4.1. Інструменти публічного адміністрування: нормативний акт, адміністративний акт, адміністративний договір

Публічне адміністрування здійснюється через систему правових інструментів (форм діяльності), за допомогою яких суб'єкти владних повноважень реалізують управлінські функції, забезпечують виконання законів та впливають на суспільні відносини. Основними інструментами публічного адміністрування є нормативні акти, адміністративні акти та адміністративні договори. Застосування кожного з них зумовлюється характером управлінського завдання, колом адресатів та юридичними наслідками відповідного рішення.

Загальною правовою основою використання інструментів публічного адміністрування є **частина друга статті 19 Конституції України**, відповідно до якої органи державної влади, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією і законами України. Вказаний принцип визначає вимоги законності, компетенції та процедурної визначеності для всіх форм управлінської діяльності.

Нормативний акт як інструмент публічного адміністрування

Нормативний акт суб'єкта публічної адміністрації є основною формою підзаконного регулювання, за допомогою якої забезпечується організація виконання законів, деталізація законодавчих положень та встановлення загальнообов'язкових правил у відповідній сфері управління. Його юридична природа визначається через сукупність характерних ознак, кожна з яких відображає специфіку цього інструменту публічного адміністрування.

Нормативний акт суб'єкта публічної адміністрації – це офіційне письмове рішення уповноваженого органу чи посадової особи, яке встановлює, змінює або скасовує загальнообов'язкові правила поведінки, розраховані на неодноразове застосування та адресовані невизначеному колу осіб.

Ознаки нормативного акта:

1. Наявність норм права

Нормативний акт містить правові норми, тобто **загальні правила поведінки**, що встановлюють права, обов'язки або заборони. Такі положення мають регулятивний характер і спрямовані не на вирішення конкретної індивідуальної справи, а на **врегулювання певного виду суспільних відносин**. Саме наявність нормативних приписів відрізняє нормативний акт від індивідуального адміністративного акта, який застосовує право до конкретної ситуації.

2. Загальний характер регулювання

Нормативний акт поширюється на **невизначене коло осіб**, які підпадають під його дію за певними ознаками (наприклад, суб'єкти господарювання, державні службовці, платники податків тощо). Адресати акта не визначаються персонально, а визначаються через загальні критерії. Це забезпечує однаковість правового регулювання та реалізацію принципу рівності перед законом.

3. Неодноразовість застосування

Нормативний акт розрахований на **багаторазове використання** в аналогічних ситуаціях. Його дія не вичерпується одноразовим виконанням, а зберігається протягом усього строку чинності. На відміну від індивідуального рішення, яке реалізується одноразово, нормативний акт формує постійний правовий режим у відповідній сфері.

4. Підзаконний характер

Нормативні акти суб’єктів публічної адміністрації мають підзаконний характер, тобто приймаються на основі та на виконання законів України. Вони не можуть змінювати зміст закону, встановлювати інше правове регулювання або виходити за межі делегованих повноважень. Така вимога випливає зі статті 19 Конституції України та підтверджується правовими позиціями Конституційного Суду України щодо пріоритету закону.

5. Компетенційний характер прийняття

Нормативний акт може бути прийнятий **лише** тим органом або посадовою особою, **які наділені відповідними** нормотворчими повноваженнями. Перевищення компетенції або прийняття акта без належної законодавчої підстави є порушенням принципу законності та може бути підставою для визнання акта незаконним у судовому порядку.

6. Дотримання встановленої процедури прийняття

Прийняття нормативного акта здійснюється **за спеціальною процедурою**, яка може включати підготовку проєкту, погодження з заінтересованими органами, проведення правової експертизи, державну реєстрацію (для актів центральних органів виконавчої влади) та інші процедурні дії. Процедурна форма забезпечує юридичну якість акта, його відповідність законодавству та прозорість нормотворчої діяльності.

7. Обов’язковість офіційного оприлюднення

Відповідно до статті 57 Конституції України нормативно-правові акти, що визначають права і обов’язки громадян, **підлягають доведенню до відома населення** у встановленому законом порядку. Неопублікований акт не може застосовуватися, оскільки це суперечить принципу правової визначеності та доступності права.

8. Ієрархічність у системі нормативних актів

Нормативні акти суб’єктів публічної адміністрації займають певне місце в ієрархії джерел права (постанови Кабінету Міністрів України, накази міністерств, рішення місцевих рад тощо). Кожен акт має відповідати актам вищої юридичної сили. Порушення ієрархії (наприклад, встановлення положень, що суперечать закону) є підставою для скасування акта.

9. Можливість офіційного скасування або визнання нечинним

Нормативний акт може бути скасований або змінений органом, який його прийняв, органом вищого рівня або визнаний протиправним і нечинним за рішенням адміністративного суду. Судовий контроль забезпечує дотримання принципів законності та верховенства права у сфері підзаконного регулювання.

Суб’єкти прийняття нормативних актів та їх повноваження

Право на прийняття нормативних актів у сфері публічного адміністрування мають лише ті органи публічної влади, яким такі повноваження прямо надані Конституцією або законами України. Нормотворча діяльність суб’єктів публічної адміністрації має похідний (підзаконний) характер і здійснюється виключно з метою реалізації та конкретизації законодавства.

1. Кабінет Міністрів України

Відповідно до статті 117 Конституції України Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, які є обов’язковими до виконання. Постанови Кабінету Міністрів України мають нормативний характер, якщо вони встановлюють загальні правила поведінки у відповідній сфері державного управління.

Нормотворчі повноваження уряду спрямовані на:

- забезпечення виконання законів України;
- реалізацію державної політики у відповідних сферах;

- визначення організаційно-правових механізмів функціонування системи виконавчої влади.

