інтерес у відкликанні адміністративного акта переважає законний інтерес (довіру) особи.

Довіра особи ґрунтується на її праві вчиняти дії на підставі адміністративного акта без урахування того, що такий акт може бути відкликано у майбутньому.

5. Не допускається застосування положень цієї статті для вирішення іншої справи, ніж та, в якій прийнято адміністративний акт.

Стаття 89. Визнання протиправного адміністративного акта недійсним

1. Протиправний адміністративний акт визнається недійсним, у тому числі із зворотною дією в часі (тобто з дня набрання чинності попереднім адміністративним актом), якщо інше не передбачено законом.

2. Приймаючи рішення про визнання недійсним протиправного адміністративного акта на шкоду особі, адміністративний орган враховує обставини, визначені *частиною другою* статті 86 цього Закону, законний інтерес (довіру) особи щодо збереження чинності адміністративного акта, а також публічні інтереси, права і законні інтереси інших осіб.

3. Протиправний адміністративний акт, що не порушує права, свободи чи законні інтереси інших осіб, не завдає їм шкоди, не використовується та не створює умов для вчинення адміністративного або кримінального правопорушення, не може бути визнаний адміністративним органом недійсним на шкоду особі, якщо особа, будучи переконана, що адміністративний акт залишиться чинним, використала або розпорядилася коштами чи майном, отриманими на підставі такого адміністративного акта, чи змінила в інший спосіб свій уклад життя, і її законний інтерес (довіра) щодо збереження чинності адміністративного акта переважає публічний інтерес у визнанні адміністративного акта недійсним. Довіра особи ґрунтується на її праві вчиняти дії на підставі адміністративного акта без урахування того, що такий акт може бути визнано недійсним у майбутньому.

4. Особа не може посилається на законний інтерес (довіру), якщо:

- 1) не закінчився строк звернення до адміністративного суду із позовною заявою щодо адміністративного акта, а також якщо не завершено розгляд відповідної судової справи;
 - 2) особа не виконала обов'язків, що виникли у зв'язку з прийняттям адміністративного акта;
 - 3) особа використовує не за призначенням передані їй на підставі адміністративного акта кошти чи майно;
 - 4) особа знала про протиправність адміністративного акта чи не знала, але мала знати про це;
 - 5) адміністративний акт прийнято на підставі поданої особою недостовірної чи неповної інформації або внаслідок обману, погрози чи іншого протиправного впливу на адміністративний орган.
5. У разі якщо з урахуванням переваги публічного інтересу протиправний адміністративний акт визнається недійсним на шкоду осіб, такій особі відшкодовуються завдані їй збитки, зважаючи на законний інтерес (довіру) особи щодо збереження чинності адміністративного акта.
6. Протиправний адміністративний акт може бути визнано недійсним протягом трьох місяців з дня, коли адміністративному органу стало відомо про факти, що можуть бути підставою для визнання адміністративного акта недійсним, але не пізніше трьох років з дня прийняття адміністративного акта, а щодо адміністративного акта, який потребує виконання, - не пізніше трьох років з дня завершення його виконання.

Строк, передбачений абзацом першим цієї частини, не застосовується до протиправного адміністративного акта, що використовується або створює умови для вчинення дисциплінарного, адміністративного та/або кримінального правопорушення. Такий адміністративний акт визнається недійсним незалежно від дати його прийняття або завершення виконання.

7. Якщо визнання адміністративного акта недійсним неможливе з підстав, визначених частиною другою статті 76 цього Закону, такий акт визнається повністю або частково протиправним.

Стаття 90. Перегляд адміністративного акта за нововиявленими обставинами

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

- 1) стали відомі істотні для справи обставини, що не були встановлені адміністративним органом та не були і не могли бути відомі особі, яка звертається із заявою, на час розгляду справи;
- 2) рішенням суду, яке набрало законної сили, встановлено, що адміністративний акт прийнято внаслідок обману, погрози чи іншого протиправного впливу на адміністративний орган.

