

Олександр
БАНДУРКА

**АДМІНІСТРАТИВНИЙ
ПРОЦЕС
УКРАЇНИ**

МОНОГРАФІЯ

Харків
«Майдан»
2019

УДК 342.9.03(477)
Б 23

Бандурка О.М.
Б 23 Адміністративний процес України: монографія /
О.М. Бандурка. – Харків: ХНУВС, Майдан, 2019. – 422 с.
ISBN 978-966-372-696-0.

В монографії досліджуються на системному рівні основні питання теорії адміністративного процесу, ведеться пошук відповідей на питання, безпосередньо пов'язані з українським суспільством, і в першу чергу, зі сферою державного управління, адміністративного захисту прав і свобод людини і громадянина. Значну увагу приділено змісту, сутності та призначені адміністративного процесу, суб'єктам адміністративного процесу. Проаналізовані різновиди адміністративних проваджень, як складових адміністративного процесу, охарактеризовані адміністративно-процесуальні відносини в контексті загальної теорії права, адміністративного права і процесу.

Монографія призначена для науковців, викладачів (ад'юнктів) та студентів (магістрів) вищих навчальних закладів юридичного профілю та працівників органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів владних повноважень та може являти інтерес для всіх, хто цікавиться проблемами адміністративного процесу.

УДК 342.9.03(477)

Рецензенти:

доктор юридичних наук, професор
член-кореспондент Національної академії правових наук України
Стеценко С.П.

доктор юридичних наук, професор
Стародубцев А.А.

доктор юридичних наук, доцент
Джафарова М.В.

*Рекомендовано Вченою радою
Харківського національного університету внутрішніх справ
(протокол № 07 від 28.05.2019)*

ЗМІСТ

Вступ	5
Розділ 1. Зміст та призначення адміністративного процесу	9
1.1. Поняття і зміст адміністративного процесу	9
1.2. Структура адміністративного процесу	25
1.3. Цілі, завдання та призначення адміністративного процесу	38
1.4. Адміністративно-процесуальний режим та принципи адміністративного процесу	45
1.5. Адміністративно-процесуальні норми і адміністративно-процесуальні відносини	61
1.6. Новели та зміни в адміністративному процесі	70
1.7. Європейські стандарти адміністративного процесу	81
Розділ II. Суб'єкти адміністративного процесу	103
2.1. Система суб'єктів адміністративного процесу	103
2.2. Громадяни як суб'єкти адміністративного права	114
2.3. Органи публічного адміністрування, в ролі суб'єктів адміністративного процесу	140
2.4. Органи прокуратури як суб'єкти адміністративного процесу	147
2.5. Сторони в адміністративному процесі	152
2.6. Учасники адміністративного процесу, які не мають юридичної заінтересованості у вирішенні адміністративної справи	160
2.7. Єдина судова інформаційно-телекомунікаційна система адміністративного судочинства як складова електронного суду	176
Розділ III. Адміністративно-процесуальні провадження	183
3.1. Загальна характеристика адміністративно-процесуальних проваджень	183

3.2. Адміністративні процедури в адміністративному процесі	189
3.3. Адміністративні провадження з підготовки та ухвалення нормативних актів управління	210
3.4. Провадження з ухвалення індивідуальних актів управління	224
3.5. Адміністративно-процесуальні провадження за зверненням громадян	228
3.6. Провадження із забезпечення публічної безпеки і порядку	245
3.7. Провадження у справах про адміністративні правопорушення	274
3.8. Дисциплінарні провадження	292
3.9. Виконавчі провадження	320
3.10. Контрольні провадження	341
3.11. Адміністративні провадження з питань громадянства	360
3.12. Інші адміністративні провадження	365
3.13. Провадження із здійснення діловодства	388
Список використаних джерел	411

ВСТУП

Адміністративний процес розуміється, як врегульована нормами адміністративно-процесуального права, владна діяльність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів владних повноважень.

Адміністративний процес реалізується в різних формах, зокрема, як діяльність органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування з прийняття нормативно-адміністративних актів в порядку, встановленому адміністративно-процесуальною формою; як діяльність суб'єктів владних повноважень з вирішення спорів, а також по застосуванню, в межах встановлених законом, заходів адміністративного і дисциплінарного примусу; як особливий вид діяльності з вирішення окремих видів адміністративних справ, стосовно яких встановлено особливий порядок їх вирішення.

Особливістю адміністративного процесу є те, що сфера його застосування не вичерпується реалізацією норм адміністративного права і регулюванням адміністративно-правових відносин. Правозастосовна діяльність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів владних повноважень, їх посадових осіб пов'язана з нормами інших галузей права (фінансового, трудового, земельного, кримінального, цивільного тощо). Застосування норм інших галузей права в сфері державного управління здійснюється в порядку і за правилами встановленими нормами адміністративного процесу.

Адміністративний процес розуміється в широкому і вузькому значенні.

Адміністративний процес в широкому розумінні це діяльність по застосуванню адміністративно-правових норм і вирішення індивідуальних справ виконавчими і розпорядчими органами державної влади і місцевого самоврядування; у вузькому розумінні – врегульована правовими нормами діяльність державних органів по вирішенню адміністративно-правових спорів, виникаючих між учасниками (сторонами) правових відносин, а також по застосуванню заходів адміністративного примусу.

З проблем визначення суті, змісту і призначення адміністративного процесу у вчених і практиків існують різні підходи, які будуть розглянуті на наступних сторінках монографії.

Кодекс адміністративного судочинства України визначає лише поняття адміністративного судочинства, як діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення справ у порядку встановленому цим кодексом, а суб'єкти владних повноважень – органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові чи службові особи, інші суб'єкти при здійсненні ними публічно-владних повноважень на підставі законодавства, в тому числі на виконання державних повноважень, або наданні адміністративних послуг.

Розуміння адміністративного процесу тільки в межах застосування заходів адміністративного примусу не є логічним, оскільки юрисдикційна діяльність являє собою лише частину виконавчо-розпорядчої діяльності, здійснюваної державними органами і органами місцевого самоврядування, а зведення адміністративного процесу до розгляду тільки деяких категорій справ юрисдикційного характеру, означає по суті невизнання адміністративно-процесуального управлінського характеру різносторонньої діяльності органів публічної адміністрації.

Під органами публічного адміністрування слід розуміти систему органів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів владних повноважень, підприємств, установ, організацій, які наділені адміністративно-управлінськими функціями, та діють з метою забезпечення як інтересів держави, так і інтересів суспільства в цілому, забезпечення прав і свобод громадян, а також сукупність цих адміністративно-управлінських дій і заходів, встановлених законом.

Обмеження функцій адміністративного процесу тільки юрисдикційною діяльністю фактично виключає із його сфери розгляд і вирішення різноманітних індивідуальних спорів позитивного характеру, які знаходяться в компетенції органів публічного адміністрування.

Адміністративний процес являється формою застосування системи адміністративно-правових норм і обслуговує не тільки галузь матеріального адміністративного права, але і матеріальні норми інших галузей права, наприклад земельного, трудового, фінансового тощо.

Зведення суті адміністративного процесу тільки до юрисдикційної діяльності урівнює його з кримінальним та цивільним проце-

сом, що не є правильним, оскільки адміністративний процес регулює значно ширше коло правовідносин, чим інші правові процеси.

Нарешті розподіл адміністративного процесу на сам процес і адміністративне провадження як рівні частини, не може бути сприйнятним, оскільки провадження з конкретних категорій адміністративних справ є складовою частиною адміністративного процесу, а адміністративне провадження реалізується в діях органів (посадових осіб) державної влади, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів публічного адміністрування щодо забезпечення правопорядку, дотримання законності, профілактики протиправної поведінки, припинення протиправних дій, усунення наслідків проступків, притягнення осіб, що вчинили проступки до адміністративної відповідальності.

З огляду на вище сказане, співвідношення адміністративного провадження і адміністративного процесу сприйняти як відносини частини і цілого.

В Україні з її вибором європейського шляху розвитку, процесами демократизації і децентралізації, реформування системи державного управління і органів місцевого самоврядування розширяється і удосконалюється процесуально-правова регламентація всіх сфер суспільного життя. Різносторонні і складні взаємовідносини виконавчих органів державної влади між собою і з громадянами, з громадськими об'єднаннями, з іншими суб'єктами права потребують належного визначення прав і повноважень кожного та порядку взаємовідносин між ними. Механізм таких взаємовідносин має забезпечувати чітке адміністративно-процесуальне регулювання. В цьому відношенні адміністративний процес можна визначити як сукупність певних правил на основі яких здійснюється виконавчо-розпорядча діяльність в державі.

Автор розуміє, що всю систему адміністративного процесу, його доктринальні засади, поняття і джерела адміністративно-процесуального права, норми адміністративного процесу та його зв'язок з іншими галузями права і науки, поняття і класифікацію суб'єктів адміністративного процесу, особливості адміністративного процесуального статусу громадян та суб'єктів владних повноважень, види різних адміністративних проваджень, поняття та види актів публічного адміністрування, стадії адміністративного судочинства розглянути в одній монографії повністю не можливо.

Сподіваюсь, що колеги вчені-адміністративісти прогалани, що допущені в пропонованому дослідженні, усунуть своїми науковими працями.

Автор висловлює щирю вдячність відомим вченим-адміністративістам Битяку Юрію Прокоповичу, Комзюку Анатолію Трохимовичу, Мельнику Роману Сергійовичу, Бевзенко Володимиру Михайловичу, Гарашуку Володимиру Миколайовичу, Бандурці Олександрю Олександровичу, Коломієць Тетяні Олександрівні, Джафаровій Марині В'ячеславівні, Стеценко Семену Григоровичу, Харитоновій Олені Іванівні, Кравцовій Тетяні Миколаївні, Беспаловій Ользі Ігорівні та іншим вченим, за їх активну участь в розвитку науки адміністративного процесу, власні наукові позиції і підходи до розуміння суті, завдання і призначення адміністративного процесу. Особливу вдячність і визнання висловлюю світлій пам'яті Миколі Миколайовичу Тищенко, доктору юридичних наук, члену-кореспонденту Національної академії правових наук України, спільно з яким ми видали ще в 2002 році в Україні підручник «Адміністративний процес», окремі положення якого, що не втратили своєї актуальності, використані в монографії.

Розділ 1

ЗМІСТ ТА ПРИЗНАЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ

1.1. Поняття і зміст адміністративного процесу

В Україні, як незалежній, демократичній, соціальній і правовій державі, розширюється сфера й удосконалюється процесуальна регламентація усіх видів державної діяльності. Очевидно, що багато матеріальних норм права у сфері державного управління не можуть повноцінно реалізовуватися без удосконалення відповідного процесуального механізму.

Значною мірою це зумовлено тим, що органи виконавчої влади й державного адміністративно-правового управління діють, у всіх сферах життя суспільства, ухвалюючи безліч нормативних актів з широкого кола питань, у тому числі тих, що торкаються прав і свобод конкретних громадян. У свою чергу, громадяни практично щодня звертаються в різні виконавчі органи влади для розв'язання конкретних питань, пов'язаних із реалізацією і захистом наданих їм прав та виконанням покладених на них обов'язків. Багатоманітними і складними є й стосунки виконавчих органів держави між собою та недержавними організаціями і об'єднаннями громадян, що потребує особливого адміністративно-процесуального врегулювання. Це являє собою найважливішу передумову забезпечення правової захищеності громадян, з одного боку, і чіткого функціонування всіх ланок органів виконавчої влади – з іншого.

Нині адміністративний процес як реальне правове явище заняв належне місце в низці інших галузей вітчизняного права. Проте його сутність і правову природу далеко не завжди розглядають однозначно. Час і значні зміни в житті держави виявили непереконливість деяких поглядів на адміністративний процес, інші ж можуть слугувати теоретичною базою для подальшої оптимізації й удосконалювання нормативного регулювання в цій сфері.

Свого часу С. С. Студенікін відзначав, що **адміністративний процес** – це сукупність визначених правил, на підставі яких здійснюється виконавчо-розпорядницька діяльність. Із здійсненням діяльності виконавчих органів пов'язував адміністративний процес і А. Є. Луньов¹.

Упродовж багатьох років полеміка про поняття адміністративного процесу точилася між представниками двох головних напрямів. Такі вчені-адміністративісти й теоретики, як О. М. Якуба, Г. Ї. Петров, А. П. Коренев, В. Д. Сорокін, Д. Н. Бахрах, В. І. Новосолов, В. М. Манохін, В. М. Горшенев, Р. С. Павловський та ін., тлумачать адміністративний процес у широкому розумінні.

Інша група вчених трактує його у вузькому розумінні, тобто пов'язує тільки з розглядом адміністративних справ (Н. Г. Саліщева, В.С. Тадевосян, А. П. Ключниченко, Комзюк А.Т., М. І. Пискотін, А. В. Самійленко та ін.).

Як бачимо, в українській юридичній науці в сучасних умовах склалося два підходи до визначення поняття «адміністративний процес». Як вже було зазначено, його розглядають у вузькому змісті, як провадження у справах про адміністративні правопорушення і в широкому, як врегульований законодавством порядок розгляду індивідуально – конкретних спорів в сфері виконавчої діяльності державних органів влади та інших суб'єктів владних повноважень.

Адміністративний процес, як юридичне явище, характеризується тим, що при його здійсненні виникають адміністративно-процесуальні відносини – самостійний вид адміністративних правовідносин. Правова природа адміністративного процесу проявляється, перш за все, в соціальній спрямованості, оскільки процес забезпечує реалізацію норм матеріального права різних галузей. Кожний вид правового процесу (адміністративного, кримінального, цивільного) – це установлений законом порядок послідовного виконання дій і заходів, які забезпечують впровадження в життя норм матеріального права.

Адміністративний процес відображає державно-владну діяльність, в якій, за певних обставин, можуть приймати участь і інші суб'єкти права – громадяни, об'єднання громадян, недержавні структури. Для виконання будь-яких процесуальних відносин не-

¹ Див.: Студеникин С. С. Социалистическая система государственного управления и вопрос о предмете советского административного права // Вопросы советского административного права. – М., 1949. – С. 44; Лунев А. Е. Вопросы административного процесса // Правоведение. – 1962. – № 2. – С. 43.

обхідні чотири обставини – це норма матеріального права, норма процесуального права, правосуб'єктність і юридичний факт, роль якого в даному випадку виконують адміністративно-правові відносини².

Як зазначає Н.Л. Губерська, в умовах демократизації публічних відносин і децентралізації державної влади в Україні ефективність реформування вітчизняної адміністративної сфери залежить не тільки від установаження та закріплення чіткої системи адміністративних норм, а й від зміни ставлення до процесуальних аспектів функціонування органів публічної адміністрації. Вирішення цього завдання актуалізує проблему оновлення теоретико-методологічної бази адміністративно-правової науки на новому етапі розвитку сучасної науки і практики. Насамперед, вважає Губерська Н.Л. це стосується потреби формування сучасного розуміння такого ключового поняття в сучасному адміністративному праві, як «адміністративний процес»³.

Аверьянов В.Б. вважав, що поняття «адміністративний процес», є базовим у вітчизняному адміністративному праві⁴, але і сьогодні юридична наука все ще не має єдиного, уніфікованого підходу до визначення сутності цього поняття, яке сучасні дослідники переважно розглядають у широкому і вузькому розумінні.

Адміністративний процес як вже зазначалось, у вузькому розумінні розглядається як діяльність із розгляду справ про адміністративні правопорушення та застосування заходів адміністративного примусу. У такому розумінні адміністративний процес має виключно правоохоронний зміст і тому найчастіше позначається як «адміністративно-юрисдикційний процес»^{5,6}. Прихильники розуміння адміністративного процесу саме як

² Порядок производства по делам об административных правонарушениях. Постановление по делам об административных правонарушениях. URL: <http://www.5rik.ru/better/article-84363.php>

³ Губерська Н.Л. Адміністративний процес: сучасні підходи до визначення. URL: <http://aplaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/3-9-2014-jubilee/item/392-administrativnyu-protses-suchasni-pidkhody-do-vyznachennya-huberska-n-l>

⁴ Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – 384 с.

⁵ Тимошук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення : монографія / В. П. Тимошук. – К.: Конус-Ю, 2010. – 296 с.

⁶ Бахрах Д. Н. Административное право : учебник [для вузов] / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма, 2007. – 816 с.

юрисдикційної діяльності будь-яку іншу діяльність, урегульовану нормами права (М. Пискотін, Н. Саліщева, А. Самойленко, Комзюк А.Т., Джафарова М.В. та ін.), називають не процесами, а процедурами⁷.

Низка вчених адміністративістів у широкому розумінні під поняттям «адміністративний процес», окрім вище зазначеного адміністративно-юрисдикційного процесу, розуміють також різного роду управлінську діяльність щодо розгляду і розв'язання конкретних справ, які виникають у сфері державного управління. Згідно з таким «управлінським» підходом (представниками якого є зокрема, Д. Бахрах, Ю. Битяк, А. Коренев, Г. Петров, М. Тищенко та автор даної монографії та ін.) адміністративний процес визначають як «позитивний адміністративний процес»^{5,6}, що поширюється не тільки на юрисдикційну, а й на регулятивну діяльність адміністративних органів і розглядається на думку Галіциної Н. В. як урегульований нормами адміністративно-процесуального права порядок розгляду індивідуально-визначених справ у сфері виконавчої діяльності органів державної влади, а у передбачених законодавством випадках – й іншими, уповноваженими на те органами⁸. Таким чином, у найзагальнішому вигляді поняття «адміністративний процес» як вважають Ю. Битяк, В. Гаращук та інші охоплює собою всю сукупність наявних адміністративних процедур⁹.

Коломоєць Т. О. та інші вчені пропонують і третій підхід до визначення адміністративного процесу – «судочинський», що виходить з розуміння адміністративного процесу як форми правосуддя¹⁰. Відповідно до такого підходу М. Полянський, В. Савицький, О. Мельніков та інші адміністративний процес розглядають як судовий розгляд публічноправових конфліктів, віднесених до компетенції адміністративних судів. У межах цього підходу часто

⁷ Галіцина Н. В. Адміністративна процедура як інститут адміністративного процесу / Н. В. Галіцина // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 163–177 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10gnviar.pdf>.

⁸ Административное право Украины : учебник / [Ю. Битяк, В. Богущий, В. Гаращук и др.] ; под ред. Ю. Битяка. – 2-е изд., перераб. и доп. – Х.: Право, 2003. – 576 с.

⁹ Адміністративне право України : підруч. [для студ. вищ. навч. закл.] / [Коломоєць Т. О. та ін.]; за заг. ред. Т. О. Коломоєць. – К.: Істина, 2008. – 456 с.

¹⁰ Кодекс адміністративного судочинства України: від 6 липня 2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.

виділяється адміністративний процес як вид судового процесу (адміністративне судочинство) та окремо управлінський процес (правозастосовна діяльність адміністративних органів), а також стверджується, що адміністративний процес є формою правосуддя, а діяльність органів публічної адміністрації має не процесуальний, а процедурний характер (адміністративні процедури)⁷. Таке розуміння адміністративного процесу відповідає поняттю адміністративно-процесуального права, закріпленому в Кодексі адміністративного судочинства України¹⁰, і загальній тенденції розвитку адміністративного права, адже саме поняття «процес» традиційно тлумачилося як порядок судового розгляду справ, що, на думку сучасних дослідників, й уможливило його ототожнення з судовим провадженням^{5,11}.

Розмаїття поняття «адміністративного процесу» призводить до появи багатьох підходів до аналізу змісту та спрямованості сучасних адміністративних процесів, що охоплюють різні види юридичної діяльності. Відзначаючи наявність низки процесуальних відносин у сфері адміністративного права, В. Авер'янов пропонував виділяти самостійні процесуальні інститути, зокрема:

- інститут «внутрішньо-організаційних» адміністративних проваджень, що регулює різноманітні процедури і провадження або оперативного-розпорядчого, або службового характеру;
- інститут нормотворчих адміністративних проваджень, який регулює підготовку і видання органами публічної адміністрації нормативних правових актів;
- інститут «сервісних» адміністративних проваджень, що регулює провадження, які охоплюють процедури розгляду заяв приватних осіб (зокрема з питань надання їм різноманітних адміністративних послуг), а також процедури розгляду скарг приватних осіб («спірні» провадження);
- інститут «юрисдикційних» адміністративних проваджень, що регулює провадження, які охоплюють процедури застосування заходів адміністративного примусу, зокрема застосування адміністративних стягнень, а також заходів дисциплінарної відповідальності щодо державних службовців¹².

¹¹ Лагода О. С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / О. С. Лагода. – Ірпінь, 2007. – 21 с.

¹² Авер'янов В. Б. Значення адміністративних процедур у реформуванні адміністративного права / В.Б. Авер'янов // Часопис Київськ. ун-ту права. – 2009. – № 3. – С. 8–14.

Таке наповнення поняття «адміністративний процес» на думку Авер'янова В.Б. дозволяє вести мову не про єдине цілісне правове явище, а про низку самостійних адміністративних процесів, до яких він відносив:

- процес розгляду справ в адміністративних судах (тобто адміністративне судочинство);
- процес реалізації повноважень органів виконавчої влади у частині внутрішньо-організаційного управління, а також із підготовки та прийняття нормативних й індивідуальних правових актів («позитивний» процес);
- процес розгляду в адміністративному порядку скарг приватних осіб («спірний» адміністративний процес);
- процес застосування заходів адміністративного примусу («юрисдикційний» процес)¹².

Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. пропонували виділяти залежно від змісту, такі основні адміністративні процеси:

- адміністративно-правотворчий процес – діяльність публічної адміністрації з прийняття нормативних адміністративних актів у порядку, установленому адміністративно-процесуальною формою;
- правозастосовний (організаційно-розпорядчий) процес – діяльність суб'єктів публічної влади щодо прийняття та виконання оперативно-розпорядчих й інших правозастосовних актів, спрямована на організацію виконання законів та інших правових актів, що здійснюється в адміністративно-процесуальній формі;
- адміністративно-юрисдикційний процес – діяльність суб'єктів публічної влади щодо вирішення конфліктів між різними суб'єктами, а також щодо застосування заходів адміністративного та дисциплінарного примусу, яка здійснюється в адміністративно-процесуальній формі⁶.