При цьому Кабінет Міністрів України не вправі встановлювати правове регулювання, яке змінює зміст закону або виходить за межі делегованих повноважень.

2. Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади

Міністерства, служби, агентства та інші центральні органи виконавчої влади видають нормативні акти у формі наказів, інструкцій, правил та положень. Такі акти приймаються в межах компетенції відповідного органу з метою:

- деталізації положень законів і актів Кабінету Міністрів України;
- визначення процедур реалізації державної політики;
- встановлення організаційних та технологічних вимог у відповідній сфері.

Нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади, що зачіпають права, свободи та законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер, підлягають державній реєстрації в установленому законодавством порядку та набирають чинності після їх офіційного оприлюднення.

3. Місцеві державні адміністрації

Відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» голови місцевих державних адміністрацій у межах своїх повноважень видають розпорядження, які можуть мати нормативний характер.

Нормативні акти місцевих державних адміністрацій спрямовані на:

- забезпечення виконання Конституції та законів України на відповідній території;
- реалізацію актів Президента України та Кабінету Міністрів України;
- вирішення питань соціально-економічного розвитку, управління майном, бюджету та інших питань місцевого значення у межах делегованих повноважень.

Такі акти є обов’язковими до виконання на відповідній території, але не можуть суперечити актам вищої юридичної сили.

4. Органи місцевого самоврядування

Органи місцевого самоврядування відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» приймають нормативні акти у формі рішень місцевих рад та їх виконавчих органів.

Нормотворча діяльність органів місцевого самоврядування спрямована на:

- регулювання питань місцевого значення;
- встановлення місцевих правил (наприклад, правил благоустрою, користування комунальним майном, місцевих податків і зборів у межах закону);
- забезпечення реалізації власних і делегованих повноважень територіальної громади.

Нормативні акти органів місцевого самоврядування мають територіальний характер дії та є обов’язковими для виконання всіма суб’єктами, які перебувають на відповідній території.

Таким чином, нормотворчі повноваження у сфері публічного адміністрування розподілені між різними рівнями публічної влади, однак їх реалізація завжди має підзаконний характер, здійснюється в межах компетенції відповідного органу та підпорядковується принципу ієрархії нормативно-правових актів. Це забезпечує узгодженість правового регулювання та відповідність діяльності публічної адміністрації вимогам законності.

Процедура прийняття та порядок скасування нормативних актів суб’єктів публічної адміністрації

Прийняття нормативного акта суб'єктом публічної адміністрації здійснюється у визначеній законом процедурній формі, яка забезпечує його законність, обґрунтованість, відповідність актам вищої юридичної сили та доступність для адресатів. Недотримання встановленої процедури може бути підставою для визнання нормативного акта незаконним.

Процедура прийняття нормативного акта передбачає:

1. Наявність законодавчих повноважень

Нормативний акт може бути прийнятий лише за умови, що відповідний орган прямо наділений нормотворчими повноваженнями Конституцією або законом. Така вимога випливає з частини другої статті 19 Конституції України, відповідно до якої суб'єкти публічної влади зобов'язані діяти лише на підставі та в межах повноважень, визначених законом. Відсутність належної правової підстави або вихід за межі компетенції означає перевищення владних повноважень і є підставою для визнання акта протиправним.

2. Погодження та правова експертиза

Проєкти нормативно-правових актів центральних органів виконавчої влади підлягають внутрішньому та міжвідомчому погодженню, а також правовій експертизі. Метою такої процедури є:

- перевірка відповідності проєкту Конституції та законам України;
- узгодження положень із чинною системою нормативно-правових актів;
- усунення правових колізій та дублювання регулювання;
- забезпечення юридичної якості та чіткості формулювань.

Правова експертиза також спрямована на запобігання прийняттю актів, що можуть порушувати права та законні інтереси фізичних і юридичних осіб.

3. Державна реєстрація нормативно-правових актів

Нормативно-правові акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які зачіпають права, свободи чи законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер, підлягають державній реєстрації в Міністерстві юстиції України.

Державна реєстрація передбачає:

- перевірку акта на відповідність Конституції та законам України;
- оцінку його відповідності актам вищої юридичної сили;
- включення акта до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів.

Акт, який підлягає державній реєстрації, але не пройшов її, не набирає чинності та не може застосовуватися.

4. Офіційне оприлюднення

Відповідно до статті 57 Конституції України нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, повинні бути доведені до відома населення у встановленому законом порядку. Офіційне оприлюднення є необхідною умовою набрання чинності актом.

Ця вимога забезпечує:

- доступність права;
- правову визначеність;
- можливість ознайомлення адресатів із новими правилами поведінки.

Неопублікований нормативний акт не може застосовуватися.

Скасування нормативних актів

Нормативний акт може бути змінений, скасований або визнаний нечинним у різних порядках залежно від суб'єкта та підстав такого рішення. Механізми скасування спрямовані на забезпечення законності та підтримання ієрархічної узгодженості нормативно-правових актів.

1. Скасування органом, який прийняв акт

Суб'єкт нормотворення має право самостійно скасувати або змінити власний нормативний акт у разі:

- втрати актуальності правового регулювання;
- необхідності приведення акта у відповідність до законодавства;
- виявлення помилок або недоліків у правовому регулюванні.

Таке скасування здійснюється шляхом прийняття нового нормативного акта.

2. Скасування органом вищого рівня

Орган публічної влади вищого рівня може скасувати нормативний акт підпорядкованого органу, якщо він:

- суперечить Конституції або законам України;
- не відповідає актам вищої юридичної сили;
- прийнятий із перевищенням повноважень.

Цей механізм забезпечує адміністративний контроль за діяльністю підпорядкованих суб'єктів та підтримання єдності державної політики.