2. Заява про перегляд адміністративного акта за нововиявленими обставинами подається до адміністративного органу, що прийняв адміністративний акт, або до адміністративного органу, до компетенції якого належить прийняття адміністративного акта на день подання заяви.

Заява про перегляд адміністративного акта подається протягом трьох місяців з дня, коли стало відомо про обставини, передбачені частиною першою цієї статті, але не пізніше п'яти років з дня його прийняття, а в разі вчинення кримінального правопорушення - безстроково.

3. Адміністративний орган, одержавши від особи заяву про перегляд адміністративного акта за нововиявленими обставинами:

- 1) перевіряє, чи вказує наведена в заяві інформація на нові обставини;
- 2) здійснює адміністративне провадження відповідно до положень цього Закону, якщо за результатами перевірки встановлено наявність нових обставин, та приймає адміністративний акт, який підтверджує, змінює або визнає недійсним попередній адміністративний акт;
- 3) закриває провадження, якщо за результатами перевірки наведена в заяві інформація не вказує на наявність нових обставин.

Стаття 91. Повернення, відшкодування шкоди у зв'язку з відкликанням або визнанням недійсним чи протиправним адміністративного акта

1. Майно та кошти, надані особі на підставі адміністративного акта, який відкликано, визнано недійсним із зворотного дією в часі, підлягають поверненню на підставі прийняття адміністративного акта відповідно до процедури, передбаченої цим Законом, з урахуванням положень Цивільного кодексу України.

2. Збитки або понесені особою витрати внаслідок відкликання чи визнання недійсним, нікчемним або протиправним адміністративного акта підлягають відшкодуванню такій особі в повному обсязі адміністративним органом у порядку, визначеному законом, крім випадків, якщо адміністративний акт відкликано чи визнано недійсним, нікчемним або протиправним з вини особи, внаслідок невиконання такою особою обов'язку відповідно до закону або внаслідок вчинення такою особою адміністративного та/або кримінального правопорушення.

Розділ VIII. ВИКОНАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО АКТА

Стаття 92. Звернення до виконання адміністративного акта

1. Адміністративний акт є обов'язковим до виконання з дня набрання ним чинності. Адміністративний акт, прийнятий на користь особи, який не потребує дій адміністративних органів, виконується (реалізується) особою добровільно.
2. Адміністративний орган, який прийняв адміністративний акт, може визначити порядок його виконання, зокрема відстрочити виконання адміністративного акта, якщо інше не передбачено законом.

Стаття 93. Обов'язковість виконання адміністративного акта

1. Виконання адміністративного акта, спрямованого на виконання будь-якої дії чи утримання від будь-яких дій, може бути забезпечено адміністративним органом шляхом застосування до особи заходів впливу, передбачених частиною другою цієї статті, крім випадків, якщо виконання адміністративного акта здійснюється примусово в порядку, визначеному законодавством про виконавче провадження.

2. Заходами впливу є:

- 1) винесення дій за рахунок зобов'язаної особи - адресата адміністративного акта іншою особою в порядку, визначеному [статтею 95](#) цього Закону;
- 2) накладення грошового стягнення за невиконання адміністративного акта у порядку, визначеному [статтею 96](#) цього Закону;
- 3) безпосередній вплив, що здійснюється з підстав та у порядку, визначених законом.
3. Захід впливу повинен відповідати меті, з якою забезпечується виконання адміністративного акта. Захід впливу обирається таким чином, щоб шкода для зобов'язаної особи та для суспільства була мінімальною.
4. У разі якщо адміністративний акт добровільно не виконано зобов'язаною особою - адресатом адміністративного акта, адміністративний орган приймає рішення про застосування заходу впливу.

Таке рішення є підставою для звернення адміністративного органу до суду з вимогою про відшкодування шкоди, заподіяної невиконанням адміністративного акта, у порядку, визначеному [статтею 95](#) цього Закону.