Джафарова М.В., досліджуючи адміністративні процедури прийняття управлінських рішень органів охорони правопорядку у відносинах з населенням, відзначає застосування поняття «адміністративний процес» у таких основних сферах:

- 1) адміністративне судочинство (порядок розгляду справ в адміністративних судах);
- 2) управлінський процес (порядок реалізації повноважень органів виконавчої влади щодо підготовки і прийняття індивідуальних адміністративних актів);
- 3) квазіюрисдикційний адміністративний процес (порядок реалізації повноважень органів виконавчої влади з розгляду справ приватних осіб);

4) юрисдикційний адміністративний процес (порядок застосування заходів адміністративного примусу)¹³.

Досліджуючи поняття теорії адміністративно-процесуального права України, Джавфарова В.М. зазначає – якщо адміністративний процес – це завжди певна діяльність то адміністративно-процесуальне право це правові норми, які таку діяльність регулюють.

Тимошук В.П. виділяє низку наявних сучасних підходів до розуміння адміністративного процесу:

- деліктна концепція (адміністративно-деліктна), яка охоплює відносини щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення та застосування заходів адміністративного примусу;
- юрисдикційна концепція, що зосереджує увагу на відносинах щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення та адміністративне судочинство;
- судочинна концепція, яка стосується лише адміністративного судочинства;
- адміністративно-юстиційна концепція, яка охоплює відносини щодо розгляду скарг в адміністративному порядку та адміністративне судочинство;
- управлінська концепція, що охоплює всю діяльність органів публічної адміністрації;
- позитивно-управлінська концепція, що охоплює всю діяльність органів публічної адміністрації, за винятком відносин щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення;
- широка концепція, яка охоплює всі відносини щодо застосування адміністративно-правових норм будь-якими суб'єктами, а також застосування в низці випадків матеріальних норм інших галузей права⁵.

Стаття 4 Кодексу адміністративного судочинства України зазначає, що судовий процес – правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства, але таке визначення не виключає значення адміністративного процесу в інших сферах суспільного життя, зокрема, управління, організації певних видів діяльності, системи дозволів і заборон тощо. Розглядаючи розуміння адміністративного процесу викликаного як діяльність адміністративного судочинства, виникає питання, до якого іншого впливу правових явищ відносяться правовідносини, які виникають, наприклад, у виборчій сфері, бюджетній, законодавчій,

¹³ Джавфарова М. В. Адміністративні процедури прийняття управлінських рішень органів внутрішніх справ у відносинах з населенням / М. В. Джавфарова // Наше право. – 2006. – № 3. – Ч. 1. – С. 72–75.

адміністративно-розпорядчій діяльності. Розробка Кодексу адміністративного судочинства України, як відомо автору монографії, здійснювалась виходячи з аналогії до цивільного та кримінального процесів. Як що йти по шляху такої аналогії то необхідно уникати таких правових категорій як виборчий процес, законодавчий процес тощо¹⁴.

Перевагу позиції широкого тлумачення поняття адміністративного процесу, можна обґрунтувати шляхом критичного осмислення аргументів її супротивників.

Найпоплідовніше обстоювала свою позицію щодо звуження меж адміністративного процесу Н.Г. Салищева. На її думку, адміністративний процес являє собою регламентовану законом діяльність щодо розв'язання спорів, що виникають між сторонами адміністративних правовідносин, які не перебувають між собою у відносинах службового підпорядкування, а також щодо застосування примусових заходів¹⁵.

Суто юрисдикційний характер адміністративного процесу підкреслювали В.С. Тадевосян і М.І. Пискотін, вважаючи останній процесом розгляду спору про право адміністративне¹⁶.

Деяко ширше визначав адміністративний процес А. П. Ключніченко, розуміючи під ним порядок здійснення державними органами специфічної діяльності щодо застосування адміністративного примусу, розгляду скарг, протестів, представлень, заяв і розв'язання спорів, пов'язаних з управлінською сферою¹⁷, проте таке визначення, по суті, також підкреслює юрисдикційний характер процесу.

Прикладом найкатегоричнішої позиції з цього питання є позиція А.В. Самойленко, котрий підкреслював, що рамки адміністративного процесу мають логічно замикатися порядком застосування примусових заходів¹⁸.

¹⁴ Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2447 – VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2018. – № 35 –36, № 37. – Ст. 4 – 200 с.

¹⁵ Див.: Салищева К. Г. Административный процесс в СССР. – М., 1964. – 13, 16.

¹⁶ Див.: Советское государство и право. – 1963. – № 5. – С. 130-131.

¹⁷ Див.: Ключніченко А.П. Производство по делам о мелком хулиганстве. – К., 1970. – С. 37.

¹⁸ Див.: Самойленко А.В. Административные штрафы милиции как средство охраны советского правопорядка. Автореф. дис.... канд. юрид. наук. – К., 1971. – С. 7.

Отже, вихідною позицією для визначення поняття адміністративного процесу у вузькому розумінні висувається його юрисдикційний характер.

Недоцільність такого підходу можна довести низкою обставин.

По-перше, юрисдикційна діяльність являє собою лише частину виконавчо-розпорядницької діяльності, здійснюваної державними органами й організаціями.

По-друге, зведення адміністративного процесу до розгляду лише деяких категорій справ, що мають юрисдикційний характер, означає, власне кажучи, заперечення адміністративно-процесуального, управлінського характеру багатогранної організаційної діяльності органів державного управління.

По-третє, обмеження функцій адміністративного процесу виконанням юрисдикційних завдань фактично виводить за його рамки розгляд і розв'язання інших індивідуальних справ позитивного характеру, що загалом становлять значну його частину.

По-четверте, звуження рамок адміністративного процесу лише юрисдикційною діяльністю, по суті, ототожнює його з кримінальним і цивільним процесами, що не можна визнати правильним.

По-п'яте, поділ адміністративного процесу на сам процес і адміністративне провадження як рівні складові призводить до неправильного визначення суті цих правових явищ, оскільки провадження щодо конкретної категорії адміністративних справ є складовою частиною процесу і співвідноситься як особливе і загальне.

По-шосте, адміністративний процес є формою застосування системи адміністративно-правових норм, більше того, він обслуговує не лише галузь матеріального адміністративного права, а й матеріальні норми інших галузей права, наприклад, земельного, фінансового, митного, бюджетного, інформаційного тощо.

Отже, тлумачення адміністративного процесу в широкому розумінні дозволяє правильно оцінити його регулятивні можливості, усвідомити його місце і роль у системі інших процесуальних галузей права.

Адміністративний процес можна детальніше зрозуміти якщо звернутись до теорії юридичного процесу.

В теорії юридичного процесу можна виділити низку його основних і додаткових ознак.

- юридичний процес являє собою таку організаційну форму діяльності, яка завжди пов'язана з розглядом обставин і фактів, що ґрунтуються на праві (законі) і тягнуть за собою певні юридичні наслідки.

- юридичний процес є сукупністю правових форм діяльності уповноважених на те суб'єктів – органів держави, посадових осіб тощо, які спеціалізуються на різних галузях юридичної практики.
- юридичний процес – це сфера людської практики, яка являє собою органічно взаємозалежну систему дій щодо здійснення операцій з нормами права.
- юридичний процес завжди розглядається як діяльність, результат якої закріплюється ухваленням відповідних правових актів, що мають офіційний характер і встановлену законом форму.
- юридичний процес – це діяльність, яка об'єктивно потребує процесуальної регламентації.
- для юридичного процесу є необхідним використання різних методів і засобів юридичної техніки, досягнень науково-технічного прогресу.

Адміністративно-процесуальна діяльність завжди ґрунтується на праві, вона пов'язана з реалізацією матеріальних норм адміністративного права, а в низці випадків – і норм інших галузей права. Остання обставина, на погляд автора, потребує докладнішого розгляду.

Останніми роками підсилилася тенденція відокремлення деяких груп процесуальних норм у земельній, екологічній і інших галузях права. У зв'язку з цим виникає необхідність у з'ясуванні співвідношення зазначених груп процесуальних норм («земельний процес», «екологічний процес» тощо) з адміністративним процесом.

Виокремлення груп процесуальних норм можна пояснити прагненням учених, котрі аналізують галузеві процесуальні явища, ввести в юридичну науку й обґрунтувати необхідність і доцільність реалізації матеріально-правових норм досліджуваних ними галузей права не тільки за допомогою цивільно-процесуальної, кримінально-процесуальної й адміністративно-процесуальної форм, а й з допомогою процесуальних форм, що зароджуються у відповідних матеріальних галузях права¹⁹.

У ході реалізації адміністративно-процесуальних норм «обслуговуються» не тільки норми матеріального адміністративного права, а й норми інших матеріальних галузей права, в тому числі земельного й екологічного.

Зазначені галузі безпосередньо пов'язані з діяльністю органів управління. Більше того, саме органи управління здійснюють ді-

¹⁹ Див.: Гетьман А. П. Процессуальные нормы и отношения в экологическом праве. – Харьков, 1994. – С. 123.

яльність щодо розв'язання різноманітних індивідуально-конкретних земельних та екологічних справ, застосовуючи при цьому норми зазначених галузей права, не тільки матеріальні, а й процесуальні. Ця діяльність є суто управлінською.

Функції державного управління в будь-якій галузі, сфері діяльності мають свої особливості, що виявляється в специфіці окремих видів адміністративно-процесуальних проваджень. Це стосується, наприклад, діяльності державних органів щодо планування використання землі, розпорядження землею, земельного контролю тощо.

Слід зазначити і ще одну обставину. При виокремленні екологічного процесу неминуче виникають питання про відповідальність за правопорушення в цій сфері. У літературі неодноразово робилися спроби виділити інститут матеріальної відповідальності в сфері охорони природи, який би відрізнявся як від цивільного, так і від адміністративного видів відповідальності. Проте вагомих обґрунтувань такого виділення не було, а всі аргументи зводилися до пошуків специфічних особливостей методу обчислення збитку, заподіяного природі²⁰, що, власне кажучи, не змінює правової природи різних видів відповідальності.

Закордонний досвід свідчить, що процесуальна діяльність у сфері охорони природи більшою мірою є прерогативою адміністративно-процесуальної сфери²¹.

Що ж до питання про виділення інших видів процесуальної діяльності, зокрема, трудового процесу, винахідницького процесу²², то очевидно, що окремі питання трудового й винахідницького права, розглянуті в адміністративному порядку, є частиною адміністративно-процесуальної діяльності. І тут ми стикаємося з положенням, коли адміністративний процес виконує обслуговуючу роль, але з урахуванням особливостей відповідної галузі матеріального права.

²⁰ Див.: Петров В. В. Экология и право. – С. 5.47-162; Меркулов В. В. Советское природоохранительное законодательство: система, форма, кодификация: Автореф. дис.... канд. юрид. наук. – М., 1975. – С. 10.

²¹ Див.: Сьюзен А. Финдер. Основные принципы права окружающей среды США // Правоведение. – 1988. – № 5. – С. 87.

²² Див.: Советское трудовое право. – М., 1971. – С. 9-10; Акопова Е. М. О понятии трудового процесса // Проблемы трудового права и права социального обеспечения. – М., 1975. – С. 160; Миронов Н. В. Понятие советского изобретательского процессуального права и его место в системе права // Советское государство и право. – 1988. – № 1. – С. 47-50.

При цьому було б неправильним стверджувати, що положення адміністративного процесу в системі процесуальних галузей права є незмінним. Зміни в законодавстві свідчать про можливість трансформації окремих адміністративно-процесуальних проваджень у самостійні галузі процесуального права. Прикладом цього може бути поява у зв'язку з ухваленням і введенням у дію Господарсько-процесуального кодексу України окремої процесуальної галузі – господарського процесу. Як відомо, раніше розв'язання господарських спорів між підприємствами, установами, організаціями було частиною адміністративного процесу, його окремим провадженням і здійснювалося органами державного арбітражу.

Висновок про те, що адміністративний процес здійснюється тільки уповноваженими на те суб'єктами, підтверджується аналізом законодавства, яке чітко регламентує компетенцію державних органів, їх посадових осіб, інших суб'єктів процесу з розв'язання конкретних справ у ході адміністративно-процесуальної діяльності. Кожне з адміністративних проваджень здійснюється лише тими суб'єктами, коло яких конкретно окреслено в законодавстві. Наприклад, законодавець однозначно закріпив перелік органів і посадових осіб, уповноважених розглядати ті чи інші категорії справ про адміністративні правопорушення. Іншим прикладом цього положення може бути законодавча конкретизація суб'єктів, уповноважених проводити видачу дозволів на здійснення окремих видів діяльності. Так, видача свідоцтв про право на ведення нотаріальної діяльності є прерогативою Міністерства юстиції України, дозвіл на проведення медичної практики видає Міністерство охорони здоров'я України, аудиторської діяльності – Аудиторська палата.

Упорядкованість адміністративного процесу зумовлюється наявністю чіткої системи дій щодо здійснення операцій з нормами права. Очевидно, що без дій, спрямованих на вибір і аналіз нормативного припису, без з'ясування його змісту неможливе розв'язання завдань процесу і досягнення його мети. До операцій з нормами права належать вибір адміністративно-процесуальної норми, необхідної в конкретній ситуації, перевірка її достеменності та юридичної сили, тлумачення і з'ясування меж її дії в часі та просторі.

Процес розгляду адміністративної справи немислимий без проміжного і кінцевого закріплення певних фактів, які відіграють роль своєрідних шаблів на шляху до встановлення юридичних наслідків. Тільки якщо вони закріплені в процесуальних документах, факти стають юридичними. Інакше кажучи, в цьому випадку згадані нами шаблі набувають реальної форми і стають органічним

елементом усієї конструкції адміністративно-процесуальної діяльності. Стосовно такої діяльності можна виділити первісні, проміжні й підсумкові процесуальні акти-документи, що закріплюють ті чи ті фактичні обставини конкретної адміністративної справи. Ці документи мають офіційний характер, оформляються виключно уповноваженими на те суб'єктами, вимоги до їх змісту закріплюються в законодавстві. Так, у провадженні у справах про адміністративні правопорушення обставини здійснення адміністративної вини закріплюються в протоколі про адміністративне правопорушення. У свою чергу, Кодекс про адміністративні правопорушення України містить положення, що стосуються змісту протоколу; конкретного переліку осіб, уповноважених його складати. Документ, який має проміжний характер, наприклад, повідомлення особи про час і місце розгляду адміністративної справи, також виходить від органу, уповноваженого розв'язувати цю справу по суті. Що ж до підсумкового документа – постанови у справі про адміністративне правопорушення, то законодавець чітко формулює процесуальні вимоги, які належать до порядку її ухвалення й оформлення. Такі вимоги містяться й у нормативних актах, що регламентують здійснення інших адміністративних проваджень. Зокрема, процесуальними нормами, що регламентують провадження за зверненнями громадян, передбачено вимоги до змісту самого звернення.

Регулювання процесуальних дій усіх суб'єктів адміністративного процесу є запорукою успішного досягнення кінцевого результату. Цьому сприяє досить детальне адміністративно-процесуальне регулювання різноманітних адміністративних проваджень, їх стадій, етапів, а в низці випадків і конкретних дій.

Розгляд будь-якої адміністративної справи (здебільшого це стосується розгляду справ про адміністративні правопорушення) пов'язаний, насамперед, з установленням деяких фактичних даних і конкретних обставин. Так, наприклад, у ст. 245 Кодексу про адміністративні правопорушення України законодавець прямо орієнтує на своєчасне, всебічне, повне й об'єктивне з'ясування обставин кожної справи про адміністративне правопорушення.

Розв'язання цього завдання неможливе без застосування різних методів і засобів юридичної техніки, досягнень науково-технічного прогресу. Невипадково в числі учасників провадження у справах про адміністративні правопорушення виділяється така процесуальна постать, як експерт, тобто особа, котра володіє спеціальними знаннями в певній галузі людської діяльності. Більше того, сам процес одержання й дослідження доказів у ході розгляду

конкретної адміністративної справи немислимий без використання згадуваних вище методів і засобів. Так, цілком припустимим, а в окремих випадках й об'єктивно необхідним є використання в адміністративному процесі криміналістичних засобів і способів. Прикладом такого положення може бути криміналістичне дослідження старого документа, що підтверджує наявність виробничого стажу при оформленні пенсії громадянином.

Викладене вище є ілюстрацією слушності висновку про те, що адміністративний процес є видом юридичного процесу і має всі притаманні останньому ознаки.

Таким чином, **адміністративний процес** можна визначити як вид юридичного процесу, який регламентує порядок розгляду і розв'язання конкретних адміністративних справ, як діяльність, що ґрунтується на нормах адміністративно-процесуального права, виконавчих органів держави, їх посадових осіб, а також інших уповноважених на те суб'єктів щодо реалізації норм матеріального адміністративного права, а в низці випадків – і матеріальних норм інших галузей права.

Насамперед, це виявляється в спрямованості адміністративного процесу на забезпечення багатогранної діяльності органів управління. Адміністративний процес являє собою оформлену в правовому плані специфічну частину управлінської діяльності. Більшою мірою він спрямований на забезпечення оптимальності й належної реалізації функцій державного управління.

Головною функцією кримінального й цивільного процесів є здійснення правозастосовувальної діяльності, причому ця діяльність має правоохоронний характер.

У адміністративному процесі функція правоохорони має підпорядкований характер, а в низці випадків він пов'язаний не тільки з правозастосуванням, а й з правотворчою діяльністю, наприклад, у ході провадження з розробки й ухвалення нормативних актів

Специфічними є і суб'єкти здійснення цих видів процесів. Коло суб'єктів здійснення кримінального й цивільного процесів значно специфічніше і вужче, порівнюючи з адміністративним. Головним суб'єктом цих видів процесів виступають судові органи, натомість веденню суду в адміністративному процесі підлягає лише невелика категорія адміністративних справ. Провідними суб'єктами адміністративного процесу є численні виконавчі органи держави.

Колпаков В.К. стверджує що, саме широке розуміння адміністративного процесу відповідає сучасним нормам розвитку правової науки та втіленим у Концепції адміністративної реформи

Україні принципам трансформації публічного управління в дієвий інструмент захисту людини від неправомірних дій і адміністративних актів з боку органів управління та їх службовців²³.

Тимошук В.П. справедливо зазначає, що сьогодні поняття адміністративного процесу стало настільки всеохопним, що фактично єдиною його чіткою ознакою є реалізація норм матеріального адміністративного права²⁴. Так, автор даної монографії та Тищенко М.М. визначали адміністративний процес у його широкому розумінні як вид юридичного процесу, що регламентує порядок розгляду і розв'язання конкретних адміністративних справ як діяльність, що ґрунтується на нормах адміністративно-процесуального права, виконавчих органів влади та їх посадових осіб, а також інших уповноважених на те суб'єктів щодо реалізації норм матеріального адміністративного права, а в окремих випадках – і матеріальних норм інших галузей права²⁵. Учені відзначають, що фактично до структури адміністративного процесу входить і порядок прийняття «нормативних актів управління». Крім того з розвитком адміністративної юстиції до широкого визначення адміністративного процесу все частіше стали відносити й судовий порядок вирішення адміністративних конфліктів²⁶.

Окремі вчені-адміністративісти підкреслюють, що юрисдикційний та позитивний процеси, тобто судове вирішення адміністративних конфліктів і розгляд органами виконавчої влади індивідуальних адміністративних справ, мають різну мету, завдання, склад і статус учасників, принципи тощо²⁷. Адміністративна ж природа процесу полягає в тому, що він здійснюється в адміністративному (або позасудовому) порядку, тобто в межах діяльності органів виконавчої влади і місцевого самоврядування. Тож, як справедливо наголошує В. Тимошук, «адміністративні органи повинні здійснювати управління публічними справами, а суди покликані

²³ Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний феномен : монографія / В. К. Колпаков. – К.: Юрінком-Інтер, 2004. – 528 с.

²⁴ Тимошук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення : монографія / В. П. Тимошук. – К.: Конус-Ю, 2010. – 296 с.

²⁵ О.М. Бандурка, М.М. Тищенко. Адміністративний процес : підручник. К. : Літера ЛтД, 2002. с. 12 (288 с.)

²⁶ Адміністративне право України: Академ. курс : підручник : [у 2 тт.] / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юрид. думка, 2004. – Т. 1. Заг. частина. – 2004. – 584 с.

²⁷ Шкарупа В. К. Адміністративна процедура, її значення та місце в адміністративно-процесуальній діяльності / В. К. Шкарупа, О. С. Лагода // Право України. – 2006. – № 4. – С. 12–14

здійснювати правосуддя, їх діяльність не може розглядатись як продовження діяльності адміністрації»²⁴. Поряд з цим існують і інші розглянуті види адміністративних процесів також не є однорідними за своїм змістовим наповненням, що наразі дає привід низці сучасних дослідників вважати поняття «адміністративний процес» певною науковою абстракцією, яка не має реального змістового наповнення, та відмовитися від поняття «адміністративний процес» як об'єднального, усе частіше визнаючи основним поняттям, здатним консолідувати розглянуті наукові підходи, поняття «адміністративна процедура»²⁸. З цим категорично не можна погодитись, оскільки процедури в своїй сукупності, як дії, складають певного виду процесуальні діяльності.

Підсумовуючи різні точки зору, можна прийти до висновку, що має право на існування, а саме теоретичні визначення змісту, сутності і призначення адміністративного процесу полягають в наступному:

1) адміністративний процес – це виключно адміністративне судочинство;

2) адміністративний процес – це виконавчо-розпорядча діяльність органів публічного управління;

3) адміністративний процес – це діяльність із притягнення до адміністративної відповідальності та застосування заходів адміністративного примусу;

4) адміністративний процес – це складова більш широкої категорії – публічного адміністрування.