3. Визнання нормативного акта протиправним і нечинним судом

Відповідно до статей 264–266 Кодексу адміністративного судочинства України нормативно-правові акти суб'єктів владних повноважень можуть бути оскаржені до адміністративного суду.

Суд перевіряє:

- відповідність акта Конституції та законам України;
- наявність компетенції у суб'єкта прийняття;
- дотримання встановленої процедури;
- відповідність принципам законності, пропорційності та правової визначеності.

У разі встановлення порушень суд визнає нормативний акт протиправним і нечинним повністю або в окремій частині. Таке рішення має загальнообов'язковий характер і спрямоване на усунення незаконного регулювання з правової системи.

Таким чином, процедура прийняття та механізми скасування нормативних актів забезпечують їх юридичну якість, відповідність принципу законності та ефективний контроль за нормотворчою діяльністю суб'єктів публічної адміністрації. Це є необхідною умовою стабільності правового регулювання та реалізації принципу верховенства права у сфері публічного адміністрування.

Адміністративний акт як індивідуальний інструмент управління

Адміністративний акт є основною формою індивідуальної управлінської діяльності суб'єктів публічної адміністрації, за допомогою якої здійснюється вирішення конкретних адміністративних справ, пов'язаних із реалізацією прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб або виконанням ними встановлених обов'язків.

Адміністративний акт – це індивідуальне рішення суб'єкта владних повноважень, прийняте в межах адміністративної процедури та спрямоване на набуття, зміну, підтвердження або припинення прав чи обов'язків конкретної особи або визначеного кола осіб.

Нормативне закріплення поняття адміністративного акта та загальних вимог до нього міститься у Законі України «Про адміністративну процедуру», відповідно до якого адміністративний акт є рішенням суб'єкта владних повноважень, прийнятим у результаті розгляду індивідуальної справи та спрямованим на набуття, зміну, припинення або підтвердження прав чи обов'язків конкретної особи або визначеного кола осіб.

Юридична природа адміністративного акта розкривається через сукупність його характерних ознак.

1. Індивідуальний характер

Адміністративний акт **адресований конкретній особі або чітко визначеному колу осіб**. На відміну від нормативного акта, він не встановлює загальних правил поведінки, а застосовує норми права до конкретної життєвої ситуації. Індивідуалізація проявляється у зазначенні конкретного адресата, фактичних обставин справи та правових підстав прийняття рішення.

2. Одноразове застосування

Адміністративний акт **розрахований на одноразову реалізацію**. Його дія вичерпується після виконання або настання передбачених ним правових наслідків (наприклад, видача дозволу, накладення штрафу, реєстрація права). Така ознака відрізняє адміністративний акт від нормативного, який діє постійно і застосовується багаторазово.

3. Владний (односторонній) характер

Адміністративний акт приймається **суб'єктом владних повноважень** у порядку одностороннього волевиявлення та є обов'язковим для виконання адресатом. Його юридична сила не залежить від згоди особи, щодо якої він прийнятий. Водночас реалізація владних повноважень повинна здійснюватися з дотриманням принципів законності, пропорційності, обґрунтованості та недискримінації.

4. Спрямованість на вирішення конкретної адміністративної справи

Адміністративний акт є результатом розгляду **індивідуальної адміністративної справи**, яка стосується конкретних правовідносин та фактичних обставин. Його прийняття передбачає встановлення фактичних даних, їх правову оцінку та застосування відповідних норм матеріального права. Така спрямованість забезпечує індивідуалізацію управлінського впливу та реалізацію принципу належного адміністрування.

5. Породження безпосередніх юридичних наслідків

Адміністративний акт **безпосередньо впливає** на правове становище особи, оскільки встановлює, змінює, підтверджує або припиняє її права чи обов'язки. Юридичні наслідки можуть мати як сприятливий характер (надання дозволу, реєстрація, призначення виплати), так і обмежувальний або обтяжливий характер (відмова у наданні послуги, застосування санкції, анулювання дозволу).

Суб'єкти прийняття адміністративних актів та їх повноваження

Адміністративні акти приймаються суб'єктами владних повноважень у межах їх компетенції з метою вирішення індивідуальних адміністративних справ. Коло таких суб'єктів визначається Конституцією України, законами та іншими нормативно-правовими актами, які встановлюють їх функції та повноваження у відповідних сферах публічного адміністрування.

1. Органи виконавчої влади

Органи виконавчої влади (Кабінет Міністрів України, міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації) приймають адміністративні акти в межах своїх управлінських повноважень. Такі акти спрямовані на індивідуальне застосування законодавства та вирішення конкретних питань, що належать до компетенції відповідного органу.

Адміністративні акти органів виконавчої влади можуть стосуватися, зокрема:

- надання або відмови у наданні адміністративних послуг;
- видачі дозволів, ліцензій, сертифікатів;
- реєстрації прав або статусів;
- застосування заходів адміністративного примусу;
- призначення виплат, компенсацій чи інших індивідуальних рішень.

Прийняття таких актів здійснюється на підставі закону, у межах визначеної компетенції та з дотриманням адміністративної процедури.

2. Органи місцевого самоврядування

Органи місцевого самоврядування (місцеві ради, їх виконавчі органи, сільські, селищні, міські голови) також приймають адміністративні акти при здійсненні власних і делегованих повноважень відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Індивідуальні рішення органів місцевого самоврядування можуть стосуватися:

- надання земельних ділянок або дозволів на їх розроблення;
- реєстрації місця проживання;
- надання дозволів у сфері благоустрою, будівництва, торгівлі;
- вирішення питань соціального забезпечення, житлових відносин та інших питань місцевого значення.

Такі акти є обов’язковими для адресатів і діють у межах відповідної територіальної громади.