Стаття 94. Орган виконання адміністративного акта

1. Виконання адміністративного акта забезпечується адміністративним органом, який його прийняв, крім випадків, передбачених законом, у тому числі законодавством про виконавче провадження.
2. Адміністративний орган також забезпечує виконання адміністративних актів, прийнятих за результатами розгляду скарг.

Стаття 95. Виконання дій за рахунок зобов'язаної особи

1. У разі якщо передбачене адміністративним актом зобов'язання не виконується зобов'язаною особою - адресатом адміністративного акта, але його виконання може забезпечити інша особа, орган виконання може доручити такій особі виконання зазначеної дії за рахунок зобов'язаної особи.
2. Адміністративний орган має право, якщо це можливо, самостійно виконати дію, передбачену адміністративним актом, за рахунок зобов'язаної особи, якщо інше не встановлено законом.
3. Адміністративний орган має право вимагати від зобов'язаної особи відшкодування у повному обсязі витрат, пов'язаних із самостійним виконанням ним адміністративного акта.

Стаття 96. Грошове стягнення

1. У разі якщо адміністративний акт не виконано зобов'язаною особою - адресатом адміністративного акта у встановлений адміністративним органом строк і передбачено таким актом дія не може бути виконана іншою особою, адміністративний орган вносить постанову про накладення на зобов'язану особу грошового стягнення у розмірі (якщо інше не передбачено законом):
 - 1) від 70 до 530 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян - стосовно фізичних осіб;
 - 2) від 175 до 1765 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян - стосовно фізичних осіб - підприємців, громадських об'єднань, що не мають статусу юридичної особи, юридичних осіб.
2. Одноразово із застосуванням грошового стягнення адміністративний орган призначає новий строк для виконання адміністративного акта.

3. У разі повторного невиконання адміністративного акта у новопризначений строк без поважних причин адміністративний орган у тому самому порядку може одноразово накласти на зобов'язану особу - адресата адміністративного акта грошове стягнення у тому самому або подвійному розмірі.

Передбачена цією статтею постанова про накладення на зобов'язану особу - адресата адміністративного акта грошового стягнення, винесена адміністративним органом, є виконавчим документом та підлягає примусовому виконанню у порядку, встановленому законодавством про виконавче провадження.

4. Питання про застосування грошового стягнення вирішуються в порядку розгляду і вирішення справи у письмовому адміністративному провадженні, передбаченому цим Законом.

5. Рішення адміністративного органу про накладення на зобов'язану особу - адресата адміністративного акта грошового стягнення є виконавчим документом та підлягає примусовому виконанню у порядку, встановленому законом про виконавче провадження.

Стаття 97. Безпосередній вплив

1. Якщо виконання дій за власний рахунок зобов'язаної особи - адресата адміністративного акта чи грошове стягнення, накладене відповідно до закону, не можуть досягти мети адміністративного акта або з об'єктивних обставин не можуть бути застосовані, адміністративний орган може застосувати безпосередній вплив до зобов'язаної особи, якщо законом йому надані відповідні повноваження.

2. У разі якщо адміністративному органу законом не надані повноваження щодо застосування безпосереднього впливу, за його зверненням адміністративний акт виконується іншим адміністративним органом, який має відповідні повноваження.

Стаття 98. Попередження про застосування заходів впливу

1. Зобов'язана особа має бути попереджена про застосування до неї заходів впливу.

2. Попередження повинні містити:

1) строк для виконання відповідного зобов'язання, протягом якого особа може виконати його добровільно;

2) кошторис витрат, які будуть стягнуті із зобов'язаної особи у разі невиконання адміністративного акта у добровільному порядку, якщо інше не встановлено законом. При цьому зазначається, що такі витрати можуть бути більшими, якщо виконання адміністративного акта призведе до такого збільшення;

3) види заходів впливу, які можуть бути застосовані, а в разі попередження про застосування грошового стягнення, накладеного відповідно до закону, - види і розмір можливих санкцій.

3. Попередження про застосування заходів впливу складається в письмовій формі та вручається зобов'язаній особі у порядку, встановленому цим Законом для доведення до відома адміністративних актів.