В юридичних джерелах аргументація кожного із пропонованих підходів знайшла достатнє відображення як у науковій, так і в навчальній літературі, кожен із них має як своїх прибічників так і опонентів.

Враховуючи різні підходи щодо визначення змісту та суті адміністративного процесу найбільш доцільно з точки зору практики і теорії визначити адміністративний процес – як врегульовану нормами адміністративно-процесуального права діяльність органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, спрямовану на розгляд та вирішення адміністративних справ та діяльність судів з розгляду адміністративних справ та спорів про адміністративні правопорушення.

²⁸ Авер'янов В. Б. Значення адміністративних процедур у реформуванні адміністративного права / В.Б. Авер'янов // Часопис Київськ. ун-ту права. – 2009. – № 3. – С. 8–14.

1.2. Структура адміністративного процесу

Структура адміністративного процесу обумовлюється структурою законодавства (структура – лат. *structūra*, англ. *structure* *побудова, розміщення, від struo – будую, зводжу*), – яка представляє собою теоретичну концепцію, що відображає внутрішню побудову законодавства; сукупність взаємодіючих та змістовно узгоджених елементів, яка визначається системою права, потребами урегулювання сучасних відносин та рівнем розвитку юридичної техніки. Досліджуючи структуру адміністративного процесу варто виділити дві основні форми структури законодавства: галузеву і субординаційну. Галузева (горизонтальна) представляє собою сукупність нормативно-правових актів, галузевих інститутів, підгалузей, галузей, правових комплексів, субординаційна (вертикальна) – обумовлена різницею нормативно-правових актів за юридичною силою (закони, постанови і рішення центральних органів виконавчої влади, відомчі нормативно-правові акти, акти місцевих органів виконавчої влади і акти органів місцевого самоврядування, адміністративні акти інших державних органів)²⁹.

Залежно від цілей і діяльності суб'єкта права, розрізняють різні види структур: структура правовідносин, структура закону, організаційно-правові структури, структури виробничі, структури галузеві, структури програми, структури охорони правопорядку, структура ринку, структура інвестицій, структура кримінального процесу, структура цивільного процесу. Особливості адміністративного процесу, його, переважно, управлінський і розпорядчий характер, зміст адміністративно-процесуальної діяльності зумовлюють структуру адміністративного процесу – більш складну, як порівняти з процесами кримінальним та цивільним.

Структура адміністративного процесу має три складові:

- 1) адміністративно-судовий процес, у межах якого здійснюється розгляд публічно-правових спорів в адміністративних судах;
- 2) адміністративно-управлінський процес, у межах якого здійснюється виконавчо-розпорядча діяльність органів публічної адміністрації;
- 3) адміністративно-юрисдикційний процес, у межах якого здійснюється розгляд справ про адміністративні правопорушення та застосування заходів адміністративного примусу.

²⁹ Сучасна правова енциклопедія / О.В. Зайчук, О.Л. Копиленко, В.С. Ковальський [та ін.] ; за заг. ред. О.В. Зайчука. – К.: Юрінком Інтер, 2009. – с. 314 – 382 с.

Найбільш поширеним є адміністративно-управлінський процес, який нерідко називається адміністративними процедурами в розумінні їх як варіантів здійснення органами публічного управління справ позитивного характеру.

Як вважає Ногіна О.А. адміністративно-управлінський процес – це сукупність адміністративних процедур, вона зазначає, що «правова регламентація процедур є невід’ємним елементом будь-якого процесу державного управління»³⁰.

Адміністративний процес виходячи із його сутності та розмаїття суб’єктів процесу та завдань, що розв’язуються в процесуальному порядку являє собою сукупність певних складових частин. Адміністративний процес (як і інші види юридичного процесу) є узагальненим поняттям, яке містить таку сукупність складових частин, завдячуючи яким, у взаємодії і певній послідовності виконання, зміни, реалізації та припинення, здійснюється функціонування певного правового механізму, який і називається адміністративним процесом. Складові частини адміністративного процесу складають його структуру. Структура адміністративного процесу – це сукупність окремих проваджень, кожне з яких характеризує певну послідовність процесуальних дій. Адміністративне провадження – це регламентований положеннями нормативно-правових актів порядок діяльності органів (посадових осіб) із вирішення адміністративних справ³¹. Структуру адміністративного процесу складають окремі провадження, які складаються зі стадій адміністративних проваджень, процесуальних етапів і процесуальних дій.

Найважливішими елементами структури адміністративного процесу є адміністративно-процесуальні провадження, Вони співвідносяться з адміністративним процесом як категорії особливого й загального і входять у його структуру як відособлений елемент.

Це положення має офіційне нормативне закріплення, Так, Кодекс України про адміністративні правопорушення виділяє провадження у справах про адміністративні правопорушення (розд. 4), використовує це поняття і стосовно порядку виконання кожного з видів адміністративних стягнень (гл. 26–33), Отже, законодавець розглядає провадження як частину процесу.

³⁰ Ногіна О. А. Налоговые процедуры как составляющая налогового процесса / О. А. Ногіна // Правоведение. – 2009. – № 3. – с. 102 – С. 103-114.

³¹ Стеценко С. Г. / Адміністративне право України Навчальний посібник. – К Атіка, 2007 – с. 624: Електронний ресурс:./режи доступа: <http://radnuk.info/pidrychnuku/493-stetsenko/9799-s-3-----.html>

Виокремлення проваджень у рамках адміністративного процесу зумовлено низкою факторів. Насамперед, кожне провадження має свою мету і коло завдань, які розв'язуються для досягнення цієї мети. У свою чергу, функціональний характер адміністративно-процесуальних проваджень дозволяє говорити про наявність певної сукупності таких проваджень. З огляду на це можна виділити адміністративно-установчі, адміністративно-правотворчі, адміністративно-правозастосовні й адміністративно-контрольні провадження.

Визнаючи деяку умовність такого розподілу, слід зазначити, що коло окремих проваджень конкретизується з урахуванням характеру індивідуально-конкретних справ. Так, у рамках сукупності адміністративно-установчих проваджень можна виділити провадження з утворення державних органів, із заснування посад, з утворення суб'єктів підприємницької діяльності і т. ін. У рамках сукупності адміністративно-правозастосовних проваджень, що відбивають специфічну діяльність відповідних органів держави та їх посадових осіб з розгляду і розв'язання індивідуальних справ, що мають юридичне значення, можна, зокрема, виділити провадження за зверненням громадян, адміністративне провадження у справах про адміністративні правопорушення та інші. Виділення в структурі адміністративного процесу відповідних процесуальних проваджень відбиває об'єктивну потребу суспільного поділу праці і спеціалізації діяльності різного роду суб'єктів, уповноважених здійснювати таку діяльність. При цьому виділення конкретних проваджень у рамках адміністративного процесу пов'язане з необхідністю регулювання певних якісно однорідних суспільних відносин, що формуються в адміністративно-процесуальній сфері і набувають таким чином характеру процесуальних правовідносин.

Класифікація адміністративно-процесуальних проваджень можлива на декількох підставах.

Залежно від характеру індивідуально-конкретної адміністративної справи можна виділити: а) юрисдикційні провадження; б) провадження неюрисдикційного характеру.

Велика частина проваджень, які становлять структуру адміністративного процесу, спрямована на регулювання правовідносин позитивного характеру, що виникають у ході виконавчо-розпорядницької діяльності державних органів. Проте порушення вимог правових норм вимагає відповідного реагування з боку держави. Ця обставина зумовлює існування особливого роду

правоохоронної діяльності, змістом якої є розгляд справ про правопорушення, правові спори по суті й ухвалення щодо них відповідних рішень. У процесі такої діяльності розв'язується юридична справа, здійснюється правовий захист порушених або тих, що оспорюються, інтересів, ухвалюється державно-владне рішення про застосування відповідної правової санкції, відновлення порушеного права.

Ця діяльність, яка має назву юрисдикційної, характерна також і для адміністративного процесу. Тому частину проваджень у структурі адміністративного процесу слід охарактеризувати як адміністративно-юрисдикційні. До них належать:

- провадження у справах про адміністративні правопорушення;
- провадження за скаргами громадян;
- дисциплінарні провадження.

Адміністративній юрисдикції властиві такі риси:

- наявність правового спору (правопорушення);
- розгляд і розв'язання юридичних справ, зумовлених позитивними обставинами, не охоплюються юрисдикційною діяльністю;
- юрисдикція виникає тільки тоді, коли необхідно розв'язати спір про право, порушення встановлених правових норм;
- стосовно адміністративної юрисдикції такого роду спори виникають між сторонами суспільних відносин, що регулюються адміністративно-правовими нормами, набуваючи характеру адміністративно-правових спорів;
- адміністративно-юрисдикційна діяльність унаслідок своєї соціальної гостроти вимагає належного процесуального регулювання, встановлення і доведення подій і фактів, їх юридична оцінка здійснюються в рамках особливої процесуальної форми, що є важливою й обов'язковою для юрисдикції.

Адміністративна юрисдикція значно відрізняється від інших видів юрисдикційної діяльності, здійснюваних у рамках кримінального й цивільного процесів. Вона є менш деталізованою процесуальною формою.

Поряд із цим адміністративно-процесуальна форма, як і інші види юрисдикційної діяльності, передбачає змагальність процедури в розгляді справи. Це означає, що сторони адміністративно-правового спору, або винні у здійсненні адміністративного правопорушення особи не є пасивними спостерігачами розв'язання справи юрисдикційними органами. Вони наділені досить широким арсеналом процесуальних прав, що дозволяє їм активно захищати свої інтереси, представляти докази, заявляти клопотання, заперечувати

пред'явлені докази у здійсненні адміністративного правопорушення. При цьому адміністративно-юрисдикційні органи, їх посадові особи зобов'язані сприяти здійсненню цих процесуальних прав.

Невід'ємною складовою адміністративної юрисдикції є обов'язковість ухвалення рішення у виді юридичного акта – важлива ознака юрисдикційної діяльності. Як спосіб розв'язання правових конфліктів юрисдикція передбачає необхідність ухвалення остаточного рішення – акта застосування норм права до конкретного випадку. Юрисдикційний акт щодо конкретної адміністративної справи означає по суті розв'язання правового спору. Якщо ж ідеться про правопорушення, то в такому акті можуть бути передбачені правові санкції. Їх застосування є лише одним із варіантів рішення, що ухвалюються адміністративно-юрисдикційними органами. Іншими варіантами рішення можуть бути, наприклад, рішення про припинення провадження в справі або про застосування заходів виховного впливу до неповнолітнього.

Як відомо, провадження у адміністративній справі вважається завершеним, коли ухвалене щодо нього рішення виконане в повному обсязі. У цьому випадку законодавець передбачає відповідну гарантію реальності рішень, ухвалених адміністративно-юрисдикційним органом. Зокрема, постанова в справі про адміністративне правопорушення є обов'язковою для виконання державними і громадськими органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами і громадянами (ст. 298 КпАП України).

Розгляд адміністративно-правових спорів здійснюється на основі відповідних нормативно-правових актів, що закріплюють порядок розгляду скарг на неправомірні дії або бездіяльність органів і посадових осіб, якими порушуються права і законні інтереси громадян. Що ж стосується адміністративних деліктів, то процесуальний порядок розгляду таких справ закріплено у процесуальній частині Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Розмаїтість органів здійснення адміністративної юрисдикції обумовлена, насамперед, можливістю інстанційного оскарження дій і рішень органів і посадових осіб, якими порушуються права громадян. Іншими словами, будь-який вищий щодо них орган, зобов'язаний розглянути таке звернення й ухвалити щодо нього відповідне рішення. З іншого боку, особливості правопорушень, що відбуваються в різних галузях управління, зумовлюють наявність значної кількості органів (посадових осіб), уповноважених розглядати їх і розв'язувати по суті. У переважній більшості випадків розгляд справ про адміністративні правопорушення покладено

законодавцем на органи, головним завданням яких, поряд із виконанням юрисдикційних функцій, є здійсненая виконавчо-розпорядницьких функцій у різних галузях державного управління. Разом із тим адміністративно-юрисдикційні функції здійснюються органами, спеціально створеними для розгляду справ про адміністративні правопорушення. Такими органами є адміністративні комісії при виконкомах районних, міських, районних у містах рад. Особливе місце в системі адміністративно-юрисдикційних органів посідають суди.

Отже, адміністративна юрисдикція виявляється в розгляді справ про адміністративні правопорушення, інші адміністративно-правові спори у встановленій законом адміністративно-процесуальній формі розглядаються спеціально уповноваженими на те органами і посадовими особами.

Разом з юрисдикційними провадженнями в структуру адміністративного процесу входять і провадження, які мають неюрисдикційний характер. їх коло значно ширше, що зумовлено специфікою управлінської діяльності в різних сферах життя суспільства, розмаїтістю і спеціалізацією органів управління, конкретизацією їх повноважень.

До проваджень, що мають неюрисдикційний характер, слід віднести:

- провадження з підготовки й ухвалення нормативних актів;
- провадження з ухвалення індивідуальних актів управління;
- провадження за пропозиціями і заявами громадян;
- провадження із застосування адміністративно-попереджувальних заходів;
- провадження із застосування запобіжних заходів;
- реєстраційно-дозвільне провадження;
- установче провадження;
- провадження з реалізації контрольних-наглядових повноважень;
- виконавче провадження;
- провадження з приватизації державного і громадського майна;
- провадження у земельних, екологічних, фінансово-бюджетних, податкових і інших справах;
- діловодство.

Провадженнями з підготовки й ухвалення нормативних актів та з ухвалення індивідуальних актів управління регламентується порядок підготовки й ухвалення підзаконних нормативно-правових актів різного рівня. Упорядкування такої адміністративно-проце-

суальної діяльності, введення її в чіткі процесуальні рамки є важливою гарантією доцільності і законності підзаконних актів, що ухвалюються в сфері виконавчо-розпорядницької діяльності.

Провадження за пропозиціями і заявами по суті слугують процесуальним забезпеченням з боку держави реальної можливості для громадянина активно декларувати свою громадянську позицію, формулювати свою думку щодо тих чи тих питань державного і громадського життя, критикувати недоліки і пропонувати шляхи їх усунення, а також ініціювати розв'язання різноманітних питань, пов'язаних із реалізацією прав громадян і виконанням їхніх обов'язків.

Провадження із застосування адміністративно-попереджувальних заходів є важливим чинником недопущення правопорушень, належного функціонування управлінських процесів, забезпечення й охорони прав громадян, їхнього життя і здоров'я.

Такий вид адміністративного провадження, як реєстраційно-дозвільне, спрямовано на упорядкування відносин, пов'язаних з об'єктами, оборот яких має певні обмеження й на використання яких необхідний спеціальний дозвіл компетентних органів. Зокрема, це стосується придбання, зберігання й перевезення вогнепальної зброї, різноманітних вибухових речовин, обігу наркотичних речовин, певного виду хімічних речовин тощо. Разом із тим таке провадження може бути прикладом реалізації контрольно-наглядових повноважень – реєстрація транспортних засобів і перевірка їх технічного стану. В цьому випадку можемо спостерігати тісний зв'язок адміністративних проваджень, їх взаємодоповнюючий і кореспондуючий аспекти. Останнім часом на практиці широко реалізується такий вид адміністративного провадження, як установче. Воно являє собою процесуальну регламентацію специфічної діяльності, пов'язаної з формуванням, ліквідацією, реорганізацією або перетворенням органів державного управління та інших суб'єктів. Прикладом такого провадження може бути створення різноманітних суб'єктів підприємницької діяльності. Тут теж спостерігається тісний зв'язок адміністративних проваджень, що виявляється в тому, що окремі адміністративні провадження охоплюють своїм змістом частину інших проваджень. Так, хід установчого провадження зі створення нової державної установи містить у собі як окрему ланку її реєстрацію (внесення до державного реєстру).

Результат будь-якої людської діяльності, в тому числі діяльності, втіленої у відповідні правові форми, залежить від наявності

й обсягу конкретної інформації, що забезпечує доцільність і оптимальність визначених дій і рішень. Одним із способів, що дозволяють одержати необхідну інформацію, виявити відповідність визначеної діяльності інтересам держави, недоліки у змісті ухвалених рішень, організації і стилі роботи виконавчо-розпорядничьких органів, їх посадових осіб, інших підконтрольних об'єктів, слід визнати контроль. На забезпечення реальності й ефективності регулювання суспільних відносин, установа належного стану справ у сфері державного управління і спрямовано контроль-но-наглядові провадження.

Загальновідомо, що управління й дисципліна – взаємно необхідні об'єктивні умови функціонування будь-якої соціальної системи. Відносини, пов'язані з дотриманням дисципліни, як одна з форм соціального зв'язку між людьми, завжди мають характер управлінських. От чому в низці адміністративних проваджень одне з провідних місць посідає дисциплінарне, яке регламентує порядок притягнення до юридичної відповідальності за допущене дисциплінарне правопорушення.

Важливі економічні перетворення, здійснювані останніми роками в Україні, об'єктивно зумовили необхідність належного правового регулювання в цій сфері. Найважливішим каталізатором забезпечення розвитку ринкових відносин є процеси приватизації, децентралізації влади, розширення повноважень місцевих органів, виконавчої влади і місцевого самоврядування. Правовим інструментарієм їх належної реалізації є провадження з приватизації державного й громадського майна, в тому числі приватизації житла, роздержавлення власності, державно-приватне партнерство, залучення інвестицій тощо.

Раніше відзначалося, що адміністративний процес обслуговує норми не лише матеріального адміністративного права, а й інших матеріальних галузей права, в тому числі земельного, екологічного, фінансового, податкового. З огляду на вельми значну кількість індивідуально-конкретних справ, що розв'язуються в ході реалізації матеріально-правових норм зазначених галузей права, доцільно виділити в структурі адміністративного процесу провадження у земельних, екологічних, фінансово-бюджетних, податкових та інших справах. Як приклад таких проваджень, відзначимо провадження з надання земельних ділянок під забудову, провадження з проведення екологічної експертизи, провадження з цільового виділення бюджетних засобів, провадження з декларування доходів і сплати податків.

При цьому кожне із зазначених проваджень залежно від характеру індивідуально-конкретних справ може бути ще більше деталізовано. Так, у реєстраційно-дозвільному провадженні можна виділити провадження з реєстрації актів громадянського стану (засвідчення державою фактів народження, смерті, укладення й розірвання шлюбу, встановлення батьківства, зміна прізвища, імені, по батькові) і видачі громадянам відповідних посвідчень; провадження з реєстрації автотранспортних засобів; провадження з державної реєстрації морських і річкових суден під прапором України; провадження з одержання дозволу на придбання, зберігання, носіння й перевезення зброї, боєприпасів, вибухових речовин і матеріалів, інших предметів і речовин, стосовно зберігання й застосування яких встановлено спеціальні правила; провадження з видачі ліцензії на здійснення страхової діяльності і т. ін.

Особливе місце в структурі адміністративного процесу посідає такий вид провадження, як діловодство. Це зумовлено тим, що кожен державний орган, підприємство, установа, організація, їх посадові особи і службовці при виконанні відповідних управлінських функцій тією чи тією мірою стикаються з різними документами. Найчастіше операції, пов'язані з документообігом, вимагають значних часових витрат; помилки й недоліки в цій сфері можуть викликати істотні збої в роботі, стати джерелом численних скарг і конфліктних ситуацій, перешкодою в реалізації й охороні прав і законних інтересів громадян. От чому правильна організація роботи з документами, належна регламентація відповідних процедур є важливою складовою функціонування механізму кожного управлінського органу.

Класифікація адміністративних проваджень у структурі адміністративного процесу можлива й на інших підставах. Так, залежно від ступеня деталізації, урегульованості процесуальної форми можна виділити звичайне й спрощене (прискорене) провадження. Прискорене (наприклад, провадження у справі про адміністративне правопорушення у випадках, коли штраф стягується на місці здійснення правопорушення) характеризується спрощеною процесуальною регламентацією, мінімальною кількістю процесуальних актів, деякою «спресованістю» стадій.

Можлива й класифікація з точки зору інстанційності розгляду справ.

Адміністративно-процесуальній діяльності притаманний послідовний розвиток, причому досить чітко простежуються групи процесуальних дій, пов'язаних спільністю досягнення визначених

проміжних цілей, сукупністю розв'язуваних для цього завдань і здійснюваних у відносно відособлених часових рамках. При цьому досягнення визначених цілей і розв'язання завдань органічно вписуються в ієрархічну структуру цілей і завдань конкретного адміністративно-процесуального провадження і, відповідно, адміністративного процесу загалом, погоджуючись з ними у функціональному плані. Що ж стосується часових рамок сукупності окремих процесуальних дій, то це знаходить своє підтвердження й у позиції законодавця, котрий, як правило, чітко визначає їх. Так, наприклад, законодавчо закріплено терміни розгляду справ про адміністративні правопорушення, скарги і заяви громадян, державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності.

Крім того, структура адміністративно-процесуальних дій є специфічною за колом суб'єктів, які їх здійснюють чи беруть у них участь. Наприклад, особи, вповноважені складати протоколи про адміністративні правопорушення, беруть участь у провадженні лише на початковій його стадії, хоча не виключено їхньої участі і в ході розгляду справи, але вже в іншій ролі – свідка у справі.

Виокремити сукупність адміністративно-процесуальних дій дозволяє й наявність певних процесуальних актів, які закріплюють їх результат і являють собою деякий підсумок проведеної процесуальної роботи.

Отже, у структурі окремих адміністративно-процесуальних проваджень, адміністративного процесу загалом можна виділити відносно відмежовану, виділену в часі й логічно пов'язану сукупність процесуальних дій, спрямованих на досягнення визначених цілей і розв'язання відповідних завдань, яка функціонально погоджується з ними, відрізняється колом суб'єктів і закріплюється у відповідних процесуальних актах. Цю сукупність процесуальних дій можна визначити як процесуальну стадію.