3. Інші суб’єкти владних повноважень при здійсненні управлінських функцій

Адміністративні акти можуть прийматися також іншими суб’єктами, які не належать безпосередньо до системи органів виконавчої влади чи місцевого самоврядування, але наділені владними управлінськими повноваженнями законом.

До таких суб’єктів можуть належати:

- державні органи зі спеціальним статусом;
- державні колегіальні органи;
- державні та комунальні установи, підприємства чи організації – у випадках, коли вони здійснюють делеговані владні повноваження;
- суб’єкти публічного права або приватні особи, яким законом делеговано функції публічної адміністрації.

У цих випадках адміністративний акт має публічно-правовий характер лише за умови, що відповідний суб’єкт діє саме як носій владних управлінських повноважень, а не як учасник приватноправових відносин.

Процедура прийняття адміністративного акта

Прийняття адміністративного акта здійснюється в межах адміністративної процедури, порядок якої визначений Законом України «Про адміністративну процедуру». Процедурна форма спрямована на забезпечення законності, обґрунтованості та справедливості рішення, а також на гарантування прав особи у відносинах із публічною адміністрацією. Недотримання встановлених процедурних вимог може бути підставою для визнання адміністративного акта протиправним.

Адміністративна процедура включає кілька взаємопов’язаних стадій.

1. Відкриття адміністративного провадження

Адміністративне провадження розпочинається з моменту виникнення підстав для розгляду індивідуальної справи. Такою підставою може бути:

- звернення фізичної або юридичної особи (заява, клопотання, скарга);
- ініціатива самого адміністративного органу, якщо це передбачено законом;
- надходження інформації від інших органів або посадових осіб.

На цій стадії адміністративний орган перевіряє свою компетенцію, визначає предмет розгляду та забезпечує реєстрацію і належний процесуальний рух справи.

2. Збирання та оцінка доказів

Для прийняття обґрунтованого рішення адміністративний орган зобов'язаний встановити фактичні обставини справи. З цією метою здійснюється:

- витребування документів і відомостей;
- отримання пояснень від заінтересованих осіб;
- використання даних державних реєстрів та інформаційних систем;
- проведення перевірок або експертиз (у разі необхідності).

Оцінка доказів здійснюється з урахуванням їх належності, достовірності та достатності для прийняття рішення. Орган повинен діяти неупереджено та всебічно з'ясувати обставини справи.

3. Забезпечення права особи бути вислуханою

Однією з ключових гарантій адміністративної процедури є право особи висловити свою позицію перед прийняттям рішення, яке може вплинути на її права чи інтереси. Це право передбачає можливість:

- подавати пояснення, заперечення та додаткові документи;
- ознайомлюватися з матеріалами справи;
- брати участь у розгляді питання у встановлених законом формах.

Реалізація цього принципу забезпечує дотримання засад належного адміністрування, справедливості та змагальності у відносинах між особою і публічною адміністрацією.

4. Прийняття мотивованого рішення

За результатами розгляду справи адміністративний орган приймає адміністративний акт, який повинен бути законним, обґрунтованим і вмотивованим. Мотивованість означає, що рішення має містити:

- встановлені фактичні обставини;
- правові підстави його прийняття;
- обґрунтування висновків органу;
- зазначення порядку і строків його оскарження.

Вимога мотивованості забезпечує можливість перевірки законності рішення та реалізацію права особи на ефективний захист.

5. Доведення адміністративного акта до відома адресата

Адміністративний акт набуває юридичного значення для особи після його належного доведення до відома адресата. Це може здійснюватися шляхом:

- вручення під підпис;
- направлення поштовим або електронним зв'язком;

- іншим способом, передбаченим законом.

Належне повідомлення особи має важливе значення для обчислення строків виконання акта, а також строків його адміністративного або судового оскарження.

Вимоги до адміністративного акта та їх зміст

Адміністративний акт як результат індивідуальної управлінської діяльності повинен відповідати встановленим законом вимогам, що забезпечують його правомірність, справедливість та відповідність принципам належного адміністрування. Загальні стандарти правомірності адміністративних актів випливають із Конституції України, Закону України «Про адміністративну процедуру», а також із практики адміністративних судів щодо перевірки рішень суб'єктів владних повноважень.

1. Законність

Вимога законності означає, що адміністративний акт має бути прийнятий:

- на підставі норм матеріального права;
- у межах компетенції адміністративного органу;
- у спосіб і за процедурою, визначеними законом.

Законність передбачає як матеріальну правомірність рішення (відповідність змісту нормам права), так і процесуальну правомірність (дотримання адміністративної процедури). Порушення будь-якого з цих елементів є підставою для визнання адміністративного акта протиправним у судовому порядку.

2. Обґрунтованість

Адміністративний акт повинен ґрунтуватися на належно встановлених фактичних обставинах та їх правовій оцінці. Обґрунтованість означає, що:

- орган повно і всебічно дослідив обставини справи;
- використані докази є належними та достатніми;
- висновки органу логічно випливають із встановлених фактів.

Обґрунтованість тісно пов'язана з вимогою мотивованості рішення, яка забезпечує можливість перевірки його законності та захисту прав особи.

3. Пропорційність

Принцип пропорційності означає, що втручання адміністративного органу у права чи інтереси особи повинно бути необхідним і співмірним із метою, яку переслідує орган. Це передбачає:

- наявність легітимної публічної мети;
- вибір найменш обтяжливого для особи способу її досягнення;
- недопущення надмірного або невиправданого обмеження прав.

Застосування принципу пропорційності особливо важливе у випадках реалізації дискреційних повноважень.

4. Недискримінація

Адміністративний акт не може встановлювати різне ставлення до осіб без об'єктивного та розумного обґрунтування. Вимога недискримінації означає:

- однакове застосування правових норм до осіб, які перебувають у подібних правових ситуаціях;
- заборону необґрунтованих переваг або обмежень;

- дотримання принципу рівності перед законом і органами публічної влади.