4. Заходи впливу призначаються у разі невиконання зобов'язаною особою відповідних обов'язків у строк, визначений у попередженні про застосування таких заходів.

Стаття 99. Застосування примусових заходів

1. У разі якщо зобов'язана особа під час застосування заходів впливу чинить опір, до неї можуть бути застосовані примусові заходи у порядку, межах та способі, встановлені законом.

У такому разі за зверненням адміністративного органу відповідні правоохоронні органи у встановленому законом порядку зобов'язані вжити заходів для забезпечення публічної безпеки та порядку під час застосування заходів впливу.

2. Виконання адміністративного акта завершується, якщо в результаті виконання досягнуто поставленої мети.

3. Примусове виконання грошового зобов'язання, визначеного адміністративним актом, здійснюється в порядку, встановленому законом.

Стаття 100. Оскарження застосування заходів впливу

1. Зобов'язана особа може подати скаргу щодо рішення про застосування заходу (заходів) впливу. Така скарга може бути подана виключно щодо часу, місця або виду заходу впливу протягом п'яти робочих днів з дня доведення до відома зобов'язаної особи рішення адміністративного органу про застосування заходу (заходів) впливу. Подання скарги зупиняє виконання заходу впливу до завершення її розгляду по суті.

2. Рішення щодо скарги, зазначеної у частині першій цієї статті, приймається органом розгляду скарги протягом десяти календарних днів з дня її отримання.

3. Рішення адміністративного органу щодо застосування заходу (заходів) впливу може бути оскаржено до суду у порядку, передбаченому законом.

Розділ IX. ПРИКІНЦЕВІ ТА ПЕРЕХІДНІ ПОЛОЖЕННЯ

1. Цей Закон набирає чинності через 18 місяців з дня його опублікування, крім [циркулу 8](#) цього розділу, який набирає чинності з дня наступного за днем опублікування цього Закону.

2. Внести зміни до таких законів України:

1) [статтю 12](#) Закону України "Про звернення громадян" (Відомості Верховної Ради України, 1996 р., № 47, ст. 256 із наступними змінами) викласти в такій редакції:

"Стаття 12. Сфера застосування цього Закону

Для цього Закону не поширюється на порядок розгляду заяв і скарг громадян, встановлений кримінальним процесуальним, цивільним процесуальним, трудовим законодавством, законодавством про захист економічної конкуренції, [Кодексом адміністративного судочинства України](#), законами України ["Про судоустрій і статус судів"](#), ["Про доступ до судових рішень"](#), ["Про запобігання корупції"](#), ["Про виконавче провадження"](#), "Про адміністративну процедуру".

Якщо вирішення питань, порушених у заявах (клопотаннях) і скаргах громадян, належить до предмета регулювання Закону України "Про адміністративну процедуру", вони розглядаються в порядку, встановленому зазначеним Законом України";

2) у [Законі України](#) "Про адміністративні послуги" (Відомості Верховної Ради України, 2013 р., № 32, ст. 409 із наступними змінами):

[частину другу](#) статті 3 викласти в такій редакції:

"2. Надання адміністративних послуг здійснюється відповідно до Закону України "Про адміністративну процедуру" та цього Закону з урахуванням особливостей, визначених законами, які регулюють суспільні відносини у відповідних сферах, зокрема [Законом України](#) "Про ліцензування видів господарської діяльності";

[статтю 9](#) викласти в такій редакції:

"Стаття 9. Порядок надання адміністративних послуг

1. Адміністративні послуги надаються суб'єктами надання адміністративних послуг безпосередньо або через центри надання адміністративних послуг.

Адміністративні послуги в електронній формі надаються з використанням Єдиного державного вебпорталу електронних послуг, у тому числі через інтегровані з ним інформаційні системи державних органів та органів місцевого самоврядування. Порядок та вимоги щодо інтерфейсу інформаційних систем державних органів та органів місцевого самоврядування до Єдиного державного вебпорталу електронних послуг затверджуються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері надання адміністративних послуг.