Щодо адміністративного процесу можна виділити такі його стадії його структури:

- 1) стадія аналізу ситуації, в ході якої збирається і фіксується інформація про фактичний стан справ, реальні факти, оцінюється перспектива подальшого руху справи, ухвалюється рішення про необхідність такого руху. Цю стадію можна також назвати стадією порушення адміністративної справи;

- 2) стадія ухвалення рішення в справі, в ході якої: а) дається юридична оцінка зібраної інформації; б) повно й усебічно досліджуються матеріали справи з метою встановлення об'єктивної істини, ухвалюється конкретне рішення;

3) стадія оскарження або опротестувавши рішення в справі (ця стадія має факультативний характер);

4) стадія виконання ухваленого рішення, в ході якої одержує логічне завершення вся діяльність щодо адміністративної справи (варто підкреслити важливість цієї стадії, оскільки без неї все провадження в справі практично втрачає сенс, стає пустою формальністю).

При характеристиці стадій адміністративно-процесуальної діяльності варто розглядати їх з точки зору реалізації в них суб'єктивних прав і обов'язків усіх його суб'єктів, і особливо громадян.

За цією ознакою виділяються:

а) права й обов'язки, реалізовані у зв'язку з порушенням адміністративної справи;

б) права й обов'язки, пов'язані зі здійсненням визначених процесуальних дій у ході розгляду справи;

в) право й обов'язок досліджувати й оцінювати фактичні обставини справи, тобто встановлювати об'єктивну істину;

г) право й обов'язок ухвалювати конкретне рішення щодо адміністративної справи;

д) права й обов'язки щодо оскарження (перегляду) ухваленого в справі рішення;

е) права й обов'язки щодо виконання рішення.

Такий підхід дозволяє з найбільшою повнотою оцінювати стан адміністративно-процесуального статусу всіх суб'єктів процесу, й особливо громадян, оскільки їхній адміністративно-процесуальний статус є стрижневим елементом адміністративно-процесуальної діяльності.

У свою чергу в стадіях адміністративно-процесуальної діяльності можна простежити ще більш низькорівневі елементи – етапи і процесуальні дії. Так, у стадії порушення провадження в справі про адміністративне правопорушення можна виділити етапи припинення правопорушення і застосування заходів, які забезпечують провадження в справі (наприклад, адміністративне затримання), складання протоколу про правопорушення і т. ін.

Етапам характерна наявність визначених безпосередніх цілей і завдань, а також кола суб'єктів їх здійснення. Результати етапів адміністративно-процесуальної діяльності знаходять своє відображення в окремому процесуальному оформленні. Так, застосування забезпечувальних заходів у провадженні у справах про адміністративні правопорушення може фіксуватися в окремих протоколах поряд із фіксацією в протоколі адміністративного правопорушення.

Стадійність адміністративно-процесуальної діяльності знаходить своє відбиття у видах процесуальних дій. Тут доцільно виділити попередні, проміжні й завершальні процесуальні дії.

Наприклад, до числа попередніх процесуальних дій можна віднести медичний огляд з метою встановлення наявності і ступеня алкогольного сп'яніння при розв'язанні питання про можливість притягнення громадянина до адміністративної відповідальності за керування транспортним засобом у стані алкогольного сп'яніння. Проміжною процесуальною дією може бути призначення необхідної експертизи в ході розгляду адміністративної справи. Завершальною, наприклад, є дія, спрямована на виконання винесеної в справі постанови.

Стадії адміністративного провадження, як зазначає Стеценко С.Г. – це послідовно змінюючі одна одну операції, що логічно пов'язані між собою та спрямовані на забезпечення здійснення адміністративного провадження.

На його думку стадіям адміністративного процесу притаманні такі ознаки:

а) вони здійснюються послідовно, тобто одна операція змінює другу, утворюючи своєрідний ланцюг дій;

б) розташування операцій у цьому ланцюгу має не випадковий характер. Їхню послідовність логічно визначено. Так, винесення постанови у справі не може передувати такій операції, як складання протоколу про адміністративне правопорушення;

в) різним видам адміністративних проваджень притаманні різні за характером і призначенням операції. Відрізняються вони і за ступенем урегульованості адміністративно-процесуальними нормами;

г) здійснення тієї чи іншої операції у тому або іншому провадженні визначається адміністративно-процесуальними нормами і виступає як момент реалізації матеріальних норм адміністративного права.

Стеценко С.Г. розрізняє п'ять стадій адміністративного провадження.

- порушення провадження в адміністративній справі. В її ході здійснюється збір фактичних даних, за якими оцінюється перспектива подальшого руху справи. Результатом завершення стадії аналізу ситуації є підготовка одного чи декількох варіантів вирішення (правового регулювання) ситуації. Прикладом стадії порушення провадження у справі за скаргою громадянина є факт подання самої скарги, після чого відповідний орган публічної адміні-

страції, керівництво підприємства, установи, організації повинно провести певні дії в рамках порушення відповідного провадження.

- розгляд адміністративної справи – фактично центральна стадія адміністративного провадження, в ході якої здійснюються заходи, спрямовані на вивчення всіх обставин справи. Якщо за приклад узяти нормотворче провадження (розгляд проекту постанови Кабінету Міністрів України), то в рамках засідання уряду відбувається обговорення проекту з можливістю висловитися всім зацікавленим сторонам.

- прийняття рішення у справі. В ході цієї стадії оформляється рішення уповноваженого органу (посадової особи) щодо адміністративної справи. Скажімо, одним із варіантів прийняття рішення у справі, в разі розгляду справи в адміністративному суді, є постанова – судове рішення, яким суд вирішує спір за суттю.

- виконання рішення. У ході цієї стадії завершується адміністративне провадження, що свідчить про особливу важливість стадії. За суттю, всі попередні стадії будь-якого провадження існують задля забезпечення виконання рішення. Для прикладу, можна навести практику притягнення особи до адміністративної відповідальності. Стадія виконання рішення вказаного виду провадження, у разі наявності постанови про накладення адміністративного стягнення, зводиться до обов'язковості її виконання державними і громадськими органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами і громадянами.

- оскарження чи опротестування рішення в справі. Вказана стадія, на відміну від інших, має факультативний характер. Скажімо, постанову у справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржено особою, щодо якої її винесено, а також потерпілим. Своєю чергою, опротестувати постанову може прокурор (статті 287, 290 КУпАП).

Процесуальні етапи – сукупність дій, необхідних для досягнення внутрішньостадійної проміжної мети. Наприклад, на стадії розгляду справи про адміністративне правопорушення мають місце такі процесуальні етапи, як підготовка справи до розгляду, аналіз фактичних матеріалів, оцінювання доказів тощо.

Процесуальні дії – це конкретні дії, спрямовані на забезпечення провадження в адміністративній справі. Прикладами процесуальних дій можуть бути: а) у сфері адміністративного судочинства (судовий розгляд справи) – роз'яснення особам, які беруть участь в адміністративній справі, їхніх прав та обов'язків; б) у сфері нормотворчого провадження (законопроектна діяльність Кабінету

Міністрів України) – візування Прем'єр-міністром України проекту закону України, що попередньо був схвалений Кабінетом Міністрів України³².

Отже, у структурі адміністративного процесу можна виділити низку різнорівневих елементів – процесуальні провадження, процесуальні стадії, процесуальні етапи і процесуальні дії, які в сукупності складають чітку конструкцію, що характеризує це правове явище.

1.3. Цілі, завдання та призначення адміністративного процесу

З'ясування питання про цілі, завдання та призначення адміністративного процесу дозволяє схарактеризувати його як самостійне правове явище, з одного боку, і як складну структуровану конструкцію – з іншого, оскільки багатоплановість його цілей і завдань є одним із факторів, які сприяють визначенню його структури.

Цілі, завдання та призначення адміністративного процесу обумовлюються його змістом та сутністю. Якщо адміністративний процес розуміти як виконавчо-розпорядчу діяльність органів публічного управління, то в сферу адміністративного процесу, окремо, вибірково, чи разом потрапляють всі суспільні відносини, що виникають в правовій діяльності, зокрема, контрольно-наглядовій, управлінсько-розпорядчій, виданні індивідуальних адміністративних актів, притягненні винних осіб до адміністративної відповідальності, застосування заходів примусового характеру, при видворенні за межі України іноземців, здійснення атестації кадрів, в провадженнях за скаргами громадян тощо.

Якщо погодитись з позицією Комзюка А.Т., Бевзенко В.М. і Мельника Р.С., які вважають, що адміністративний процес становить сукупність правовідносин, які виникають у зв'язку із захистом у спеціальному судовому порядку прав, свобод та законних інтересів приватних осіб від неправомірних дій(рішень) органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також інших невладних за характером своєї діяльності суб'єктів у разі здійснення ними владних управлінських функцій на основі зако-

³² Стеценко С. Г. Адміністративне право України Навчальний посібник. К. Атіка, 2007 – с. 624: Електронний ресурс./[Режим доступу]: <http://radnuk.info/pidrychnuku/493-stetsenko/9799-s-3-----.html>

подавства в тому числі на виконання делегованих повноважень (суб'єктів владних повноважень)³³, то цілі і завдання адміністративного процесу значно звужуються, вони обмежуються сферою адміністративного судочинства. В той же час вказані вище автори стверджують, що за змістом і суб'єктним складом процесуальних правовідносин адміністративний процес певною мірою подібний до інших процесуальних галузей національного права: цивільного процесу, господарського процесу.

Однак принциповою відмінністю адміністративного процесу від зазначених видів процесу є його цільове призначення – забезпечення законності діяльності суб'єктів владних повноважень та гарантування вільного здійснення прав та свобод фізичних і юридичних осіб³⁴, тим самим визнають поширення норм адміністративного процесу і на виконавчо-розпорядчу діяльність органів публічного управління.

Джафарова М.В. пропонує концепцію формування адміністративного процесуального права як самостійної галузі права, призначенням якого має бути регулювання суспільних відносин між судом та учасниками судового процесу в сфері здійснення адміністративного судочинства з метою ефективного захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень³⁵. Це дійсно «вузкий» підхід до визначення цілей і завдань адміністративного процесу і авторка його обґрунтовує, але виникає питання, якою галуззю права має регулюватись величезний масив правовідносин, які виникають в діяльності органів публічного управління з реалізації матеріальних норм права, метою яких також є захист прав, свобод і законних інтересів громадян і юридичних осіб, зокрема, при здійсненні адміністративних оскаржень, проваджень нормотворчого характеру, конкретних, реєстраційних, ліцензійних, дозвільних, атестаційних та інших проваджень.

Розглядаючи розмежування адміністративної юрисдикції з іншими видами юрисдикцій у сфері судової компетенції Я. Сідей, аналізуючи різні підходи до розгляду спорів про право, зазначає, що в науці панує точка зору, що судовий процес є більш проблемним

³³ Комзюк А. Т., Бевзенко В. М., Мельник Р. С. Адміністративний процес України: Навчальний посібник. – К.: Прецедент, 2007. – с. 6-7 – с. 531

³⁴ Джафарова М.В. Адміністративне процесуальне право України: питання теорії./ Монографія. Х. Константа., 2018. – с. 6 – с. 588

³⁵ Джафарова М.В. Адміністративне процесуальне право України: питання теорії./ Монографія. Х. Константа., 2018. – с. 6 – с. 588

за адміністративного порядку розгляду справ³⁶, тобто орієнтація на те, що адміністративний процес це є діяльність в судовій сфері не є логічною, оскільки суди, перш за все, виражають правосуддя за методами і принципами судочинства.

Призначення адміністративного процесу слід розуміти як гарантоване державою забезпечення правовідносин людини і громадянина специфічний правовий захист прав і свобод людини і громадянина, прав та інтересів юридичних осіб і з боку їх порушень органами державної влади, органами місцевого самоврядування їх посадовими і службовими особам, органами, які забезпечують делеговані повноваження, або інші управлінські функції, у процесуальному або процедурному порядку.

Питання цілей і завдань адміністративного процесу знайшло своє відбиття в юридичній літературі переважно в рамках досліджень, що проводилися в кримінальному й цивільному процесі.

У адміністративно-правовій літературі такі дослідження практично не проводилися, а ті судження, які є, мають фрагментарний характер. Єдності думок щодо цього питання не досягнуто.

Деякі вчені-адміністративісти надто звужують поняття цілі адміністративного процесу, не враховуючи функціональних особливостей і складної структури останнього; інші ж пов'язують його лише з конкретними умовами розгляду певних питань.

Так, на думку В. А. Лорії, адміністративний процес провадиться з метою застосування матеріальної норми права³⁷. Проте правильніше говорити, що ціль адміністративного процесу досягається з допомогою застосування матеріальних норм адміністративної та інших галузей права, при цьому виникають, змінюються і припиняються як процесуальні, так і матеріально-правові відносини.

Болгарський учений Ц. Цветанов уважає, що ціль адміністративного процесу у виданні й виконанні відповідних закону актів управління³⁸, але не враховує багатоплановості функцій адміністративного процесу, особливостей суб'єктів його здійснення.

³⁶ Я.Я. Сідей. Розмежування адміністративної юрисдикції з іншими видами юрисдикції у сфері судової компетенції. Адміністративне право і процес: К., 2018., № 6 – с. 198 – с. 196-200

³⁷ Див.: Лорія В. А. Административный процесс и его кодификация. – Тбилиси, 1986. – С. 37. Цілло процесуальної діяльності вважає застосування норм матеріального права й Ю. М. Козлов. (Див.: Козлов Ю. М. Предмет советского административного права. – М., 1967. – С. 90).

³⁸ Цветанов Ц. Административный процесс в НРБ // Советское государство и право. – 1986. – № 9. – С. 104.

Є. В. Додін визначає ціль адміністративного процесу як регулювання поведінки конкретних учасників управлінських відносин у конкретних умовах³⁹. По суті, ця позиція збігається з висловленою в карно-процесуальній літературі думкою про те, що ціллю кримінального процесу є мета провадження у конкретній справі. Проте в рамках адміністративного процесу з цим погодитися не можна, тут може вестися мова лише про ціль конкретного провадження, а не про ціль процесу загалом.

У деяких випадках поняття цілей процесу ототожнюється з його завданнями.

У зв'язку з цим доцільно визначити співвідношення цих понять, що, в свою чергу, дозволить повніше розкрити суть розглядуваного питання. Причому робити це необхідно з урахуванням філософського осмислення зазначених понять.

Зазначимо, що у філософській літературі категорія «ціль» визначається неоднозначно. Приведемо деякі з цих визначень.

Ціль – це категорія, яка позначає заздалегідь мислимий результат, свідомої діяльності людини⁴⁰; ідеальний образ бажаного майбутнього результату людських дій⁴¹; передбачення у свідомості результату, на досягнення якого спрямована дія⁴²; один з елементів поведінки і свідомої діяльності суспільства, який характеризує передбачення результату діяльності і шляхи його реалізації за допомогою визначених засобів⁴³.

Спільним у наведених визначеннях є те, що, по-перше, ціль являє собою результат діяльності; по-друге, це результат, якого необхідно досягти; і, нарешті, по-третє, – результат втілюється у форму моделі, тобто не є чимось невизначеним, ефемерним. Іншими словами, ціль будь-якої діяльності обов'язково моделює майбутнє і припускає тільки бажані результати. Це положення повною мірою можна віднести й до процесуальної діяльності. Отже, ціль будь-якої процесуальної діяльності, й адміністративного процесу в тому числі, полягає в моделюванні майбутнього її результату.

Процес реалізації цілі адміністративного процесу не зводиться лише до її визначення. Він включає й інше – створення реальних

³⁹ Див.: Додін Е. В. Доказательства в административном процессе. – М., 1973. – С. 18.

⁴⁰ Див: Большая советская энциклопедия. – 2-е изд. – Т. 46. – С. 498.

⁴¹ Див.: Борзенко А. В. Проблема цели в общественном развитии. – К., 1982. – С. 8.

⁴² Див.: Философский словарь. М., 1968. – С. 392.

⁴³ Див.: Философский энциклопедический словарь. – М., 1989. – С. 731.

передумов такої реалізації. Таким чином, процес реалізації цілі не тільки ідеальний, а й більшою мірою реальний. Реальність процесу зумовлено наявністю і розв'язанням його конкретних завдань.

Отже, можна визначити завдання адміністративного процесу як поняття, яке відбиває необхідність для суб'єкта здійснити певні дії, спрямовані на досягнення цілей процесу. Адміністративний процес характеризується єдиною системою дій, здійснюваних в інтересах досягнення цілі, яка з'єднує всі його ланки. При цьому розв'язання завдання нерозривно пов'язане з його реальними умовами – явищами, що впливають на виникнення, розвиток і розв'язання завдання. Найважливішими умовами завдань адміністративного процесу слід вважати їх спрямованість на досягнення цілі, об'єктивну необхідність у процесуальному регулюванні, процесуальні засоби й методи. Формою вираження завдань є діяльність суб'єкта, його функції.

Отже, категорія «ціль адміністративного процесу» ширша за категорію «завдання адміністративного процесу». Ціль процесу визначає наявність комплексу певних завдань, розв'язання яких дозволяє в майбутньому досягти наміченої цілі.

Щодо адміністративного процесу можна виділити такі цілі:

- стратегічні;
- тактичні;
- оперативні.

За такої класифікації слід брати до уваги не тільки часову характеристику цілей (перспективні, проміжні тощо). Ці категорії несуть більше, смислове навантаження, включаючи в себе також значимість результатів, на досягнення яких вони спрямовані.

До стратегічних цілей адміністративного процесу слід віднести головну його ціль – належне, засноване на суворому дотриманні законів регулювання діяльності суб'єктів процесу в ході здійснення установчих, правотворчих, правозастосовних та контрольних функцій на всіх його рівнях.

Сукупність тактичних цілей адміністративного процесу становлять цілі окремих проваджень, а також стадій цих проваджень.

До оперативних відносять цілі етапів, стадій проваджень, а також окремих процесуальних дій. Як і тактичні, ці цілі мають проміжний характер.

Отже, цілі процесуальних дій, етапів, стадій, окремих проваджень є категоріями підлеглого порядку щодо цілей різновидів адміністративного процесу і, відповідно, щодо цілей процесу загалом.

Залежно від виду суб'єктів формування й реалізації цілей адміністративного процесу можна виділити цілі суб'єктів, які здійснюють процес, і цілі суб'єктів – учасників процесу. Найчастіше вони збігаються, але в низці випадків є протилежними, наприклад, цілі органу, який розглядає справу про адміністративне правопорушення, й цілі особи, притягнутої до відповідальності.

Визначаючи значення формування й реалізації цілей в адміністративному процесі, слід виділити низку положень, які відіграють у цьому плані істотну роль.

По-перше, ціль виступає в ролі спонукального чинника, своєрідного відправного пункту адміністративно-процесуальної діяльності. Отже, її можна визначити як причину дії, так звану цільову причину.

По-друге, ціль не тільки спонукає адміністративно-процесуальну діяльність, а й стимулює її упродовж усього ходу процесу.

По-третє, ціль як внутрішній момент адміністративно-процесуальної діяльності відбивається на структурі адміністративного процесу.

По-четверте, ціль значною мірою впливає на зміст адміністративно-процесуальної діяльності і зберігається впродовж усього процесу.

І, нарешті, по-п'яте, ціль виконує функцію начала, яке спрямовує й регулює хід адміністративно-процесуальної діяльності і з яким співвідноситься комплекс процесуальних завдань, що дозволяє вносити корективи в останній.

Кожній із цілей процесу відповідає однорівневий комплекс завдань, спрямованих на її досягнення. Тому можна говорити про завдання адміністративного процесу загалом, й зокрема, про завдання його провадження, стадій, етапів та окремих процесуальних дій.

Розглянуті категорії органічно вписуються в структуру адміністративного процесу і є найважливішим фактором функціонування останнього як чіткої системи.

Проблема розв'язання завдань адміністративного процесу викликає необхідність наявності відповідного арсеналу процесуальних засобів, чіткої процесуальної регламентації процесуальних дій, визначення їх спрямованості. Найважливішим наслідком розв'язання завдань процесу й досягнення його цілей є формування і здійснення адміністративно-процесуального статусу громадянина.

Характеристику цілей адміністративного процесу не можна визнати вичерпною без аналізу взаємозв'язку таких категорій, як

«політика держави», «цілі адміністративного процесу» та «цілі формування і здійснення адміністративно-процесуального статусу громадянина».

Насамперед, слід зазначити, що політична сфера життя суспільства значною мірою пов'язана з реалізацією інтересів різних соціальних груп, а також суперечностей, що виникають при цьому, для врегулювання яких необхідне втручання державних інститутів публічної влади, здатних застосовувати певні засоби примусу. У сучасній політології політику визначають як галузь цілеспрямованих відносин між соціальними групами з приводу використання інститутів публічної влади для реалізації їх суспільно значущих запитів та потреб. Отже, політика прямо чи опосередковано пов'язана з організацією і функціонуванням державної влади, з засобами та методами діяльності держави. Звідси випливає висновок, що поняття «політика» і «політика держави» співвідносяться в категоріях «загальне» й «особливе», оскільки політика держави – це політика стосовно конкретно-історичних умов життя й організації суспільства.

У свою чергу, політика держави відбивається в її функціях. Загальновідомо, що для сучасної правової держави головною функцією є охорона інтересів людини, захист її прав і свобод, забезпечення належних умов життя. Інші функції тією чи тією мірою підпорядковані здійсненню цієї. Серед них можна виділити такі: створення демократичних умов для визначення й координації інтересів різних соціальних груп суспільства; створення умов для розвитку виробництва; сприяння розвитку освіти, науки, культури; охорона навколишнього природного середовища; захист державного конституційного ладу; забезпечення законності й правопорядку.

Отже, можна говорити про політику держави в різних сферах життя суспільства – соціальну, культурну, економічну, екологічну, правову.

Відображенню політики держави в сфері різнобічної діяльності її численних виконавчих органів, а також органів правосуддя (при розв'язанні ними адміністративно-юрисдикційних завдань) слугує цілеспрямованість адміністративного процесу. Іншими словами, досягнення цілей адміністративного процесу певною мірою слугує досягненню цілей політики держави.