Будь-які відмінності у правовому регулюванні повинні мати законну мету та бути об’єктивно виправданими.

5. Добросовісність

Адміністративний орган зобов’язаний діяти сумлінно, неупереджено та розумно, керуючись публічним інтересом і повагою до прав та законних інтересів особи. Добросовісність передбачає:

- відсутність зловживання владою;
- прийняття рішень без упередженості чи конфлікту інтересів;
- дотримання принципів справедливості, розумності та належного адміністрування.

Недобросовісне використання повноважень, формальний або упереджений підхід до розгляду справи може свідчити про протиправність адміністративного акта.

Скасування адміністративного акта

Адміністративний акт може бути змінений, скасований або визнаний протиправним у встановленому законом порядку. Механізми скасування спрямовані на забезпечення законності діяльності суб’єктів публічної адміністрації, захист прав і законних інтересів осіб, а також усунення неправомірних або помилкових управлінських рішень. Підстави та порядок перегляду адміністративних актів випливають із Закону України «Про адміністративну процедуру» та Кодексу адміністративного судочинства України.

Скасування адміністративного акта можливе у декількох формах.

1. Скасування органом, який прийняв акт

Суб’єкт владних повноважень має право самостійно скасувати або змінити прийнятий ним адміністративний акт у разі:

- виявлення його незаконності або помилковості;
- зміни фактичних обставин, які були підставою для його прийняття;
- необхідності приведення акта у відповідність до законодавства;
- подання заяви або скарги заінтересованою особою.

Такий перегляд може здійснюватися як з ініціативи адміністративного органу, так і за зверненням особи. При цьому орган повинен враховувати принцип правової визначеності та недопустимість погіршення становища особи без достатніх правових підстав.

2. Скасування органом вищого рівня

Адміністративний акт може бути скасований або змінений органом вищого рівня в порядку адміністративного (відомчого) контролю. Такий перегляд здійснюється у разі, якщо встановлено, що акт:

- прийнятий із перевищенням повноважень;
- суперечить Конституції або законам України;
- прийнятий із порушенням встановленої процедури;
- є необґрунтованим або порушує права та законні інтереси особи.

Цей механізм забезпечує внутрішній контроль у системі публічної адміністрації та сприяє виправленню помилок без звернення до суду.

3. Визнання адміністративного акта протиправним і його скасування судом

Відповідно до статті 2 Кодексу адміністративного судочинства України кожна особа має право звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішення, дія чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень порушують її права, свободи або законні інтереси.

Суд перевіряє, чи було адміністративний акт прийнято:

- на підставі та в межах повноважень;
- у спосіб, визначений законом;
- з дотриманням адміністративної процедури;
- обґрунтовано та пропорційно;
- без зловживання владою або дискрецією.

У разі встановлення порушень суд може визнати адміністративний акт протиправним та скасувати його повністю або частково. Судове рішення є обов'язковим до виконання та спрямоване на відновлення порушених прав особи.

Адміністративний договір як інструмент узгодженого управління: ознаки та їх зміст

Адміністративний договір є особливим інструментом публічного адміністрування, який поєднує договірну форму взаємодії сторін із реалізацією владних управлінських повноважень. Його застосування дозволяє забезпечити більш гнучке та узгоджене виконання публічних функцій, особливо у випадках, коли ефективне досягнення публічної мети потребує співпраці між суб'єктами.

Адміністративний договір – це дво- або багатостороння угода, однією зі сторін якої є суб'єкт владних повноважень, укладена з метою реалізації публічних функцій та спрямована на встановлення, зміну або припинення адміністративно-правових відносин.

Публічно-правова природа адміністративного договору підтверджується положеннями Кодексу адміністративного судочинства України, відповідно до пункту 3 частини першої статті 19 якого спори, що виникають з адміністративних договорів, підлягають розгляду адміністративними судами.

Юридична природа адміністративного договору розкривається через сукупність його характерних ознак.

1. Публічно-правовий характер

Адміністративний договір виникає у сфері публічного права та регулює відносини, пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування. На відміну від цивільно-правових договорів, його зміст спрямований не на задоволення приватного інтересу сторін, а на реалізацію завдань публічного управління. До таких відносин застосовуються принципи адміністративного права та стандарти публічного управління.

2. Участь суб'єкта владних повноважень

Обов'язковою стороною адміністративного договору є суб'єкт владних повноважень, який діє в межах наданої йому законом компетенції. Такий суб'єкт виступає не як рівноправний учасник цивільного обороту, а як носій публічної влади, який реалізує свої управлінські функції через договірну форму. Відсутність владних повноважень або їх незастосування свідчить про приватноправовий характер відносин.

3. Спрямованість на реалізацію публічного інтересу

Метою адміністративного договору є досягнення суспільно значущого результату, який відповідає публічним потребам (наприклад, організація надання публічних послуг, реалізація державних чи місцевих програм, забезпечення охорони культурної спадщини тощо).

Публічний інтерес визначає зміст зобов’язань сторін, умови виконання договору та межі їх поведінки.

4. Поєднання елементів рівності сторін та владності

Адміністративний договір укладається на основі взаємного волевиявлення сторін, що відображає принцип узгодженості та формальну рівність учасників при його укладенні. Водночас у процесі виконання договору суб’єкт владних повноважень зберігає можливість реалізації своїх управлінських функцій, що зумовлює наявність владного елементу у відповідних правовідносинах.

5. Можливість одностороннього втручання з боку публічного суб’єкта

На відміну від приватноправових договорів, адміністративний договір може передбачати право суб’єкта владних повноважень змінювати або припиняти його в односторонньому порядку у випадках, визначених законом або умовами договору. Така особливість обумовлена необхідністю забезпечення публічного інтересу та безперервності виконання публічних функцій.