2. Заява на отримання адміністративної послуги (далі - заява) подається в порядку, встановленому Законом України "Про адміністративну процедуру".

Центри надання адміністративних послуг та суб'єкти надання адміністративних послуг у випадках, передбачених законодавством, а також на вимогу суб'єкта звернення забезпечують складання заяв в електронній формі, її друкування та надання суб'єкту звернення для перевірки та підписання.

3. Забороняється вимагати від суб'єкта звернення для надання адміністративної послуги документи або інформацію, не передбачені законом.

4. Суб'єкт надання адміністративної послуги не може вимагати від суб'єкта звернення документи або інформацію, що перебувають у володінні суб'єкта надання адміністративних послуг або у володінні державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ або організацій, що належать до сфери їх управління. Для отримання адміністративної послуги суб'єкт звернення у випадках, передбачених законом, подає, зокрема, такі документи (якщо відомості, що містяться в них, не внесені до відповідних інформаційних баз в обсязі, достатньому для надання адміністративної послуги):

1) документи, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України, у тому числі військовослужбовців;

2) документи, що посвідчують:

особу іноземця;

особу без громадянства;

отримання статусу біженця чи притулку в Україні (зокрема посвідчення біженця, посвідчення особи, яка потребує додаткового захисту, посвідчення особи, який надано тимчасовий захист);

3) документи військового обліку;

4) свідоцтва про державну реєстрацію актів цивільного стану;

5) документи, що підтверджують надання особі спеціального права на керування транспортним засобом відповідної категорії;

6) документи, що посвідчують проходження обов'язкового технічного контролю транспортних засобів відповідної категорії;

7) документи на транспортний засіб та його складові частини, у тому числі реєстраційні документи;

8) документи про трудову діяльність, трудовий стаж і заробітну плату;

9) документи про освіту та/або професійну кваліфікацію, науковий ступінь, вчене звання, а також документи, пов'язані з проходженням навчання, видані закладами освіти;

10) довідки, висновки та інші документи, видані закладами охорони здоров'я;

11) документи Національного архівного фонду та інші архівні документи відповідно до законодавства про Національний архівний фонд та архівні установи;

12) рішення, вирoki, ухвали і постанови судів;

13) установчі документи юридичної особи;

14) рішення, висновки і дозволи, прийняті (видані) органами опіки та піклування відповідно до законодавства;

15) документи медико-соціальної експертизи;

16) посвідчення та документи, що підтверджують право громадянина на отримання соціальної допомоги;

17) документи про державні і відомчі нагороди, державні премії та знаки розрізнення.

5. Суб'єкт надання адміністративної послуги отримує відповідні документи або інформацію без участі суб'єкта звернення на підставі поданих у заяві відомостей, у тому числі шляхом доступу до інформаційних систем або баз даних інших суб'єктів надання адміністративних послуг, підприємств, установ або організацій, що належать до сфери їх управління, або через систему електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів.

6. Суб'єкт надання адміністративної послуги, підприємства, установи або організації, що належать до сфери його управління, які володіють документами або інформацією, необхідними для надання адміністративної послуги, зобов'язані:

1) забезпечити безоплатне надання таких документів або інформації не пізніше трьох робочих днів з дня отримання запиту від суб'єкта надання адміністративної послуги, якщо інше не передбачено законом;

2) вживати заходів для розбудови системи міжвідомчої електронної взаємодії, забезпечення безоплатного та відкритого доступу до власних інформаційних систем та баз даних, якщо інше не передбачено законом;

3) відповідно до закону забезпечити зберігання та захист інформації, отриманої в результаті надання адміністративної послуги;

4) забезпечити безоплатний віддалений доступ до власних інформаційних систем та електронних баз даних (реєстрів), що містять інформацію, необхідну для надання адміністративних послуг, адміністраторам центрів надання адміністративних послуг та суб'єктам надання таких адміністративних послуг, у тому числі через систему електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів;

5) вживати заходів для запровадження надання адміністративних послуг в електронній формі.