У нерозривному зв'язку з цілями адміністративного процесу й, отже, з цілями державної політики є така категорія, як «цілі формування і здійснення адміністративно-процесуального статусу громадянина».

Формування адміністративно-процесуального статусу громадянина спрямоване на такі цілі:

- визнання громадянина повноправним суб'єктом – учасником адміністративно-процесуальних правовідносин;
- наділення його конкретним комплексом процесуальних прав і обов'язків, а також можливістю нести ці обов'язки;
- надання цьому комплексу прав і обов'язків офіційного характеру через закріплення його в правових нормах.

При цьому формування адміністративно-процесуального статусу громадянина націлене на створення режиму «найбільшого сприяння» йому в взаєминах з іншими суб'єктами адміністративного процесу.

Формування й реалізація адміністративно-процесуального статусу громадянина перебуває в тісному зв'язку з регламентацією правового стану інших суб'єктів адміністративного процесу, особливо тих, що здійснюють процес. Така регламентація має вестися з позицій пріоритету прав і законних інтересів громадянина.

Що ж стосується цілей здійснення адміністративно-процесуального статусу громадянина, то своє відображення вони знаходять у забезпеченні реальної можливості безперешкодного застосування наданих йому процесуальних прав і виконання обов'язків у діяльності як повноправного суб'єкта – учасника адміністративного процесу, а також в усуненні можливих перешкод для його здійснення з боку інших суб'єктів процесу.

Розглянуті категорії тісно пов'язані між собою, причому цей зв'язок має взаємо-зворотній (двосторонній) характер. Розуміння співвідношення цих категорій є своєрідним відправним пунктом для розв'язання багатьох проблем як у науці адміністративного права, так і в практичній діяльності органів державного управління та інших суб'єктів адміністративного процесу.

1.4. Адміністративно-процесуальний режим та принципи адміністративного процесу

Учасники адміністративно-правових відносин забор'язані діяти за правилами, встановленими законами, вони користуються засобами і повноваженнями дозволеними законом. Порядок правового регулювання, комплекс правових заходів, використання дозволів, дотримання заборон, виконання обов'язків, забезпечення субординації і адміністрування охоплюється поняттям «правовий режим».

Поняття «правовий режим» досить широко використовується в національних законних і підзаконних актах. В статті 92 Конституції України зазначено, що виключно законами України визначається правовий режим власності (п. 7), правові засади і гарантії підприємництва; правила конкуренції та норми антимонопольного регулювання (п. 8), правовий режим державного кордону (п. 18), правовий режим воєнного і надзвичайного стану, зон надзвичайної екологічної ситуації (п. 19), виключно законами України встановлюється порядок утворення і функціонування вільних та інших спеціальних зон, що мають економічний чи міграційний режим, відмінний від загального (п. 8)⁴⁴.

Визначення окремих правових режимів подається в низці галузевих кодексів, зокрема, в Цивільному кодексі України (правовий режим майна, правовий режим речі, правовий режим цінних паперів, правовий режим використання окремих видів природних ресурсів (землі, вод, лісів, недр, атмосферного повітря, тваринного світу, спеціальний режим господарювання)⁴⁵. Поняття «правовий режим» використано в Законі України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» (правовий режим функціонування та припинення діяльності підприємств)⁴⁶, в Законі України «Про вищу освіту» (режим мови у вищих навчальних закладах)⁴⁷, в статті 8 Закону України «Про державний кордон України»⁴⁸ визначено, що режим державного кордону України це порядок перетинання державного кордону України, плавання і перебування українських та іноземних невійськових суден і військових кораблів у територіальному морі та внутрішніх водах України, заходження іноземних невійськових суден і військових кораблів у внутрішні води і порти України та перебування в них, утримання державного кордону України, провадження різних робіт, промис-

⁴⁴ Конституція України: Верховної Ради України 28 червня 1996 р (зі змінами) // База даних «Законодавство України»/ ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>

⁴⁵ Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України 02.08.2018 – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15/conv/page>

⁴⁶ Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг. Закон України // Відом. Верх. Ради України. – 2002, № 1. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2664-14>

⁴⁷ Про вищу освіту. Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 1556-VII

⁴⁸ Про державний кордон України: Закон України // Відом. Верх. Ради України. – 1992. – № 2. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1777-12>

лової та іншої діяльності на державному кордоні України – визначається цим Законом, іншими актами законодавства України і міжнародними договорами України.

Певні правові режими встановлюють Закони України: «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 27 лютого 1991 р., «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон» від 13 жовтня 1992 р., «Про правовий режим надзвичайного стану» від 16 березня 2000 р., «Про державний кордон України» від 4 листопада 1991 р., «Про виключну (морську) економічну зону України» від 16 травня 1995 р., та підзаконні правові акти, наприклад, постанова Кабінету Міністрів Країни «Про прикордонну смугу» від 12 травня 1994 р. та інші.

Битяк Ю.П. зазначає, що кожній галузі права притаманний свій специфічний режим регулювання, яким і обумовлюється юридична особливість певної галузі. Адміністративно-процесуальний режим – це повне поєднання адміністративно-правових засобів регулювання, що виявляться централізованому порядку, імперативному методі правового впливу та юридичній нерівності суб'єктів правовідносин⁴⁹.

Адміністративно-правовий режим можна визначити як сукупність правил поведінки і діяльності фізичних і юридичних осіб, встановлених в нормативно-правових актах, як адміністративний порядок реалізації ними наданих їм прав, свобод і законних інтересів в сфері публічного управління.

Хандожко В.Е. визначав правовий режим як комплекс соціальних зв'язків (суспільні відносини) деякого об'єкта або виду діяльності, закріплених юридичними нормами і забезпечених сукупністю адміністративно-організаційних засобів, зокрема, характерними ознаками адміністративно-правових режимів вважав:

- детальну регламентацію діяльності державних органів, установ, організацій, підприємств, об'єднань громадян;
- встановлену поведінку індивідуальних суб'єктів правовідносин (громадян, іноземців, апатридів, військовослужбовців, що мають специфічний для даних умов правовий статус, наприклад взяття під варту, чи перебуваючи на стаціонарному лікуванні тощо);
- введення додаткових або вилучення із загальноприйнятих правових норм;

⁴⁹ Битяк Ю.П. Адміністративне право України Підручник. – Київ: Юрінком Інтер. – 2005., – с. 145

- встановлення особливого контролю за належним порядком розвитку правовідносин даної сфери;
- установа і застосування різних видів відповідальності за порушення норм (кримінальної, адміністративної чи дисциплінарної);
- пряму заборону окремих дій;
- реєстрацію певних видів діяльності, діяльності окремих категорій громадян⁵⁰.

Кузніченко С.О. зазначає, що конкретні параметри функціонування того або іншого суспільного адміністративно-правового режиму можуть істотно розрізнятися при наявності більшої або меншої кількості заборон і позитивних забор'язань, або більше розгорнутої мережі пільг і дозволів. На думку Кузніченко С.О. вони розрізняються масштабністю волі громадян і організацій з використанням суб'єктивних прав, за постійною зміною правового статусу індивідуальних і колективних суб'єктів адміністративно-правових відносин за кількістю та якістю функціональних обов'язків, що покладені на органи державного управління, за часом і територією дій і інших критеріїв⁵¹.

В юридичній енциклопедії визначено, що правовий режим – це особливий правовий порядок, що встановлюється для певних сфер суспільних відносин суспільства в цілому (природний режим, митний режим, режим у місцях позбавлення волі, правовий режим земель і майна, режим злочинності) Загальними ознаками правового режиму є наявність відповідних обмежень, заборон або пільг. Правовий режим виражає нерозривний зв'язок правової форми і змісту врегульованих правом відносин, характеризується моментом стабільності. Визначальною засадою правового режиму є характер його юридичної бази. Нею зумовлюється змістовний і політичний аспекти правового режиму. У загальнодержавному масштабі правовий режим має бути демократичним, авторитарним або тоталітарним⁵².

Правові режими, в тому числі і адміністративно-правові режими реалізуються в конкретних адміністративно-процесуальних відносинах формах.

⁵⁰ Хандожко В.Е. Административно-правовые режимы используются в интересах охраны государственных границ. Галицино ГВН. – с. 107 – с.7-8

⁵¹ Кузніченко С.О. Надзвичайні адміністративно-правові режими: зарубіжний досвід та українська модель.//Монографія. Сімферополь.: 2009., – с. 500 – с. 51-51

⁵² Юридична енциклопедія.: К., вид-во. Українська енциклопедія імені М. П. Бажана в 6 т., 1998 – 1 т. – с. 672. – с. 54-55

Демський Є.Ф. процесуальну форму розглядає як правову форму діяльності уповноважених суб'єктів щодо розгляду і вирішення адміністративних спорів, яка утворює обов'язків правовий режим (охоплює принципи, способи і гарантії забезпечення адміністративно-процесуальної діяльності, а також правовий статус суб'єктів адміністративного процесу) провадження в адміністративних справах, а також встановлює певний ступінь урегульованості та неприривності процедури⁵³.

Адміністративний процес реалізується відповідно до функцій адміністративно-процесуального права. Джафарова М.В. розуміє закріплені нормами адміністративно-процесуального права науково обгрунтовані та практично апробовані форми і змісти впливу на поведінку суб'єктів адміністративно-процесуальних відносин з метою здійснення основних цілей і завдань, що стоять перед адміністративним процесуальним правом на даному етапі його розвитку⁵⁴.

Адміністративно-процесуальний режим впливає на величезну масу суспільних відносин, які виникають в процесі діяльності органів державного управління, органів місцевого самоврядування, в реалізації прав і свобод громадян, законних інтересів юридичних осіб. Суспільні відносини в сфері динамічного розвитку, забезпечуються приписами демократії, децентралізації, глобалізації, євроінтеграції, реформуванням правової системи України. Вказані фактори безприривно впливають на стан адміністративно-правових відносин, а відтак на процедуру їх реалізації і в цілому на весь спектр адміністративного процесу.

Одним із найважливіших елементів адміністративно-процесуальної форми поряд із процесуальними провадженнями й процесуальними стадіями є процесуальний режим.

Процесуальний режим являє собою атмосферу чітко налагодженого порядку розгляду юридичної справи і найефективнішого результату, запрограмованого певним нормативним приписом⁵⁵.

Це повного мірою можна віднести й до адміністративно-процесуальної форми, і тому цілком прийнятне використання поняття адміністративно-процесуального режиму.

⁵³ Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. / Е.Ф. Демський. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 496 с. – Бібліогр.: с. 23

⁵⁴ Джафарова М.В. Адміністративне процесуальне право України: питання теорії. / Монографія.: Х. Константа., 2018.– с. 588 – с. 184

⁵⁵ Див.: Фундаментальные проблемы концепции формирования советского правового государства. – Харьков, 1980. – С. 144.

Структура адміністративно-процесуального режиму охоплює принципи адміністративно-правової діяльності, способи здійснення процесуальних дій і гарантії забезпечення адміністративно-процесуальної діяльності, реалізації правового статусу суб'єктів адміністративного процесу.

Принципи адміністративно-процесуальної діяльності – це видні, основні ідеї, відповідно до яких вона здійснюється. При цьому слід мати на увазі, що принципи адміністративного процесу спираються на конституційні принципи державного управління, проте при цьому відбивають специфіку адміністративно-процесуальної сфери.

Можна виділити такі принципи адміністративного процесу:

- 1) принцип законності;
- 2) принцип правової рівності;
- 3) принцип охорони інтересів держави та особи;
- 4) принцип публічності (офіційності) процесу;
- 5) принцип об'єктивної істини;
- 6) принцип гласності процесу;
- 7) принцип здійснення процесу державною мовою і забезпечення права користування рідною мовою;
- 8) принцип швидкості й економічності процесу;
- 9) принцип самостійності в ухваленні рішень;
- 10) принцип неухильної реалізації правових презумпцій невинуватості і правомірності дій громадян.

Принцип законності є найважливішим принципом адміністративного процесу і характеризується як режим відповідності суспільних відносин, що виникають у цій сфері, законам і підзаконним актам держави, як режим⁵⁶, атмосфера взаємодії, відносин держави й громадянина⁵⁷. Принцип законності виступає одночасно і як принцип діяльності центральних і місцевих державних органів і посадових осіб, і як принцип відносин держави й громадянина.

Перехід до демократичної, правової держави неможливий без суворого й неухильного дотримання законності. Утвердження цього принципу конче потребують національно-державне будівництво і моральне відновлення суспільства.

Реалізація принципу законності в адміністративно-процесуальній сфері спирається на такі умови: єдність законності; гарантування прав і свобод громадян; неприпустимість протиставлення

⁵⁶ Див.: Рабинович П. М. Проблемы теории законности развитого социализма. – Львов, 1979, – С. 45-46

⁵⁷ Див.: Теория юридического процесса. – Харьков, 1985. – С. 42.

законності й доцільності; невідворотність покарання за порушення закону.

Принцип правової рівності ґрунтується на конституційному положенні про рівноправність громадян перед законом. Проте було б неправильним розглядати його однобічно в контексті застосування лише до громадян. Він повною мірою стосується й інших суб'єктів адміністративного процесу. Іншими словами, вимоги закону поширюються на всі без винятку державні органи, об'єднання громадян і посадових осіб, які здійснюють адміністративно-процесуальну діяльність. Конкретне втілення принцип правової рівності знаходить у формуванні правового статусу суб'єктів адміністративного процесу, причому особливе значення має закріплення широкого кола прав і обов'язків громадян, котрі відіграють тут роль дієвого інструмента реалізації і захисту своїх інтересів.

Зазначений принцип органічно пов'язаний із реалізацією інших принципів адміністративного процесу, зокрема *принципу охорони інтересів держави та особи*. Невипадково законодавець за державними органами закріпив як найважливіші завдання охорони суспільного ладу держави, встановленого порядку управління, державного і громадського порядку. Вони реалізуються з метою охорони інтересів держави, оскільки в демократичному правовому суспільстві дотримання інтересів держави є запорукою дотримання інтересів усіх законотворчих членів суспільства. От чому забезпечення охорони інтересів держави тісно пов'язане із забезпеченням охорони інтересів усіх громадян і кожної особи. Тут у наявності зворотний зв'язок. Охорона інтересів особи, громадянина – найважливіший фактор стабільності громадянського суспільства, а отже, належного функціонування державного апарата, держави загалом.

Принцип публічності (офіційності) адміністративного процесу знаходить своє відбиття в закріпленні обов'язку державних органів, їх посадових осіб здійснювати розгляд і розв'язання індивідуально-конкретних справ і пов'язані з цим дії (підбір необхідних матеріалів і доказів) від імені держави і, як правило, за державний рахунок. На відміну від цивільного процесу, в адміністративному відсутня плата за ведення процесу у вигляді мита, тобто відносини між суб'єктами будуються виключно на безоплатних засадах.

Принцип об'єктивної істини в адміністративному процесі спрямований на повне виключення з процесу проявів суб'єктивізму, однобічності в аналізі дій суб'єктів; він покликаний забезпечити

встановлення й оцінку реальних фактів, що мають значення для ухвалення обґрунтованого рішення у конкретній адміністративній справі. Невипадково, наприклад, законодавець як найважливіші завдання у справі про адміністративне правопорушення закріпив необхідність своєчасного, всебічного, повного й об'єктивного з'ясування обставин кожної справи, розв'язання її в чіткій відповідності з законодавством. Необхідною законодавець також вважає оцінку досліджуваних у ході розгляду справи доказів (ст. 252 КпАП України).

Упровадження *принципу гласності* адміністративного процесу зумовлено необхідністю широкої поінформованості суспільства про адміністративно-процесуальних функцій. Поряд із правом громадян на одержання інформації про діяльність державних органів, закріпленим у ст. 43 Закону України «Про інформацію», законодавець ставить обов'язок відповідних органів повідомляти громадян про ухвалені рішення. Так, наприклад, ч. 7 ст. 14 Закону України «Про громадські об'єднання» указує на необхідність легалізуючого органу оприлюднити в засобах масової інформації офіційне визнання об'єднання громадян.

Принцип здійснення процесу державною мовою і забезпечення права користування рідною мовою кожному з громадян, котрі беруть участь у процесі. Розгляд конкретних справ ведеться державною мовою України, але якщо громадянин, котрий бере участь у процесі, не володіє українською, він може користуватися своєю рідною мовою. При цьому йому повною мірою забезпечується одержання всієї необхідної інформації і можливість довести власну інформацію до відома органу чи посадової особи, котра розглядає конкретну справу. На це спрямована участь у процесі такої процесуальної постаті, як перекладач. Зокрема, ст. 268 КпАП України передбачає, що при розгляді справи про правопорушення особа, притягнута до адміністративної відповідальності, має право виступати рідною мовою і користатися послугами перекладача, якщо не володіє мовою, якою ведеться провадження.

Швидкість і економічність адміністративного процесу зумовлено оперативністю управлінської діяльності державних органів. Визначення конкретних, порівняно невеликих термінів розгляду адміністративних справ є, з одного боку, перешкодою для прояву тяганини, а з іншого – дозволяє упорядкувати рух справ, увести процес у визначені часові рамки. Ведення адміністративного процесу матеріально є менш обтяжливим для держави, ніж ведення кримінального й цивільного процесів.

Здійснення *принципу самостійності в ухваленні рішень* включає будь-яке втручання інших органів і посадових осіб в адміністративно-процесуальну діяльність суб'єктів, уповноважених вести процес. Це дозволяє підвищити відповідальність за ухвалення рішень, сприяє їх законності й обґрунтованості. Упровадження цього принципу не дозволяє також органу чи посадовій особі перекладати обов'язки щодо розв'язання справи, які входять до їх компетенції, на нижчі інстанції.

Принцип неухильної реалізації правових презумпцій невинуватості і правомірності дій громадян. *Дотримання зазначених презумпцій* має бути вихідною посилкою для всього ходу адміністративного процесу. Це дозволить надійно захистити права і законні інтереси громадян, котрі беруть участь у процесі.

З огляду на важливість і особливе соціальне звучання цих правових презумпцій доцільно докладніше зупинитися на їх характеристиці.

Значення цих презумпцій зумовлено визнанням в Україні людини, її життя і здоров'я, честі й гідності, недоторканності і безпеки вищою соціальною цінністю (ст. 3 Конституції України).

Ґрунтований на повазі до особистості принцип презумпції невинуватості є одним із найважливіших принципів, які істотно впливають на правовий стан громадянина в усіх сферах процесуальної діяльності.

Конституція України закріплює положення, що відбивають сутність презумпції невинуватості, зокрема, ст. 62 указує: «Особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана покаранню, поки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду. Ніхто не зобов'язаний доводити свою невинуватість у вчиненні злочину. Обвинувачення не може ґрунтуватися на доказах, отриманих незаконним шляхом, а також: на припущеннях. Усі сумніви щодо доведеності вини особи тлумачаться на її користь».

З контексту розглянутої статті ясно, що її положення віднесено законодавцем до сфери кримінального процесу. При цьому сфера адміністративного примусу, по суті, залишається без конституційного регулювання цього питання.

Чи виправдане таке становище? Здається, що ні. Притягнення до адміністративної (а так само й до дисциплінарної) відповідальності має для особи наслідки явно негативного характеру, часто істотно впливаючи на її соціальний і майновий стан, не кажучи вже про моральний. Навіть у випадках відносно незначущості

застосовуваних санкцій притягнення до адміністративної відповідальності може стати підставою для серйозних моральних страждань. От чому важливим є поширення презумпції невинуватості на адміністративно-юрисдикційну сферу. На погляд автора, є конче необхідним, по-перше, чітке нормативне вираження презумпції невинуватості в рамках адміністративного процесу і, по-друге, її законодавче закріплення насамперед на конституційному рівні, а також на рівні законодавчих актів, які регулюють головні принципи адміністративно-процесуальної діяльності.

Слід зазначити, що законодавство про адміністративні правопорушення містить окремі положення, які відбивають сутність презумпції невинуватості.

Насамперед звертає на себе увагу ст. 7 КпАП, відповідно до якої ніхто не може бути підданий заходу впливу в зв'язку з адміністративним правопорушенням інакше як на підставах і в порядку, встановлених законодавством.

Ця загальна посилка одержує подальший розвиток у відповідних статтях КпАП, які регламентують порядок провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Не викликає сумнівів, що для того, щоб громадянин був визнаний винним у вчиненні адміністративного правопорушення, необхідно довести його вину, причому доведення має проводитися з вичерпною повнотою. Це означає також, що притягнення до адміністративної відповідальності не повинне ґрунтуватися на припущеннях, хай навіть вельми ймовірних і логічно обґрунтованих. Цей висновок ґрунтується на аналізі положень ст. 245 КпАП, яка прямо орієнтує на необхідність своєчасного, всебічного, повного й об'єктивного з'ясування обставин кожної справи про адміністративне правопорушення.

З іншого боку, законодавець окреслює коло джерел доказів, водночас указуючи на їх припустимість з точки зору закону. Зокрема, згідно з вимогами ст. 251 КпАП 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 розв'язання справи. До джерел доказів законодавець відносить протокол про адміністративне правопорушення, пояснення особи, притягнутої до відповідальності, потерпілого, свідків, висновок експерта, речові докази, показання технічних приладів, протокол вилучення речей і документів, інші матеріали.

Отже, очевидно, що вина має бути доведена лише в передбаченому законом порядку, за допомогою зазначених у законі джерел доказів і з дотриманням передбаченої законом процесуальної форми. У іншому разі отримана інформація не буде мати ніякого доказового значення¹⁵. Істотною ознакою презумпції невинуватості є те, що ніхто не зобов'язаний доводити свою невинуватість у вчиненні. З цього випливає, що обов'язок доводити вину особи покладається на обвинувача, тобто на органи та посадових осіб, які встановили факт скоєння протиправного вчинку і порушили провадження в справі. Це означає також неможливість перекладання ініціативи в дослідженні всіх обставин справи на осіб, притягваних до відповідальності на стадії розгляду справи, і обов'язковість дослідження всіх обставин справи лідируючою в процесі стороною.