Сторони адміністративного договору та їх правовий статус

Склад сторін адміністративного договору визначається його публічно-правовою природою та функціональним призначенням. Обов’язковою умовою існування адміністративного договору є участь у ньому суб’єкта владних повноважень, який реалізує свої управлінські функції у договірній формі. Інша сторона може мати як публічно-правовий, так і приватноправовий статус, однак характер правовідносин у будь-якому випадку визначається метою реалізації публічного інтересу.

1. Суб’єкт владних повноважень

Обов’язковою стороною адміністративного договору є суб’єкт владних повноважень, який діє в межах компетенції, визначеної Конституцією та законами України. До таких суб’єктів належать органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, а також інші суб’єкти, які здійснюють владні управлінські функції на підставі закону.

У межах адміністративного договору суб’єкт владних повноважень:

- реалізує публічні функції та повноваження;
- забезпечує досягнення публічної мети;
- контролює виконання умов договору;
- у передбачених законом або договором випадках може застосовувати владні механізми впливу.

Водночас такий суб’єкт не може виходити за межі своєї компетенції або використовувати договірну форму для обходу вимог закону.

2. Інший суб’єкт владних повноважень

Адміністративний договір може укладатися між двома або більше суб’єктами владних повноважень. Такі договори використовуються для:

- розмежування або координації повноважень;
- делегування окремих функцій;
- спільної реалізації державних чи місцевих програм;
- організації міжвідомчої взаємодії.

У цьому випадку адміністративний договір виступає інструментом координації діяльності органів публічної влади та забезпечення ефективності публічного управління.

3. Фізична або юридична особа

Іншою стороною адміністративного договору може бути фізична або юридична особа (у тому числі суб'єкт господарювання). У таких правовідносинах приватна особа бере на себе певні зобов'язання, пов'язані з реалізацією публічного інтересу, наприклад:

- виконання умов щодо використання об'єктів, які мають публічне значення;
- участь у реалізації публічних програм чи проєктів;
- дотримання спеціального режиму діяльності у визначеній сфері.

Особливості укладення адміністративного договору

Укладення адміністративного договору має специфічні риси, зумовлені його публічно-правовою природою та спрямованістю на реалізацію владних управлінських функцій. На відміну від приватноправових договорів, свобода договору у цій сфері є обмеженою вимогами законності, публічного інтересу та процедурними гарантіями прозорості й обґрунтованості управлінських рішень.

1. Наявність законодавчої підстави

Адміністративний договір може укладатися лише у випадках, коли можливість його застосування прямо передбачена законом або випливає з компетенції суб'єкта владних повноважень. Така вимога випливає з частини другої статті 19 Конституції України, відповідно до якої органи публічної влади зобов'язані діяти лише на підставі та в межах повноважень, визначених законом.

Законодавча підстава визначає:

- мету укладення договору;
- коло можливих сторін;
- істотні умови або межі договірного регулювання;
- повноваження адміністративного органу щодо контролю, зміни або припинення договору.

Відсутність належної правової підстави може свідчити про вихід за межі компетенції та зумовлює протиправність відповідного правочину.

2. Дотримання публічної процедури

Укладення адміністративного договору здійснюється з дотриманням встановлених процедурних вимог, які забезпечують відкритість, об'єктивність і недискримінаційний характер прийняття рішення. Залежно від виду договору такі процедури можуть включати:

- проведення конкурсу або відбору (наприклад, у разі надання права на здійснення певної діяльності або використання об'єктів публічної власності);
- погодження умов договору з іншими органами або посадовими особами;
- прийняття відповідного рішення уповноваженим органом чи його колегіальним складом;
- перевірку відповідності договору законодавству та публічним інтересам.

Дотримання процедурних вимог забезпечує легітимність адміністративного договору та мінімізує ризики зловживання владними повноваженнями.

3. Спрямованість на виконання публічного завдання

Адміністративний договір укладається виключно з метою досягнення публічно значущого результату, пов'язаного з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування. Його зміст повинен бути безпосередньо пов'язаний із:

- реалізацією державної або місцевої політики;
- забезпеченням надання публічних послуг;
- виконанням управлінських або організаційних функцій;
- досягненням суспільно корисного ефекту.

Спрямованість на публічне завдання визначає межі договірної автономії сторін та обумовлює можливість застосування спеціальних механізмів контролю або одностороннього втручання з боку суб'єкта владних повноважень у разі загрози публічному інтересу.

Припинення або розірвання адміністративного договору

Припинення адміністративного договору є завершальною стадією відповідних публічно-правових відносин і може відбуватися у різних формах залежно від підстав та характеру правовідносин. Особливості припинення такого договору зумовлені його публічно-правовою природою, необхідністю забезпечення стабільності правовідносин та водночас можливістю захисту публічного інтересу. Порядок припинення має відповідати принципам законності, правової визначеності та пропорційності.

Припинення або розірвання адміністративного договору можливе у кількох основних формах.

1. Припинення за згодою сторін

Адміністративний договір може бути припинений на підставі взаємного волевиявлення сторін, якщо вони дійшли згоди щодо завершення відповідних правовідносин. Такий спосіб припинення застосовується у випадках, коли:

- досягнуто мету договору;
- подальше його виконання втратило практичне значення;
- сторони домовилися про зміну умов співпраці або її припинення.

При цьому припинення за згодою сторін не повинно суперечити вимогам законодавства або порушувати публічний інтерес, оскільки суб'єкт владних повноважень зобов'язаний діяти в межах своєї компетенції та забезпечувати виконання покладених на нього функцій.