7. Суб'єкт надання адміністративних послуг забезпечує можливість безоплатного одержання суб'єктами звернення у достатній кількості бланків заяв та інших документів, необхідних для звернення за наданням адміністративної послуги, у тому числі одержання бланків з веб-сайтів суб'єктів надання адміністративних послуг, у центрах надання адміністративних послуг.

8. Суб'єкт надання адміністративних послуг забезпечує вільний доступ до своїх приміщень, у яких здійснюється прийом суб'єктів звернення, у тому числі належні умови для доступу осіб з обмеженими фізичними можливостями".

частину другу статті 19 викласти в такій редакції:

"2. Дії або бездіяльність посадових осіб, уповноважених відповідно до закону надавати адміністративні послуги, адміністраторів можуть бути оскаржені в порядку адміністративного оскарження та/або до суду в порядку, встановленому законом".

3. До приведення законодавчих актів у відповідність із цим Законом вони застосовуються в частині, що не суперечить принципам цього Закону.

4. Адміністративні провадження, які на день набрання чинності цим Законом перебувають на розгляді адміністративного органу, завершуються відповідно до положень цього Закону.

5. Адміністративні акти, прийняті після набрання чинності цим Законом, оскаржуються за правилами адміністративного оскарження у порядку, визначеному цим Законом.

6. Перебіг строків виконання процедур в адміністративному провадженні, що розпочалися до набрання чинності цим Законом, обчислюється відповідно до положень, які діють до набрання чинності цим Законом.

7. До забезпечення можливості подання заяв або скарг в електронній формі з використанням Єдиного державного вебпорталу електронних послуг такі заяви чи скарги в електронній формі подаються з використанням інших призначених для цього інформаційно-телекомунікаційних систем.

8. Кабінету Міністрів України:

1) протягом 12 місяців з дня опублікування цього Закону подати на розгляд Верховної Ради України пропозиції щодо приведення законодавчих актів України у відповідність із цим Законом;

2) протягом 18 місяців з дня опублікування цього Закону вжити заходів щодо прийняття та/або оновлення нормативних актів органів виконавчої влади, що впливає з цього Закону, забезпечивши набрання ними чинності одночасно з набранням чинності цим Законом.

9. Кабінету Міністрів України через 24 місяці з дня набрання чинності цим Законом поінформувати Верховну Раду України про стан виконання цього Закону.

Президент України

В. ЗЕЛЕНСЬКИЙ

м. Київ

17 лютого 2022 року

№ 2073-IX

Програмно-технічна підтримка – Управління комп'ютеризованих систем

Інформаційне наповнення – Відділ баз даних нормативно-правової інформації

© [Верховна Рада України](#) 1994-2022

Наукове видання

**АДМІНІСТРАТИВНЕ
І ФІНАНСОВЕ ПРАВО УКРАЇНИ:
ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА
В УМОВАХ СЬОГОДЕННЯ**

Збірник наукових праць

*матеріалів Міжнародної науково-практичної конференції
(м. Київ, листопад 2022 року)*

За загальною редакцією О. Ф. Андрійко

Матеріали друкуються в авторській редакції

Автори опублікованих матеріалів несуть
повну відповідальність за підбір, точність наведених
фактів, цитат, галузевої термінології та інших відомостей

Технічне редагування — *Дубенко В. М.*
Комп'ютерне верстання — *Думанецька С. С.*
Дизайн обкладинки — *Бабинець Н. А.*

Підписано до друку 16.12.2022 р.
Формат 60×84/16. Ум. друк. арк. 17,9.
Наклад 300 прим. Зам. № 1602-23.

Виготовлювач ТОВ «Талком».
м. Київ, вул. Львівська, 23,
тел./факс (044) 424-40-69, 424-56-26.
E-mail: ukraine.vdk@email.ua.

Свідцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 4538 від 07.05.2013.