Проте не можна не брати до уваги бажання громадянина, залученого в сферу адміністративного процесу як особа, притягвана до відповідальності, самостійно активно брати участь у процесі встановлення об'єктивної істини в справі. У цьому виявляється не тільки природне бажання довести свою непричетність до вчинення правопорушення, а й активна громадянська позиція, прагнення допомогти виявити негативні прояви в діяльності окремих органів і посадових осіб з метою усунення недоліків, недопущення подібних ситуацій надалі стосовно інших осіб. Тому активна позиція громадянина, котрий виступає в процесі як особа, притягвана до відповідальності, є своєрідним каталізатором ходу процесу. Невипадково законодавець серед процесуальних прав особи, притягваної до адміністративної відповідальності, закріпив права представляти докази і заявляти клопотання (ст. 268 КпАП).

Значення розглянутого положення, що відбиває одну з ознак презумпції невинуватості, полягає в тому, що обов'язок доведення тлумачиться тут і як можливість особи, притягваної до адміністративної відповідальності, активно впливати на хід дослідження обставин справи.

Коротко це положення можна сформулювати так: «Ніхто не зобов'язаний доводити свою невинуватість у вчиненні правопорушення, проте має право це робити способами й у порядку, встановленими законом».

Не викликає сумнівів, що вина особи в учиненні адміністративного правопорушення має бути доведена з вичерпною повнотою. Поряд із конституційним положенням про те, що обвинувачення не може ґрунтуватися на припущеннях, там закріплено

й те, що всі сумніви щодо доведеності вини особи тлумачаться на її користь. Справедливо, що це положення має певне самостійне значення і є додатковим стимулом для компетентних органів і посадових осіб у їх прагненні максимально повно і точно з'ясувати всі обставини скоєння правопорушення, усунути будь-які сумніви щодо правильності висновків, яких зони дійшли, а також указати, що треба робити, якщо сумніви усунути не вдалося і вони не дозволяють вважати обвинувачення безсумнівним.

Підвищення дієвості розглянутого положення вбачається в чіткій і однозначній вимозі, яка потребує законодавчого закріплення, а саме: в юридичній рівнозначності недоведеної вини й доведеної невинуватості особи в учиненні адміністративного правопорушення.

Ще однією ознакою, що характеризує презумпцію невинуватості, є віднесення права визнання особи винною в учиненні адміністративного правопорушення до компетенції тільки уповноважених на те законом суб'єктів. Якщо в карному процесі таким суб'єктом визнано тільки суд, то в сфері адміністративного процесу при здійсненні провадження у справах, окрім суду, до числа цих суб'єктів належать різні органи й посадові особи. Вичерпний перелік їх міститься в гл. 17 КпАП. Саме ця обставина підтверджує позицію законодавця щодо реальності й необхідності втілення в життя цієї важливої ознаки презумпції невинуватості. Іншими слонами, рішення в справі, ухвалене органом, не уповноваженим на те законом, слід безумовно визнавати незаконним, і, відповідно, жодних правових наслідків для громадянина, притягнуваного до відповідальності, воно нести не може.

Презумпція невинуватості є фактором, який істотно впливає на об'єктивність, неупередженість розгляду питання про винуватість особи в учиненні адміністративного правопорушення на стадії розгляду і розв'язання справи по суті. Водночас вона повинна стати бар'єром для негативного ставлення до громадянина в інших сферах суспільного життя у зв'язку з розглядом питання про його винуватість у вчиненні правопорушення. Неприпустимо, щоб громадянина обмежували в його правах або застосовували щодо нього заходи негативного характеру до визнання його винним у скоєнні протиправного вчинку в установленому законом порядку. Так, не можна визнати правильним рішення про відрахування громадянина з вищого навчального закону до винесення і набуття чинності постанови компетентного органу про притягнення його до адміністративної відповідальності.

Варто виділити таку ознаку презумпції невинуватості, як відображення офіційного визнання вини особи у відповідному процесуальному документі – постанові в справі про адміністративне правопорушення, яка набула чинності⁵⁸.

Закономірне питання: як бути в ситуації, якщо, наприклад, штраф стягується на місці вчинення правопорушення? Якою мірою за таких обставин діє презумпція невинуватості?

На погляд автора, істотних суперечностей тут немає. Прискорене провадження, а саме з таким ми маємо справу в цьому випадку, є модифікацією звичайного провадження. Особливим тут є лише те, що відповідна посадова особа встановлює ознаки протиправного вчинку, тобто порушує провадження, і вона ж оперативно розглядає і розв'язує справу по суті. Безумовно, суб'єктивний фактор відіграє в такій ситуації вельми значну роль. Проте й тут при оцінці і правовій кваліфікації дій конкретної особи формування й реалізація внутрішнього переконання посадової особи мають відбуватися з урахуванням положень презумпції невинуватості. За недостатньої переконаності у винуватості слід припинити провадження, хоча на практиці найчастіше для цього використовується положення законодавства, яке передбачає можливість звільнення від адміністративної відповідальності через малозначність правопорушення й оголошення усного зауваження (ст. 22 КпАП).

Водночас законодавець закріплює положення, згідно з яким у випадку, якщо особа заперечує накладення стягнення на місці, слід скласти протокол про адміністративне правопорушення, тобто фактично перевести прискорене провадження у звичайне. У цьому випадку громадянин сам вирішує, чи вважає він себе винним у вчиненні правопорушення, і чітко усвідомлює наслідки: розгляд справи уповноваженим на те органом (посадовою особою) на підставі складеного протоколу. Щодо такої ситуації необхідно законодавчо закріпити обов'язок посадової особи роз'яснити громадянину його право заперечувати стягнення й вимагати складання протоколу про адміністративне правопорушення.

Викладене дозволяє дійти висновку, що нормативне вираження презумпції невинуватості у провадженні у справах про адміністративні правопорушення має фрагментарний, часто надто загальний характер, у зв'язку з чим виникає необхідність у ясній, концентрованій формі сформулювати й законодавчо закріпити основні положення презумпції невинуватості щодо даного провадження,

⁵⁸ Див.: *Савицький В. М.* Язык процессуального закона. – М., 1988. – С. 149

а також іншого виду юрисдикційного провадження, що теж входить у структуру адміністративного процесу – дисциплінарного, оскільки, на нашу думку, теоретичні висновки, викладені вище, повною мірою можна віднести й до нього.

Щодо адміністративно-процесуальної сфери презумпція невинуватості може бути сформульована так: особа вважається невинуватою у вчиненні адміністративного правопорушення або дисциплінарної провини, доки її вина не буде доведена в передбаченому законом порядку і встановлена постановою, що набула чинності, чи рішенням у справі.

Обов'язок доведення вини лежить на органі (посадовій особі), які порушили провадження, Ніхто не зобов'язаний доводити свою невинуватість у вчиненні правопорушення (провини), але вправі це робити способами й у порядку, встановленими законом. Недоведена винуватість рівнозначна доведеній невинуватості.

Притягнення до відповідальності не може ґрунтуватися на доказах, отриманих незаконним шляхом, а також доказах, які не підтверджують вину особи в учиненні правопорушення (провини). Притягнення до відповідальності не повинно ґрунтуватися на припущеннях. Усі сумніви щодо доведеності вини особи тлумачаться на її користь.

Натомість презумпція невинуватості відбиває лише одну із багатьох сторін правового стану громадянина в адміністративному процесі, оскільки поряд із провадженнями, що мають юрисдикційний характер, у структуру адміністративного процесу включено інші провадження, які мають неюрисдикційний характер. І тут правовий стан громадянина не меншою мірою об'єктивно потребує презюмування правильності й законності його позиції.

Для адміністративного процесу, структуру якого складає велика кількість різних за характером проваджень, окрім презумпції невинуватості, характерна наявність і іншої презумпції, що припускає правильність і обґрунтованість певної позиції громадянина в його стосунках із державними органами та посадовими особами, це презумпція правомірності дій і правової позиції громадянина. Найбільшою мірою вона характерна для провадження за скаргами громадян на рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

Її ознаки виявляються в такому.

По-перше, дії і права позиція громадянина, котрий подає скаргу, мають вважатися правомірними доти, доки інше не буде встановлено рішенням органу (посадової особи), компетентного

розглядати скаргу по суті. Іншими словами, презюмується те, що є наявними підстави для подання скарги, конкретне право громадянина порушено конкретними діями або бездіяльністю певного органу або посадової особи, має місце порушення ними вимог правових норм.

По-друге, права й обов'язки щодо доведення правомірності позиції громадянина мають бути відповідним чином розподілені між ним і органом (посадовою особою), який розглядає скаргу, а також органом (посадовою особою), дії чи бездіяльність якого оскаржуються.

Обов'язок доведення фактів і обставин, які стали підставою для подання скарги, мають покладатися на орган (посадових осіб), дії якого оскаржуються. Враховуючи зацікавленість громадянина, котрий подав скаргу, в об'єктивному її розв'язанні, слід визнати доцільність закріплення можливості представлення доказів, що обґрунтовують правомірність подання скарги, як його права. Крім того, інтереси законності й об'єктивності ухвалення рішення щодо скарги вимагають певної ініціативи і від органу (посадової особи), який розглядає і розв'язує скаргу. У зв'язку з цим необхідно передбачити право такого органу (посадової особи) у разі потреби самостійно вживати заходів для встановлення фактів та обставин, що мають значення для ухвалення правильного рішення.

По-третє, рішення щодо скарги не повинне ґрунтуватися на припущеннях, а всі сумніви щодо правомірності позиції громадянина мають тлумачитися на його користь.

У тому вигляді, в якому ця презумпція викладена вище, вона зможе дисциплінувати діяльність чиновників усіх рівнів і сприяти попередженню порушень прав і свобод, громадян з боку державних органів.

Вважаємо, що зазначена презумпція є об'єктивно зумовленою і необхідною вимогою, з урахуванням якої мають відбуватися стосунки між громадянином та державою в особі її органів.

При здійсненні інших адміністративних проваджень – неюрисдикційного характеру – також необхідно виходити з презюмування правомірності дій і правової позиції громадянина. Але тут розглядувана презумпція дещо втрачає своє соціальне значення, очевидно, тому, що відсутній правовий спір, конфлікт. Проте було б неправильним зовсім заперечувати значущість такої презумпції в неюрисдикційних адміністративних провадженнях. Її значення зумовлено, щонайменше, двома факторами. По-перше,

суб'єктивне ставлення представника державного органу до громадянина має безумовно містити в собі припущення про законність тих чи тих домагань останнього (наприклад, при розгляді заяв громадян). По-друге, що стосується «тягаря доведення» правомочності своєї позиції громадянином, доцільно орієнтувати представників державних органів на необхідність усіякого полегшення громадянам їхніх зусиль щодо одержання різного роду документів, необхідних для досягнення цілей того чи того провадження. Йдеться про те, що службовці повинні не обмежуватися формальною вимогою щодо представлення громадянином тих чи тих документів, а, виходячи з ситуації, самостійно від імені відповідного органу конкретно назвати їх. Цим вони можуть реально допомогти громадянину уникнути фізичних і моральних витрат, які практично завжди супроводжують так звану боротьбу за довідку. Чим легшими й безконфліктнішими є стосунки громадянина й держави, тим комфортніше, захищеніше почуває себе індивід, і як наслідок – зростає його законослухняність, повага до держави та її органів.

Реалізація вищевказаних принципів адміністративно-процесуальної діяльності можлива лише за допомогою спеціальних процесуальних способів і засобів.

Саме тому поряд із принципами в систему елементів адміністративно-процесуального режиму входять способи й засоби здійснення процесуальної діяльності. Вони становлять його активну характеристику, утворюють його організаційні засади і виступають своєрідним процесуальним інструментарієм, що знаходиться в розпорядженні виконавчих органів держави й охоплює формування й реалізацію процесуального статусу суб'єктів, насамперед громадян.

Гарантії забезпечення адміністративно-процесуальної діяльності – це третій із компонентів, які становлять структуру адміністративно-процесуального режиму. Розглянуті вище компоненти, незважаючи на їх важливість і значущість, можуть виявитися не ефективними й не дати очікуваних результатів, якщо не будуть підтримані факторами об'єктивного порядку, тобто гарантіями забезпечення цього виду процесуальної діяльності.

Серед таких гарантій слід виділити: по-перше, забезпечення права на оскарження рішень і дій державних органів, посадових осіб, інших суб'єктів адміністративного процесу; по-друге, відповідальність зазначених суб'єктів за неналежне ведення процесу; по-третє, контроль за адміністративно-процесуальною ді-

яльністю з боку уповноважених органів та посадових осіб і представників громадськості; по-четверте, нагляд органів прокуратури, спрямований на підтримку режиму законності; по-п'яте, чітке законодавче закріплення процесуальних правомочностей суб'єктів адміністративного процесу. Зазначені гарантії надають адміністративно-процесуальному режиму стабільності й надійності.

Крім цього, існують фактори, які хоча й не належать до сфери процесуального регулювання, проте впливають на атмосферу розгляду конкретних адміністративних справ. До таких факторів можна віднести рівень правової і загальної культури осіб, котрі здійснюють діяльність з ведення процесу. Низький рівень правової культури нерідко породжує порушення адміністративно-процесуальних норм, є причиною ухвалення незаконних, необґрунтованих, волюнтаристичних рішень щодо конкретних адміністративних справ. Некоректне, бездушне, а іноді й відверто брутальне ставлення до громадян створює атмосферу нервозності при розгляді справ і, безумовно, підриває авторитет посадових осіб, відповідних органів і державних органів узагалі.

Отже, створення позитивного морально-психологічного клімату при розгляді й розв'язанні адміністративних справ є важливим чинником ефективності адміністративно-процесуальної діяльності.

1.5. Адміністративно-процесуальні норми і адміністративно-процесуальні відносини

В основі адміністративного процесу і його первинними елементами у внутрішній побудові знаходяться адміністративно-процесуальні норми. Кузьменко О.В. зазначає, що сутність адміністративно-процесуальних норм обумовлюється не тільки теоретичним, а суто прикладним значенням, як для розвитку науки адміністративного процесу, так і для реалізації адміністративно-правових відносин⁵⁹. Адміністративно-процесуальні норми є загальнообов'язковими правилами поведінки для всіх учасників адміністративно-правових відносин. Гнатюк М.Д. вважає, що правовідносини характеризуються як формально-визначені вимоги, що виражають конкретні і необхідні правила поведінки, вони

⁵⁹ Кузьменко О.В. Адміністративний процес у парадигмі адміністративного права: автореф. докт. юрид. наук: 12.00.07 адмін. право і процес; фінансове право, інформаційне право. Київ. КНУВЕ, 2006. – с. 13-14

є найбільш зручними, належним чином підготовленими правовими приписами з метою ефективної реалізації правових відносин⁶⁰.

Правовий характер адміністративно-процесуальної діяльності, визначається адміністративно-процесуальними нормами, які в сукупності утворюють галузь адміністративно-процесуального права.

У свою чергу, предметом регулювання адміністративно-процесуального права виступають специфічні суспільні відносини, що виникають у сфері діяльності органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, правоохоронної діяльності, адміністративно-судової діяльності і діяльності громадських об'єднань та окремих громадян.

От чому з'ясування особливостей адміністративно-процесуальних норм і суспільних відносин, що виникають у ході їх реалізації та набувають характеру правових, слід визнати найважливішим аспектом характеристики адміністративного процесу.

Адміністративно-процесуальна норма – це встановлене державою загальнообов'язкове правило поведінки, яке регулює суспільні відносини, що виникають у процесі розв'язання індивідуально-конкретних справ у сфері державного управління.

Адміністративно-процесуальним нормам притаманна низка особливостей, які дозволяють відмежувати їх від інших видів процесуальних норм. Насамперед, це стосується значної кількості суб'єктів, уповноважених установлювати такі правила поведінки. Якщо карно-процесуальні й цивільно-процесуальні норми встановлюються на законодавчому рівні, то адміністративно-процесуальні ухвалюються не тільки законодавчим органом держави, а й виконавчими органами різного рівня. Відповідно, адміністративно-процесуальні норми реалізуються широким колом уповноважених на те суб'єктів, до числа яких належать, насамперед, органи управління, а при здійсненні юрисдикційних функцій і судові органи, тоді як реалізація кримінально-процесуальних і цивільно-процесуальних норм є прерогативою судових органів, органів досудового слідства і дізнання та інших суб'єктів, коло яких чітко окреслено Кримінально-процесуальним, Цивільно-процесуальним, Господарсько-процесуальним кодексами України.

Різним є й ступінь концентрованості адміністративно-процесуальних норм і норм, що регламентують інші види процесу. Якщо

⁶⁰ Гнатюк М.Д. Правозастосування та його місце в процесі реалізації права: автореф. докт. юрид. наук: 12.00.01. Київ. Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2007. – с. 8

в кримінальному й цивільному процесах процесуальні норми зосереджено у відповідних кодексах, то адміністративно-процесуальні норми можуть являти собою як відносно великі сукупності (наприклад, процесуальна частина КпАП), так і окремі процесуальні правила, що містяться в адміністративних актах матеріально-правового характеру, а також у матеріально-правових актах інших галузей права.

Так, ст. 55 Закону України «Про тваринний світ»⁶¹ регламентує права посадових осіб органів контролю й управління в галузі охорони, використання й відтворення тваринного світу.

І, нарешті, слід зазначити, що адміністративно-процесуальні норми значно меншою мірою спрямовано на регламентацію правовідносин, що мають юрисдикційний характер.

Класифікувати адміністративно-процесуальні норми можна за різними підставами.

Насамперед, вони розрізняються за сферою дії. Регламентують адміністративно-процесуальні відносини в різних галузях державного управління, адміністративно-політичній та соціально-культурній сферах, економіці.

За обсягом регулювання можна виділити адміністративно-процесуальні норми загального характеру і спеціальні адміністративно-процесуальні норми. Норми першого різновиду стосуються загальних аспектів адміністративно-процесуальної діяльності, їх реалізація може справляти вплив як на хід адміністративного процесу загалом, так і на окремі адміністративні провадження. До таких норм можна віднести так звані норми-принципи, наприклад, закріплення розгляду справ про адміністративні правопорушення на засадах рівності громадян перед законом і органом, який розглядає справу (ст. 248 КпАП). Реалізація спеціальних адміністративно-процесуальних норм пов'язується з правовідносинами, що виникають в окремих галузях державного управління, на окремих стадіях адміністративних проваджень, при здійсненні конкретних процесуальних дій. Виділити групи адміністративно-процесуальних норм можна й відповідно до видів адміністративних проваджень. Очевидно, що норми у провадженні у справах про адміністративні правопорушення істотно відрізняються від норм в інших адміністративних провадженнях, наприклад, у реєстраційно-дозвільному.

⁶¹ Закон України «Про тваринний світ» // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2002, N 14. – ст. 55: Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2894-14>

Важливим критерієм класифікації адміністративно-процесуальних норм є і їх юридична чинність. З цієї точки зору можна виділити адміністративно-процесуальні норми, які одержали своє закріплення на законодавчому рівні (наприклад, КпАП України, Закон України «Про звернення громадян» та інші законодавчі акти), і норми, які містяться в підзаконних актах (у різного роду положеннях, інструкціях, виданих виконавчими органами різного рівня).

За колом суб'єктів адміністративно-процесуальної діяльності процесуальні норми поділяються на норми щодо діяльності суб'єктів, уповноважених вести процес, і норми щодо діяльності суб'єктів, залучених до сфери адміністративно-процесуальної діяльності.

З урахуванням динаміки адміністративно-процесуальної діяльності можна виділити адміністративно-процесуальні норми, пов'язані з ініціюванням адміністративного процесу, з регламентацією його ходу і результатів, із виконанням ухваленого в справі рішення.

Адміністративно-процесуальні норми поділяються на ті, що діють у межах усієї держави, і ті, що діють у межах конкретних адміністративно-територіальних одиниць. Так, наприклад, процесуальні норми, які визначають порядок затримання транспортних засобів, встановлюються Міністерством внутрішніх справ України, а порядок зберігання затриманих транспортних засобів – місцевими органами виконавчої влади. Відповідно дія перших поширюється на всю територію України, а других – на територію конкретної області чи міста.

За таким критерієм, як дія в часі, можна виділити норми, що діють упродовж невизначеного часу, і норми, які діють упродовж визначеного, обмеженого терміну. Кількість останніх відносно невелика, а їх уведення пов'язане з необхідністю оперативного реагування на ті чи ті процеси, що виникають в управлінській сфері через об'єктивні обставини. Як правило, такі норми містяться в різних тимчасових положеннях та інструкціях.

Відносини, що виникають між суб'єктами при розв'язанні конкретних адміністративних справ і ґрунтуються на адміністративно-процесуальних нормах, набувають характеру правових і можуть бути охарактеризовані як адміністративно-процесуальні.

Система адміністративно-процесуальних відносин багатоаспектна за колом своїх учасників, суб'єктних процесуальних прав, повноважень та обов'язків, характеру адміністративно-процесу-

альної діяльності, цілей і завдань та мети адміністративно-процесуальних відносин.

Джафарова М.В. наголошує, що проблеми визначення змісту адміністративних процесуальних відносин залежить від низки важливих теоретико-методологічних підходів, зокрема від структури цього виду правовідносин та механізму адміністративно-процесуального регулювання⁶².

Наявність адміністративно-процесуальної норми є обов'язковою умовою для виникнення відповідних правовідносин, іншими словами, це об'єктивна передумова існування самих правовідносин. Тут ситуація однозначна – немає норми, немає і відносин.

Іншою важливою передумовою виникнення адміністративно-процесуальних відносин слід визнати наявність відповідних адміністративних матеріальних правовідносин. Якби не було певних матеріально-правових відносин, то самі по собі процесуальні відносини втратили б сенс. Інакше кажучи, немає необхідності регулювати те, чого не існує. І якщо матеріальні правовідносини – це щось статично закріплене, то адміністративно-процесуальні відносини характеризують динаміку впровадження в життя відносин, регульованих нормами матеріального адміністративного права та низки інших матеріальних галузей права.