2. Одностороннє припинення у випадках, передбачених законом або договором

З огляду на публічно-правову природу адміністративного договору суб'єкт владних повноважень у визначених законом або умовами договору випадках може прийняти рішення про його зміну або розірвання в односторонньому порядку. Така можливість зумовлена необхідністю оперативного реагування на обставини, що можуть впливати на реалізацію публічного інтересу.

Підставами для одностороннього припинення можуть бути:

- істотне порушення умов договору іншою стороною;
- зміна обставин, що унеможливлює досягнення публічної мети;
- необхідність забезпечення державних або місцевих потреб;
- інші випадки, прямо передбачені законом або договором.

При цьому одностороннє втручання повинно бути обґрунтованим, пропорційним і не допускати зловживання владними повноваженнями.

3. Припинення або розірвання за рішенням адміністративного суду

Відповідно до положень Кодексу адміністративного судочинства України спори, що виникають у зв'язку з укладенням, виконанням або припиненням адміністративних договорів, належать до юрисдикції адміністративних судів.

Суд може розірвати або визнати договір недійсним у разі, якщо встановлено:

- його невідповідність закону;
- перевищення повноважень суб'єктом владних повноважень;
- істотне порушення прав чи законних інтересів сторін;
- інші підстави, що свідчать про протиправність або неможливість подальшого виконання договору.

Судовий контроль забезпечує баланс між публічними та приватними інтересами і гарантує ефективний захист прав учасників відповідних правовідносин.

Сфери застосування та приклади адміністративних договорів

Адміністративні договори використовуються як інструмент узгодженого управління у тих випадках, коли досягнення публічної мети потребує координації дій різних суб'єктів або залучення приватних осіб до виконання публічних функцій. Сфера їх застосування визначається характером публічних завдань і повноважень суб'єктів владних повноважень, а також наявністю законодавчих підстав для використання договірної форми.

Адміністративні договори застосовуються, зокрема, у таких сферах.

1. Делегування повноважень

Адміністративний договір може використовуватися для передачі виконання окремих публічних функцій від одного суб'єкта владних повноважень іншому або для визначення порядку їх здійснення. Такі договори дозволяють:

- розмежувати компетенцію між органами;
- оптимізувати виконання управлінських функцій;
- забезпечити ефективну реалізацію делегованих повноважень.

Делегування повноважень можливе лише за наявності відповідної законодавчої підстави та не означає передачу самої компетенції, а лише організацію її здійснення.

2. Співробітництво органів влади

Адміністративні договори широко застосовуються для координації діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. У межах таких договорів визначаються:

- порядок спільного виконання завдань;
- розподіл відповідальності між сторонами;
- механізми обміну інформацією та ресурсами.

Ця форма взаємодії сприяє узгодженості дій різних органів та підвищує ефективність публічного управління.

3. Реалізація державних і місцевих програм

Адміністративні договори можуть укладатися з метою виконання програм соціально-економічного розвитку, інфраструктурних проєктів, програм у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, екології тощо. У таких договорах визначаються:

- обсяг і зміст зобов'язань сторін;
- джерела фінансування;
- строки реалізації заходів;
- порядок контролю за виконанням.

Договірна форма дозволяє залучати до реалізації публічних програм як інші органи влади, так і суб'єктів господарювання.

4. Надання адміністративних послуг

Адміністративні договори можуть використовуватися для організації процесу надання адміністративних послуг, зокрема у випадках:

- залучення суб'єктів до технічного або організаційного забезпечення надання послуг;
- визначення порядку взаємодії між органами влади;
- встановлення умов використання ресурсів або інфраструктури для надання послуг.

Такі договори спрямовані на підвищення доступності, якості та ефективності публічних послуг.

Приклади адміністративних договорів

До найбільш поширених різновидів адміністративних договорів належать:

- **угоди про розподіл або координацію повноважень між органами публічної влади**, які визначають порядок спільної діяльності або взаємодії;
- **державні контракти (договори) для забезпечення державних потреб**, якщо вони укладаються в межах реалізації публічних функцій і мають публічно-правову мету;
- **концесійні договори**, що передбачають передачу приватному суб'єкту права на створення чи управління об'єктами інфраструктури або надання суспільно значущих послуг;
- **охоронні договори** (наприклад, у сфері охорони культурної спадщини);
- **договори про організацію або забезпечення надання адміністративних послуг**;
- **договори про використання природних чи інших публічних ресурсів**, якщо вони спрямовані на реалізацію публічного інтересу.

Водночас визначальним критерієм віднесення договору до адміністративних є не його назва або форма, а характер правовідносин – участь суб'єкта владних повноважень у здійсненні управлінських функцій та спрямованість договору на досягнення публічної мети.

Порівняльна схема: нормативний акт, адміністративний акт і адміністративний договір

№	Ознака	**Нормативний акт**	**Адміністративний акт**	**Адміністративний договір**
1	**Сутність (визначення)**	Офіційне рішення органу влади, що **встановлює загальні, багаторазові правила поведінки** для невизначеного кола осіб.	Індивідуальне владне рішення адміністративного органу, яке **вирішує конкретну справу щодо конкретної особи**.	Угода між адміністративним органом і фізичною або юридичною особою (або іншим органом), спрямована на **встановлення, зміну чи припинення адміністративно-правових відносин**.
2	**Характер**	Загальний (нормативний).	Індивідуальний (персоніфікований).	Двосторонній (договірний, але підпорядкований

№	Ознака	**Нормативний акт**	**Адміністративний акт**	**Адміністративний договір**
				адміністративному праву).
3	**Сфера дії**	Необмежене коло осіб і випадків.	Лише конкретна справа або особа.	Учасники, прямо зазначені в договорі.
4	**Правова природа**	Джерело адміністративного (публічного) права.	Застосування норм адміністративного права.	Форма реалізації владних повноважень через погодження волі сторін.
5	**Форма**	Письмова, публікується (зазвичай у офіційних джерелах).	Письмова (рішення, постанова, наказ тощо).	Письмова угода, що має юридичну силу.
6	**Хто видає / укладає**	Органи виконавчої влади, місцевого самоврядування, інші суб'єкти нормотворчості.	Орган або посадова особа, що має адміністративну компетенцію у конкретній сфері.	Адміністративний орган і друга сторона (фізична, юридична особа або інший орган).
7	**Юридична сила**	Вища за індивідуальні акти (встановлює норми).	Похідна – ґрунтується на нормативному акті.	Також похідна – укладається відповідно до нормативних актів.
8	**Волевиявлення**	Одностороннє, владне.	Одностороннє, владне.	Двостороннє (взаємне погодження сторін, але з елементом влади).
9	**Права та обов'язки, що виникають**	Загальні, для невизначеного кола осіб.	Індивідуальні, для конкретної особи.	Взаємні, визначені сторонами, але в межах публічного права.
10	**Оскарження**	У судовому порядку (як нормативно-правовий акт, якщо порушує права).	У адміністративному чи судовому порядку (через скаргу або позов).	У судовому порядку (оспорюється недійсність чи невиконання).
11	**Приклади**	Постанова КМУ, наказ міністерства, рішення місцевої ради.	Рішення про видачу/відмову у дозволі, штраф, звільнення держслужбовця.	Договір між державою і підприємцем про надання адміністративних послуг, делегування повноважень, виконання соціальних програм.
12	**Правові наслідки**	Створює правові норми, які діють постійно до зміни або скасування.	Створює або припиняє права/обов'язки конкретної особи.	Встановлює взаємні обов'язки сторін у сфері публічного управління.

№	Ознака	**Нормативний акт**	**Адміністративний акт**	**Адміністративний договір**
13	**Публічність**	Має бути офіційно оприлюднений.	Повідомляється конкретній особі.	Не завжди публікується, але укладається відкрито та прозоро.
14	**Підстава виникнення**	Нормотворча компетенція органу.	Адміністративна компетенція у конкретній справі.	Необхідність погодженої дії сторін у публічному інтересі.
15	**Мета**	Врегулювання широких суспільних відносин.	Реалізація норм права у конкретному випадку.	Досягнення публічно значущої мети спільними зусиллями сторін.

Порівняльна характеристика нормативного акта, адміністративного акта та адміністративного договору

Нормативний акт, адміністративний акт і адміністративний договір є основними інструментами (формами) діяльності публічної адміністрації. Кожен із них використовується залежно від характеру управлінського завдання, способу впливу на правовідносини та кола адресатів. Їх відмінності проявляються у юридичній природі, порядку прийняття (укладення), характері регулювання та правових наслідках.

Ключові критерії розмежування:

1. Характер правового регулювання

Нормативний акт встановлює загальні правила поведінки для невизначеного кола осіб і формує правовий режим у певній сфері.

Адміністративний акт застосовує норми права до конкретної ситуації та вирішує індивідуальну адміністративну справу.

Адміністративний договір визначає права та обов’язки сторін шляхом узгодження їх волевиявлення з метою реалізації публічного інтересу.

2. Коло адресатів

Нормативний акт адресований невизначеному колу осіб, які підпадають під його дію за загальними ознаками.

Адміністративний акт адресований конкретній особі або визначеному колу осіб.

Адміністративний договір поширює свою дію лише на сторони договору.

3. Юридична природа

Нормативний акт є підзаконним нормативно-правовим актом.

Адміністративний акт є одностороннім індивідуальним владним рішенням.

Адміністративний договір є дво- або багатосторонньою угодою публічно-правового характеру, що поєднує елементи узгодженості та владності.

4. Порядок прийняття (укладення)

Нормативний акт приймається у порядку нормотворчої процедури, яка передбачає погодження, правову експертизу, державну реєстрацію (у визначених випадках) та офіційне оприлюднення.

Адміністративний акт приймається у межах адміністративної процедури після розгляду індивідуальної справи з дотриманням вимог щодо обґрунтованості, мотивованості та забезпечення прав особи.

Адміністративний договір укладається за взаємною згодою сторін із дотриманням публічної процедури та за наявності законодавчої підстави.

5. Кількість застосувань

Нормативний акт розрахований на багаторазове застосування протягом строку його чинності.

Адміністративний акт має одноразовий характер і вичерпує свою дію після реалізації.

Адміністративний договір діє протягом визначеного строку або до виконання сторонами своїх зобов’язань.

6. Спосіб впливу на особу

Нормативний акт встановлює загальні обов’язкові правила.

Адміністративний акт безпосередньо змінює правовий статус конкретної особи (надає право, встановлює обов’язок, застосовує обмеження тощо).

Адміністративний договір встановлює взаємні права та обов’язки сторін, спрямовані на досягнення публічної мети.

7. Порядок контролю та оскарження

Нормативні акти можуть бути визнані протиправними і нечинними в порядку адміністративного судочинства.

Адміністративні акти можуть бути оскаржені в адміністративному або судовому порядку як індивідуальні рішення суб’єкта владних повноважень.

Спори щодо укладення, виконання або припинення адміністративних договорів розглядаються адміністративними судами (пункт 3 частини першої статті 19 Кодексу адміністративного судочинства України).

Таким чином, зазначені інструменти забезпечують різні способи реалізації функцій публічної адміністрації: нормативний акт – загальне регулювання, адміністративний акт – індивідуальне владне вирішення справ, адміністративний договір – узгоджене виконання публічних завдань. Їх комплексне застосування дозволяє забезпечити ефективність публічного управління та реалізацію принципів законності, пропорційності та верховенства права.