Виникаючи в ході розгляду й розв'язання конкретних справ, адміністративно-процесуальні відносини відбивають процес розвитку й упровадження матеріальних правовідносин. Отже, стосовно матеріальних правовідносин вони мають підлеглий, службовий характер.

Слід виділити ще одну особливість адміністративно-процесуальних правовідносин. Вона полягає в тому, що ці відносини мають дискретний, переривчастий характер. У ході розгляду конкретної адміністративної справи відповідні процесуальні зв'язки можуть припинятися й відновлятися. Так, наприклад, процесуальні правовідносини, які виникли на етапі порушення справи про адміністративне правопорушення, можуть не мати свого подальшого розвитку в ході розгляду справи (у випадку, якщо громадянин не виявив бажання бути присутнім при розгляді справи) і знову виникнути на стадії виконання винесеної постанови.

Специфіка адміністративно-процесуальних правовідносин знаходить своє відбиття й у колі суб'єктів їх здійснення. На відміну під

⁶² Джафарова М.В. Теоретичні проблеми визначення змісту адміністративних процесуальних відносин, наук, журнал «Право і суспільство», 2018 – с. 172

кримінального й цивільного процесів, суб'єктами адміністративно-процесуальних правовідносин виступають численні виконавчі органи держави, а також інші суб'єкти, уповноважені здійснювати адміністративно-процесуальну діяльність.

Особливості реалізації адміністративно-процесуальних правовідносин дозволяють класифікувати їх на кількох підставах.

Традиційно в адміністративно-правовій науці їх класифікують:

- 1) за змістом і функціональною спрямованістю;
- 2) за видами адміністративних проваджень;
- 3) за галузевою приналежністю кореспондуючих матеріальних правовідносин;
- 4) за співвідношенням прав і обов'язків їх учасників.

Згідно з першим критерієм можна виділити правовідносини, що складаються в процесі реалізації управлінських функцій у різних сферах управління – оборони, охорони громадського порядку, охорони здоров'я, культури, науки тощо.

Відображенням структури адміністративного процесу є поділ адміністративно-процесуальних правовідносин за видами проваджень. Не викликає сумніву відмінність процесуальних відносин, які виникають у ході провадження у справах про адміністративні правопорушення, і тих, що виникають у ході провадження з відпрацювання й ухвалення нормативних актів.

Як відзначалося раніше, адміністративно-процесуальні правовідносини виникають при реалізації як матеріальних норм адміністративного права, так і матеріальних норм інших галузей права, наприклад, земельного, екологічного, фінансового, підприємницького тощо. Відповідно адміністративно-процесуальні відносини різняться за галузевою приналежністю матеріальних відносин.

За характером правовідносин, які виникають між їх суб'єктами, виділяються горизонтальні й вертикальні адміністративно-процесуальні правовідносини. Горизонтальні є характерними для суб'єктів, між якими відсутні відносини підпорядкованості. Вертикальні виникають між суб'єктами, для яких характерні відносини володарювання й підпорядкування. На особливому місці – адміністративно-процесуальні правовідносини, в яких однією стороною є представник державної влади, а іншою – громадянин.

Відповідно до положень теорії юридичного процесу доцільно виділити поняття складу адміністративно-процесуальних правовідносин. Це поняття включає в себе такі елементи: суб'єкти правовідносин, об'єкти правовідносин, зміст правовідносин, юридичні факти і юридичні стани.

Вище йшлося про численність і розмаїтість суб'єктів адміністративно-процесуальних правовідносин. Їх можна розділити на кілька груп. Насамперед, це так звані лідируючі суб'єкти, тобто суб'єкти, які виконують функції ведення процесу; суб'єкти, які беруть участь у процесі з метою реалізації або захисту своїх прав законних інтересів, а також суб'єкти, які сприяють веденню процесу⁶³. Особливе місце серед суб'єктів адміністративно-процесуальних правовідносин посідає прокурор.

У широкому сенсі під об'єктом адміністративно-процесуальних правовідносин слід розуміти те, з приводу чого складаються ці правовідносини. Загалом це різні матеріальні й нематеріальні блага, на які спрямовано дії суб'єкта. У реальному житті правові відносини можуть виникати з різних приводів. Конкретизуючи коло об'єктів адміністративно-процесуальних відносин, можна виділити:

- 1) поведінка суб'єктів адміністративно-процесуальних правовідносин;
- 2) результати поведінки суб'єктів адміністративно-процесуальних правовідносин;
- 3) предмети матеріального світу – речі, матеріальні цінності тощо;
- 4) інтелектуальна власність;

Харитонова О.І. дає поняттю адміністративно-правових відносин наступне визначення – адміністративно-правові відносини це урегульовані адміністративно-правовою нормою суспільні відносини, що складаються в галузі державного управління та адміністративної охорони публічного правопорядку, один із учасників (або всі учасники) які є носіями владних повноважень, а також суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, які перебувають під охороною держави⁶⁴.

Зміст адміністративно-процесуальних правовідносин, включає суб'єктивні права і юридичні обов'язки їх суб'єктів. Слід підкреслити лише одну важливу обставину. Правам і обов'язкам суб'єктів адміністративно-процесуальних правовідносин значною мірою притаманний взаємокореспондуючий характер. Іншими словами, як правило, процесуальним правам одного суб'єкта правовідносин відповідає певний обов'язок іншого. Наприклад, праву особи бути

⁶³ Визначення «лідируючі суб'єкти процесу» введено в науковий обіг В. М. Горшеневим, що здається дуже вдалим.

⁶⁴ О.І. Харитонова. Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії). Монографія. Одеса. Юридична література. 2004. ст. 161. (323 с.)

присутнім при розгляді справи відповідає обов'язок органу (посадової особи), який розглядає справу, сповістити про пас і місце її розгляду.

Доцільним здається й віднесення до числа елементів складу процесуальних правовідносин юридичних фактів. Вони відіграють адміністративно-процесуальних правовідносинах важливу роль поряд із такими загальноприйнятими елементами, як зміст правовідносин, суб'єкти й об'єкти, оскільки якщо процесуальні правовідносини виникають на підставі певних матеріальних правовідносин, то змінюються і припиняються вони на підставі юридичних фактів – подій і дій.

Слід відзначити, що поняття юридичного стану (наприклад, громадянство, шлюб) має в плані адміністративно-процесуальних правовідносин важливе самостійне значення. Юридичний стан являє собою певну обставину, яка існує тривалий час, безперервно або періодично, і породжує юридичні наслідки. Наприклад, стан громадянства є важливим фактором при реалізації адміністративно-процесуальних правовідносин, пов'язаних із притягненням до адміністративної відповідальності.

Особливе місце в адміністративно-правових відносинах посідає об'єкт таких правовідносин, тобто те явище, подія чи матеріальна річ стосовно якої виникли правовідносини. Хропанюк В.М. під об'єктом правовідносин розуміє те, на що впливають правовідносини, а саме фактичну поведінку їх учасників. Він зазначає, що завдання юриспруденції полягає у вивченні дій учасників правовідносин, а не речей та інших благ, заради яких вони вступають у правовідносини⁶⁵. Ю. Битяк, В. Вогульський, В. Гарашук, В. Зуй об'єктом адміністративно-правових відносин називають поведінку людей, а саме їхні дії, за допомогою яких реалізуються передбачені адміністративно-правовими нормами обов'язки і права учасників даних відносин⁶⁶.

З. Кісіль та Р. Кісіль зазначають, що у кожному конкретному адміністративно-правовому відношенні його сторони реалізують надані їм права і покладені на них обов'язки, пов'язані з певним об'єктом правовідношення. Таким чином, об'єкт – це те, з приводу чого виникає правовідношення. Реалізація прав і обов'язків суб'єктів адміністративного правовідношення може полягати не

⁶⁵ Хропанюк В.М. Теория государства и права: учебник. М. 2001. с. 313-315 (377 с.)

⁶⁶ Адміністративне право. Підручник. За заг. ред. Битяка Ю.П. Харків. Право 2002 р. с. 58 (656 с.)

тільки у певній поведінці, діях контрагентів, а й також у трансформванні чи продукуванні речей, об'єктів творчої діяльності, набутті особистих нематеріальних благ. Однак і в таких випадках об'єктом адміністративно-правових відносин є дії (подеколи – утримання від певної активності) сторін, а речі, продукти творчої діяльності і особисті нематеріальні блага – предметом правовідносин. Загальним об'єктом регулювання адміністративно-правових відносин є суспільні відносини, а безпосереднім – конкретна поведінка суб'єктів⁶⁷.

В. Ковбасюк, що зазначені вчені ототожнюють об'єкт регулювання і об'єкт правовідносин, проте ці поняття не тотожні. Так, автори спочатку вказують на те, що реалізація прав і обов'язків пов'язана з певним об'єктом, з приводу якого і виникають відносини, тобто реалізуються права й обов'язки. Потім вчені зазначають, що власне реалізація прав і обов'язків сторін, виражена у їхніх діях, поведінці, і є об'єктом правовідносин. Отже, автори вказують на поведінку учасників процесу, їхні дії як на об'єкти відносин.

У Великому енциклопедичному юридичному словнику висловлена позиція згідно з якою об'єктами матеріальних правовідносин визнаються: матеріальні цінності (речі, предмети), нематеріальні особисті цінності, поведінка, дії суб'єктів, різні послуги, їх результати, продукти духовної творчості, цінні папери, офіційні документи.

Щодо об'єкта адміністративно-правових відносин Комзюк А.Т. висловлює суперечливу думку стосовно того, що об'єктом адміністративної юстиції, тобто тим, заради чого вона запроваджена й функціонує у державі, є захист та відновлення прав, свобод й інтересів фізичних і юридичних осіб – учасників публічно-правових відносин. Проте надалі автор вказує, що об'єкт правовідносин – те, з приводу чого, власне, виникають і змінюються ці правовідносини. Об'єктом правовідносин можуть бути, зокрема, права, свободи, інтереси фізичних осіб, правопорушення, нормативно-правовий акт тощо⁶⁸.

Адміністративно-правові відносини характерні тим, що для них притаманна відповідальність порушника не перед іншою стороною, а безпосередньо перед державою в особі її відповідного органу чи посадової особи.

⁶⁷ Кісіль З. Р. Адміністративне право : навчальний посібник / З. Р. Кісіль, Р. В. Кісіль. – 3-тє вид. – К : Алерта; ЦУЛ., 2011. – 696 с

⁶⁸ Адміністративна юстиція в Україні : навчальний посібник / за заг. ред. А. Т. Комзюка. – К.: Прецедент, 2009. – 198 с.

Адміністративно-правові відносини є владними відносинами в яких відсутня рівність сторін, а підпорядкування в таких відносинах є домінуючою ознакою. Права та обов'язки сторін адміністративно-правових відносин пов'язані з державно-управлінською діяльністю, оскільки однією із сторін у таких відносинах завжди виступає суб'єкт адміністративної влади (орган, посадова особа, недержавна організація наділена державно-владними повноваженнями).

1.6. Новели та зміни в адміністративному процесі

15 грудня 2017 року Кодекс адміністративного судочинства був оголошений в новій редакції.

Кодекс адміністративного судочинства України (КАС України)⁶⁹ поданий як кодифікований акт в сфері публічно-правових відносин, який визначає юрисдикцію та повноваження адміністративних судів щодо розгляду адміністративних спорів, порядок звернення до адміністративних судів та процедури здійснення адміністративного судочинства.

В новій редакції Кодексу адміністративного судочинства України, який складається з 8 розділів та 280 статей, містяться норми про загальні положення адміністративного судочинства, організація адміністративного судочинства, провадження в суді першої інстанції, перегляд судових рішень, про процесуальні питання, пов'язані з виконанням судових рішень в адміністративних справах, заходи процесуального примусу, відновлення втраченого судового провадження в адміністративній справі та про прикінцеві і перехідні положення.

Статтею 4 нової редакції КАС України передбачається внесення більшої чіткості у предмет адміністративної юрисдикції. Вперше у Кодексі адміністративного судочинства дано визначення поняття «публічно-правовий спір». Так, пунктом 2 частини першої статті 4 КАСУ встановлено, що публічно-правовий спір – це спір, у якому: 1) хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник в зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій; або 2) хоча б одна сторона

⁶⁹ Кодекс адміністративного судочинства України. ВВР України. 2017. № 48 ст. 436

надає адміністративні послуги на основі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта владних повноважень, і спір виник в зв'язку із наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг; або 3) хоча б одна сторона є суб'єктом виборчого процесу або процесу референдуму і спір виник у зв'язку із порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи.

Розширено визначення поняття «адміністративний договір». Так, відповідно до нової редакції кодексу (пункт 16 частини першої статті 4) під адміністративним договором пропонується розуміти спільний правовий акт суб'єктів владних повноважень або правовий акт за участю суб'єкта владних повноважень та іншої особи, що ґрунтується на їх волеузгодженні, має форму договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо, визначає взаємні права і обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері і укладається на підставі закону: а) для розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень; б) для делегування публічно-владних управлінських функцій; в) для перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом; г) замість видання індивідуального акта; ґ) для врегулювання питань надання адміністративних послуг.

Доповнено перелік категорій спорів, які вважаються публічно-правовими. Так, відповідно до частини першої статті 19 нової редакції КАСУ юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах, зокрема: 1) у спорах фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів), дій чи бездіяльності, крім випадків, коли для розгляду таких спорів законом встановлено інший порядок судового провадження; 2) у спорах з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби; 3) у спорах між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень; 4) у спорах, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів; 5) за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, коли право звернення до суду для вирішення публічно-правового спору надано такому суб'єкту законом; 6) у спорах щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму; 7) спорах фізичних чи юридичних осіб із розпорядником публічної інформації щодо оскарження його рішень, дій

чи бездіяльності у частині доступу до публічної інформації, тощо. Уточнено перелік справ, на які юрисдикція адміністративних судів не поширюється: 1) що віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України; 2) що мають вирішуватися в порядку кримінального судочинства; 3) про накладення адміністративних стягнень, крім випадків, визначених цим Кодексом; 4) щодо відносин, які відповідно до закону, статуту (положення) громадського об'єднання, саморегульвної організації, віднесені до його (її) внутрішньої діяльності або виключної компетенції, крім справ у спорах, визначених пунктами 9, 10 частини першої цієї статті.

Як бачимо, до переліку публічно-правових спорів пропонується віднести спори щодо оскарження рішень атестаційних, конкурсних, медико-соціальних експертних комісій та інших подібних органів, рішення яких є обов'язковими для органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших осіб; спори щодо формування складу державних органів, органів місцевого самоврядування, обрання, призначення, звільнення їх посадових осіб (стаття 19 нової редакції КАСУ).

Відповідно до нових правил адміністративної юрисдикції та підсудності, юрисдикція між загальними, господарськими та адміністративними судами розмежовується залежно, в першу чергу, від предмета спору (в залежності від змісту спірних відносин), а не суб'єктного складу сторін.

В КАС України сформульована також низка нових положень та визначень термінів, які використовуються в адміністративному процесі.

В Кодексі, зокрема, в п. 17, 18, 19, 20, 22, 23, частини першої ст. 4 визначено, що публічна служба – діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування; нормативно-правовий акт – акт управління (рішення) суб'єкта владних повноважень, який встановлює, змінює, припиняє (скасовує) загальні правила регулювання однотипних відносин, і який розрахований на довгострокове та неодноразове застосування; індивідуальний акт – акт (рішення) суб'єкта владних повноважень, виданий (прийняте) на виконання владних управлінських функцій або в порядку надання адміністративних послуг, який стосується прав або інтересів визначеної в акті особи або осіб, та дія

якого вичерпується його виконанням або має визначений строк; адміністративна справа незначної складності (малозначна справа) – адміністративна справа, у якій характер спірних правовідносин, предмет доказування та склад учасників тощо не вимагають проведення підготовчого провадження та (або) судового засідання для повного та всебічного встановлення її обставин; типові адміністративні справи – адміністративні справи, відповідачем у яких є один і той самий суб'єкт владних повноважень (його відокремлені структурні підрозділи), спір у яких виник з аналогічних підстав, у відносинах, що регулюються одними нормами права, та у яких позивачами заявлено аналогічні вимоги; зразкова адміністративна справа – типова адміністративна справа, прийнята до провадження Верховним Судом як судом першої інстанції для постановлення зразкового рішення; похідна позовна вимога – вимога, задоволення якої залежить від задоволення іншої позовної вимоги (основної вимоги).

Основною категорією справ, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів, відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 19 Кодексу адміністративного судочинства України є спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень, щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності. Рішення суб'єктів владних повноважень, залежно від їх правової природи, як відомо, можуть мати нормативний або індивідуально-правовий характер⁷⁰.

КАС України в новій редакції звужує компетенцію місцевих загальних судів, як адміністративних, щодо розгляду окремих категорій адміністративних справ, зокрема, щодо оскарження актів органів чи посадових осіб місцевого самоврядування, а також індивідуальних актів суб'єктів владних повноважень із приводу обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацездатним громадянам, виплат за загально обов'язковим державним соціальним страхуванням, виплат та пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплати, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг. Згідно статті 20 Кодексу адміністративного судочинства України такі справи повністю передані в юрисдикцію окремих адміністративних судів. Стаття 12 кодексу адміністративного судочинства України встановлює наступні форми адміністративного судочинства, а саме адміністративне судочинство здійснюється за

⁷⁰ Рой О.В. Новели Кодексу адміністративного судочинства України, щодо оскарження правових актів. Порівняльно-аналітичне право. 2017. № 6. ст. 267 (267-271 ст.)

правилами, передбаченими цим Кодексом, у порядку позовного провадження (загального або спрощеного).

Спрощене позовне провадження призначене для розгляду справ незначної складності та інших справ, для яких пріоритетним є швидке вирішення справи.

Загальне позовне провадження призначене для розгляду справ, які через складність або інші обставини недоцільно розглядати у спрощеному позовному провадженні.

Виключно за правилами загального позовного провадження розглядаються справи у спорах:

1) щодо оскарження нормативно-правових актів, за винятком випадків, визначених цим Кодексом;

2) щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єкта владних повноважень, якщо позивачем також заявлено вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної такими рішеннями, діями чи бездіяльністю, у сумі, що перевищує п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб;

3) про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності;

4) щодо оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення грошових коштів у сумі, що перевищує п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб;

5) щодо оскарження рішень Національної комісії з реабілітації у правовідносинах, що виникли на підставі Закону України «Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917-1991 років».

Для цілей цього Кодексу справами незначної складності є справи щодо:

1) прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, окрім справ, в яких позивачами є службові особи, які у значенні Закону України «Про запобігання корупції» займають відповідальне та особливо відповідальне становище;

2) оскарження бездіяльності суб'єкта владних повноважень або розпорядника інформації щодо розгляду звернення або запиту на інформацію;

3) оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних ви-

плат, соціальних виплат непрацевдатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, виплат та пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг;

4) припинення за зверненням суб'єкта владних повноважень юридичних осіб чи підприємницької діяльності фізичних осіб – підприємців у випадках, визначених законом, чи відміни державної реєстрації припинення юридичних осіб або підприємницької діяльності фізичних осіб – підприємців;

5) оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо в'їзду (виїзду) на тимчасово окуповану територію;

6) оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення грошових коштів у сумі, що не перевищує ста розмірів прожиткового мінімуму для працевдатних осіб;

7) стягнення грошових сум, що ґрунтуються на рішеннях суб'єкта владних повноважень, щодо яких завершився встановлений цим Кодексом строк оскарження;

8) типові справи;

9) оскарження нормативно-правових актів, які відтворюють зміст або прийняті на виконання нормативно-правового акта, визнаного судом протиправним і нечинним повністю або в окремій його частині;

10) інші справи, у яких суд дійде висновку про їх незначну складність, за винятком справ, які не можуть бути розглянуті за правилами спрощеного позовного провадження;

11) перебування іноземців або осіб без громадянства на території України.

Провадження, які здійснюється в адміністративному судочинстві, залежать від характеру та змісту адміністративної справи: тобто від того якою є справа – незначної складності, типовою адміністративною чи зразковою адміністративною справою.

Адміністративна справа незначної складності (малозначна справа) розглядається у випадках, коли характер спірних правових відносин, предмет доказування та склад учасників тощо не вимагають проведення підготовчого провадження (заходів), не вимагає судового засідання для повного, всебічного досліджування обставин.

Провадження у типових та зразкових адміністративних справах мають свої особливості, які мають спростувати і прискорити провадження в адміністративних справах, нівелювати складнощі,

що виникли в зв'язку з перерозподілом предметної компетенції між місцевими загальними судами як адміністративними та окружними адміністративними судами (віддаленість деяких населених пунктів, завантаженість судів, недоліки в комунікаційних та транспортних зв'язках).

Впровадження Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи (ст. 18 – 229), ведення процесуальних норм спрощеного провадження (ст. 257 – 263 КАС України), типових зразкових спорів (ст. 290 – 291 КАС України) спрямовані також на підвищення доступності до правосуддя.

Олена Кравченко⁷¹ зауважує, що зразкові та типові рішення в адміністративному судочинстві мають свої особливості в розгляді та оскарженні.

Якщо у провадженні одного чи декількох адміністративних судів перебувають типові адміністративні справи, кількість яких визначає доцільність ухвалення зразкового рішення, суд, який розглядає одну чи більше таких справ, може звернутися до Верховного Суду з поданням про розгляд однієї з них Верховним Судом як судом першої інстанції. У поданні про розгляд справи Верховним Судом як зразкової зазначаються підстави, з яких суд, що надає подання, вважає, що справа має бути розглянута Верховним Судом як зразкова, у тому числі посилення на типові справи. До подання додаються матеріали справи. Для вирішення питання про відкриття провадження у зразковій справі Верховний Суд може витребувати з відповідного суду (судів) матеріали типових справ. Вирішення питання про відкриття провадження у зразковій справі, відмову у відкритті провадження у зразковій справі, розгляд зразкової справи здійснюється колегією суддів Верховного Суду у складі не менше п'яти суддів, визначених відповідно до вимог Кодексу. Питання про відкриття провадження у зразковій справі вирішується протягом 10 днів з дня надходження до Верховного Суду матеріалів зразкової справи та типових справ, якщо Верховний Суд витребував такі матеріали. Ухвала про відкриття Верховним Судом провадження у зразковій справі публікується на офіційному веб-порталі судової влади України, а також в одному із загальнодержавних друкованих засобів масової інформації не пізніше ніж за десять днів до дати судового засідання для розгляду зразкової справи.

⁷¹ Олена Кравченко. Зразкові та типові рішення: особливості судочинства та оскарження. URL: <http://gc.ua/wp-content/uploads/2017/12/Jurist-i-zakon-ukr.pdf>

В ухвалі про відкриття провадження у зразковій справі зазначаються:

- найменування, склад суду, номер справи;
- найменування та місцезнаходження відповідача;
- стисла інформація щодо предмета та підстав зразкової справи;
- ознаки типової справи;
- дата, час та місце судового розгляду зразкової справи;
- стисла інформація щодо правових наслідків судового рішення, ухваленого у зразковій справі;
- порядок одержання заінтересованими особами рішення у зразковій справі та порядок його оскарження.

Верховний Суд відмовляє у відкритті провадження у зразковій справі, якщо подання не відповідає вимогам частини першої, другої ст. 290 Кодексу адміністративного судочинства України, зокрема через значні розбіжності у фактичних обставинах типових справ, які унеможливають прийняття для них зразкового рішення.

Верховний Суд вирішує зразкові справи за правилами спрощеного позовного провадження. У рішенні суду, ухваленому за результатами розгляду зразкової справи, Верховний Суд додатково зазначає:

- ознаки типових справ;
- обставини зразкової справи, які обумовлюють типове застосування норм матеріального права та порядок застосування таких норм;
- обставини, які можуть впливати на інше застосування норм матеріального права, ніж у зразковій справі.

Рішення Верховного Суду у зразковій справі підлягає перегляду Великою Палатою Верховного Суду за правилами перегляду рішень в апеляційному порядку.

Суд, який розглядає типову справу, має право зупинити провадження за клопотанням учасника справи або за власною ініціативою у випадку, якщо Верховним Судом відкрито провадження у відповідній зразковій справі. Провадження у типовій справі підлягає відновленню з дня набрання законної сили рішенням Верховного Суду у відповідній зразковій справі.

При ухваленні рішення в типовій справі, що відповідає ознакам, викладеним у рішенні Верховного Суду за результатами розгляду зразкової справи, суд має враховувати правові висновки Верховного Суду, викладені в рішенні за результатами розгляду зразкової справи.

На судове рішення в типовій справі може бути подана апеляційна скарга. Рішення суду апеляційної інстанції за наслідками перегляду типової справи може бути оскаржено в касаційному порядку виключно з таких підстав:

- суд першої та/або апеляційної інстанції при вирішенні типової справи не визнав її типовою справою та/або не врахував правові висновки, викладені в рішенні Верховного Суду за результатами розгляду зразкової справи;
- справа, в якій судом першої та/або апеляційної інстанції ухвалено рішення з урахуванням правових висновків, викладених у рішенні Верховного Суду за результатами розгляду зразкової справи, не відповідає ознакам типової справи.

В статті 99 КАС України передбачається такий вид доказів, як електронні докази. Електронними доказами є інформація в електронній (цифровій) формі, що містить дані про обставини, що мають значення для справи, зокрема, електронні документи (текстові документи, графічні зображення, плани, фотографії, відео- та звукозаписи тощо), веб-сайти (сторінки), текстові, мультимедійні та голосові повідомлення, метадані, бази даних та інші дані в електронній формі. Таке розширення обсягу доказів, які надаються суду, дуже добре підкріплює принципи змагальності та відкритості судового процесу. Застосування зазначеного виду доказів буде сприяти розширенню можливостей сторін при підтвердженні своїх позицій, вимог, заперечень і т. п.

Колесник О.Ю. вважає необхідним звернути увагу на новелу КАС України, яка підкреслює значення правничої науки, а саме, на можливість учасників справи звернутися до експерта у галузі права за необхідністю продемонструвати аналогію закону або зміст норм іноземного права згідно з їх офіційним або загальноприйнятим тлумаченням, практикою застосування, доктриною у відповідній іноземній державі, що є доцільною гарантією повноцінного захисту прав, свобод та інтересів людини⁷². Проте такий висновок несе консультативний характер і не є обов'язковим для суду. До обов'язків суду, що розглядає справу по суті, додається не тільки оцінка належності та допустимості доказів, але й їх достатності та достовірності, тим самим закріплені визначення достатності і достовірності доказів, оскільки раніше зазначені категорії були закріплені виключно на теоретичному рівні. В Кодексі адміністративного су-

⁷² Колесник О.Ю. Основні стандарти доказування в кодексі адміністративного судочинства України. international Scientific Conference on European Integration of Economics, Education And Law ст. 304 (303-305)

дочинства України також внесені зміни (ст. 77) до обов'язків доказування, відповідно до якої, в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача, а суб'єкт владних повноважень не може посилається на докази, які не були покладені в основу оскаржуваного рішення, за винятком випадків, коли він доведе, що ним було вжито всіх можливих заходів для їх отримання до прийняття оскаржуваного рішення, але вони не були отримані з незалежних від нього причин⁷³. У новій редакції КАС України також встановлені обмеження щодо часу подання доказів. Стаття 79 КАС України передбачає, що позивач, особи, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб, повинні подати докази разом із поданням позовної заяви. Докази, не подані у встановлений законом або судом строк, до розгляду судом не приймаються, крім випадку, коли особа, яка їх подає, обґрунтувала неможливість їх подання у вказаний строк з причин, що не залежали від неї. Учасник справи також повинен надати докази, які підтверджують, що він здійснив усі залежні від нього дії, спрямовані на отримання відповідного доказу. Після оцінки судом поважності причин неподання учасником справи доказів у встановлений законом строк суд може встановити додатковий строк для подання доказів.

Проаналізувавши основні новели КАСУ стосовно застосування доказів та здійснення доказування, можна дійти до висновку, що такі інноваційні зміни, враховуючи інтенсивний розвиток суспільства та інформаційних технологій за останні роки, повинні значно підвищити рівень адміністративного судочинства в Україні і вивести адміністративне судочинство на новий рівень.

В КАС України передбачено новий порядок відводу судді. Як і згідно з попередньою редакцією Кодексу, питання щодо відводу розглядає суддя, якому такий відвід заявлено. Але тепер якщо суддя, якому заявили відвід, згодний з таким відводом – він його задовольняє; якщо ж не згодний – справа зупиняється і питання щодо відводу розглядається зовсім іншим суддею. Питання щодо відводу судді розглядається на стадії підготовчого провадження протягом двох днів з моменту надходження такої заяви.

Враховуючи певну тривалість у процесі розгляду відводу, а також процесуальну необмеженість у кількості таких відводів,

⁷³ Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-ІУ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2747-15/pa%se>

є ризик того, що на практиці такий порядок відводу стане механізмом зловживання з боку недобросовісних адвокатів. Однак з появою в КАСУ так званої адвокатської монополії в суді з'явилася процесуальна можливість притягати таких представників до дисциплінарної відповідальності.

Кодекс адміністративного судочинства України встановив монополію адвокатів, закріпивши за ними можливість захисту в судовому процесі виключно адвокатам.

Подібні зміни в КАСУ є логічним продовженням уже раніше внесених до Конституції України змін, якими встановлено так звану монополію адвокатури та закріплено за адвокатами право здійснення представництва:

- у Верховному Суді та судах касаційної інстанції – з 1 січня 2017 року;
- у судах апеляційної інстанції – з 1 січня 2018 року;
- у судах першої інстанції – з 1 січня 2019 року.

В Кодексі адміністративного судочинства України послідовно і детально розписані процесуальні документи, що можуть подаватися учасниками процесу, і послідовність їх подання. Раніше до суду, крім позову та заперечення, подавалися додаткові документи з, як правило, довгими назвами, наприклад, заперечення на заперечення відповідача або додаткові пояснення на пояснення на позов, то тепер документами по суті справи вважаються: позов, відзив на позов, відповідь на відзив, заперечення та пояснення третіх сторін.

В редакції нового КАС України особливу увагу приділено стадії підготовчого провадження. Якщо раніше до цієї стадії судді підходили досить формально і найчастіше, призначаючи справу, відразу перескакували цей етап. Кодекс детально прописує кроки, які суддям необхідно пройти на попередній стадії, перш ніж перейти до розгляду справи по суті.

Фактично завданням підготовчого провадження є з'ясування всіх обставин справи – остаточний предмет спору, характер спірних правовідносин, вимоги позивача, учасники спору, заперечення відповідача тощо. Підготовче провадження починається з відкриття провадження в справі і закінчується закриттям підготовчого засідання.

Процесуальні документи та докази необхідно подати під час підготовчого провадження. Саме на базі зібраних під час підготовчого провадження процесуальних документів і доказів суд здійснює розгляд справи по суті. Клопотання та документи, подані після закриття підготовчого засідання, можуть бути залишені судом без розгляду.

Кодекс адміністративного судочинства України допускає стадію врегулювання спору за участю судді, так звану судову медіацію. За новим процесом судова медіація проводиться до початку розгляду справи по суті і передбачає обопільну згоду на неї обох сторін.

Медіація по-українськи проводиться у формі загальних нарад за участю всіх учасників процесу та/або закритих нарад – з ініціативи судді з кожною зі сторін окремо. Можлива участь у медіації засобами відеоконференції. Під час медіації суддя не має права надавати сторонам юридичні поради, рекомендації і давати оцінку доказам. Важливо, що в разі неврегулювання спору суддя в справі змінюється і розгляд справи починається спочатку⁷⁴.

Загальний строк звернення до адміністративного суду залишився незмінним – 6 місяців, але при цьому відчутно збільшилися строки для оскарження судових рішень. Так, строк для подання апеляції на рішення становить 30 днів, а на ухвалу – 15. Строк для подання касації на рішення – 30 днів.

Обчислення строку починається з моменту оголошення відповідного рішення. Якщо ж було оголошено неповне рішення, то строк обчислюється з моменту підготовки повного тексту рішення.

Новим КАС України також змінений порядок апеляційного оскарження. Апеляційну скаргу тепер необхідно подавати прямо до суду апеляційної інстанції, що спрощує процес подання самої апеляції, оскільки не потрібно її подавати через суд першої інстанції, а потім ще копію направляти до власне апеляційного суду, але така зміна значним чином не прискорить загальний строк розгляду справи, тому що суду апеляційної інстанції однаково доведеться чекати матеріалів справи з першої інстанції.

Кодекс адміністративного судочинства України, як бачимо, запровадив ряд важливих процесуальних нововведень, що покликані спростити та прискорити здійснення адміністративного судочинства.

1.7. Європейські стандарти адміністративного процесу

Процеси інтеграції України у Європейське співтовариство обумовлюють потребу правового забезпечення адміністративного процесу на основі європейських стандартів, посилення захисту прав і свобод фізичних осіб та законних інтересів юридичних осіб.

⁷⁴ А. Синцов. Топ-10 нововведень нового КАСУ. URL: http://uz.ligazakon.ua/ua/magazine_article/EA011079

Сучасний процес демократичних перетворень в українському суспільстві зорієнтований не лише на полегшення інтеграційних, комунікативних зв'язків з Європейським Союзом, а й на поглиблення соціалізації шляхом впровадження європейських стандартів, надання адміністративних послуг населенню, упорядкування реалізації правовідносин суб'єктів публічної адміністрації з громадянами, удосконалення безпеки діяльності суб'єктів господарювання, протидію незаконній діяльності в різних сферах суспільно-го життя.

Органи публічної адміністрації, здійснюючи організаційно-управлінську діяльність, надаючи послуги, охороняючи правопорядок вступають в адміністративно-правові відносини з мільйонами людей, які мають здійснюватись у відповідності з нормами адміністративного процесу та на основі закону. За 2018 рік правоохоронні органи в Україні забезпечили безпеку 86 тисяч масових заходів та зібрань в яких взяли участь понад 28 міль. людей⁷⁵.

За таких умов особливої актуальності набуває процесуальна регламентація діяльності поліції, адміністративні процедури, які вона виконує, забезпечуючи правопорядок, документальне оформлення фактів правопорушень та порядок застосування примусу, у випадках передбачених законом.

Процес інтеграції України в Європейський правовий простір, що знайшов своє конституційне закріплення, передбачає повномасштабне реформування правової системи на основі принципів та стандартів, що сформувалося на загальноєвропейському рівні.

Слід зауважити, що поняття «стандарт» в сфері правового забезпечення мають узагальнений характер, не всі вони закріплені в нормативно-правових актах Європейського Союзу, але отримали достатню розробку на теоретичному рівні та реалізацію на практичному підґрунті функціонування публічної адміністрації.

Під поняттям «стандарт» розуміють документ, заснований на консенсусі, прийнятий визнаним органом, що встановлює для загального і неодноразового використання правила, настанови або характеристики щодо діяльності чи її результатів, та спрямований на досягнення оптимального ступеня впорядкованості в певній сфері⁷⁶. Стандарт – в широкому розумінні зразок, еталон, модель, які приймаються за вихідні для порівняння з ними інших подібних

⁷⁵ Звіт голови національної поліції України С. Князева про результати роботи за 2018 рік. URL: https://www.naiu.kiev.ua/files/news/2018/Zvit_NPU_2018.pdf

⁷⁶ Стандарт. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%82>

об'єктів, або як орієнтир, мета, ціль для розвитку системи, що можна віднести і до системи українського адміністративного процесу.

Органічною складовою євроінтеграційного процесу є адаптація законодавства України до законодавства ЄС, що передбачає сприйняття правових стандартів, серед яких важливе місце посідають стандарти адміністративного процесу.

Прагнення наблизитися до європейських стандартів на українському адміністративному просторі знайшли відображення у Концепції адміністративної реформи в Україні, яка сформулювала мету – поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, і визначила заходи її досягнення, які ґрунтуються на вироблених світовою практикою принципів засадах функціонування виконавчої влади.

Таким чином, Концепція підкреслила особливе значення осмислення і запровадження у сферу публічного адміністрування європейських принципів адміністративного права і процесу як пріоритетних стандартів щодо реалізації євроінтеграційного курсу країни.

У правових системах європейських країн принципи, що встановлюють стандарти адміністративного права, об'єктивуються по-різному. Вони можуть міститись у розрізненому вигляді у різних нормативних актах (конституціях, парламентських актах, законах і підзаконних актах, судових актах тощо). Цей підхід є характерним для таких держав, як Бельгія, Франція, Греція, Ірландія і Велика Британія. Є країни, де вони систематизовані в кодифікаціях адміністративних процедур. До таких належать Австрія (з 1925 року) Болгарія (1979), Данія (1985), Німеччина (1976), Угорщина (1957), Голландія (1994), Польща (1960), Португалія (1991) та Іспанія (1958).

Особливо важливі принципи адміністративного процесу містяться в судовій практиці Європейського суду. Вони повинні застосовуватися всіма державами – членами ЄС на національному рівні при застосуванні права ЄС. Насамперед це: принцип адміністрування через закон; принципи пропорційності, юридичної визначеності, захисту законних очікувань, недопущення дискримінації, право на слухання в ході адміністративних процедур щодо прийняття рішень, забезпечувальні заходи, справедливі умови доступу громадян до адміністративних судів, позадоговірна відповідальність державної адміністрації.

Європейські принципи адміністративного процесу структуруються по таких групах: 1) достовірність і передбачуваність (правова визначеність); 2) відкритість і прозорість; 3) підзвітність; 4) результативність та ефективність. Кожна з наведених груп об'єднує сконцентровані за родовими ознаками конкретні принципи.

Принципи верховенства закону, адміністрування через закон, правової компетенції, співмірності приводять у дію механізм достовірності і передбачуваності, процесуальної справедливості, забезпечують прийняття рішень на підставі справедливості до будь-якої особи, яка підпадає під їх дію.

Відкритість припускає, що адміністрація доступна для зовнішньої ретельної перевірки, а прозорість – що після ретельного огляду адміністрацію можна буде «побачити наскрізь» з метою докладної перевірки та нагляду. Відкритість і прозорість дозволяють будь-якій особі, щодо якої застосовано дії адміністрації, знати підставу такої дії. Відкритість і прозорість спрощують проведення зовнішньої перевірки адміністративного впливу з боку вищих наглядових органів. Відкритість і прозорість також є необхідними інструментами для забезпечення верховенства закону, рівності перед законом та підзвітності.

Відкритість і прозорість у державній адміністрації служать двом конкретним цілям. По-перше, вони захищають державні інтереси, оскільки знижують ймовірність несумлінного адміністрування та корупції, по-друге, слугують захисту прав громадян, оскільки вимагають інформування про підстави прийняття адміністративного рішення. Таким чином, вони допомагають зацікавленим особам здійснювати право на відшкодування шкоди за допомогою оскарження рішення.

В адміністративному процесі Європейського Союзу існує кілька видів практичного застосування цих принципів. Так, адміністративні дії повинні бути обґрунтовані і здійснені належними компетентними органами державної влади. Широка громадськість повинна мати доступ до державних реєстрів. Представники органів публічної влади зазвичай повинні ідентифікувати себе перед громадськістю. Публічні службовці повинні дотримуватися певних обмежень щодо доходів від приватної діяльності, інформація про які підлягає розкриттю, а самі доходи повинні бути попередньо схвалені. Для реалізації принципу відкритості особливо важливим є зобов'язання органів державної влади вказувати причину прийняття своїх рішень.

Сучасними джерелами нормативного закріплення європейських принципів адміністративного процесу можна вважати дого-

вори про заснування ЄС та Європейських Співтовариств; Хартію основних прав Європейського Союзу; рішення Європейського суду справедливості (м. Люксембург); законодавство ЄС; національне право, що застосовується до діяльності публічних адміністрацій; рішення ЄСПЛ (м. Страсбург); Європейський кодекс належної адміністративної поведінки. До основних нормативних джерел принципів стандартів адміністративного процесу, окрім зазначених вище джерел принципів європейського адміністративного права, можна також віднести такі основні джерела: Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод та протоколи до неї; конвенції, резолюції та рекомендації РЄ; міжнародні договори та угоди, та, зокрема, ті з них, які поширюються на інші держави, які не є членами ЄС, а також претендентів на вступ до ЄС; загальні принципи права; рішення Європейської Ради (Копенгагенські та Мадридські критерії); документи інших європейських регіональних організацій тощо.

Європейські принципи адміністративного процесу є базовим підґрунтям розвитку, осмислення, запровадження у практику публічного адміністрування похідних від них стандартів, наприклад, забезпечення прав людини; публічної адміністрації; адміністративних послуг; публічної служби; адміністративної юстиції; громадських рухів та громадського контролю; адміністративних поступків, адміністративної відповідальності тощо.

Європейські стандарти щодо забезпечення прав людини – це загальновизнані принципи і норми міжнародного права, втілені у міжнародно-правових документах (універсальних, регіональних міжнародних договорах, документах недоговірного характеру, рішеннях міжнародних судів, зокрема Європейського суду з прав людини).

До основних документів, у яких знайшли втілення універсальні міжнародні (включаючи європейські) стандарти щодо забезпечення прав людини, належать Загальна декларація прав людини 1948 року, Міжнародний пакт про громадянські й політичні права 1966 року (підписаний УРСР 20 березня 1968 року, ратифікований 19 жовтня 1973 року, набув чинності для України 23 березня 1976 року).

Загальна декларація прав людини була прийнята і проголошена Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 року. Вона стала стандартом для розробки і прийняття численних міжнародних документів з прав людини, а також конституцій європейських держав. Декларація встановила перелік основних прав і свобод людини та законні випадки їх обмежень.

Міжнародний пакт про громадянські й політичні права 1966 року ґрунтується на положеннях Загальної декларації прав людини і є одним з найбільш авторитетних міжнародно-правових договорів про права людини. Поряд з правами дотримуватися своїх думок і на свободу інформації у ньому визнається право на мирні збори, свободу асоціації, голосувати і бути обраним, допускатися до державної служби.

Положення Міжнародного пакту вказують на можливість законних обмежень щодо права на мирні збори і свободу асоціації. Обмеження допускаються, якщо вони необхідні в демократичному суспільстві в інтересах державної чи суспільної безпеки, суспільного порядку, охорони здоров'я і моральності населення чи захисту прав і свобод інших осіб. Пакт не перешкоджає введенню законних обмежень на свободу асоціації для осіб, що входять до складу збройних сил і поліції.

Окрім Декларації і Пакту права людини в адміністративному процесі визначаються низкою інших документів.

Це: Конвенція про політичні права жінок (набрала чинності 1954 року); Резолюція 53/31 Генеральної Асамблеї ООН «Підтримка системою Організації Об'єднаних Націй зусиль урядів з розвитку і зміцнення нових чи відроджених демократій» від 23 листопада 1998 року (вказує, що демократія ґрунтується на вільному волевиявленні народу, що дозволяє йому визначати свою власну політичну, економічну, соціальну і культурну систему, і на його всебічній участі в усіх аспектах його життя); Декларація про право на розвиток від 4 грудня 1986 року (встановлює, що право на розвиток є невід'ємним правом людини, в силу якого кожна людина і всі народи мають право брати участь у такому економічному, соціальному, культурному і політичному розвитку, за якого можуть бути цілком здійснені усі права людини й основні свободи, а також сприяти йому і користуватися його благами, людина є основним суб'єктом процесу розвитку і повинна бути активним учасником і бенефіціарієм права на розвиток); Європейська конвенція про захист прав людини і основних свобод 1950 року; Європейська соціальна хартія 1961 року; документи Організації з безпеки та співробітництва в Європі тощо.

Європейська конвенція про захист прав людини і основних свобод 1950 року (Рим) прийнята більшістю держав як нормативний зразок. Україна приєдналась до неї 17 липня 1997 року і таким чином визнала обов'язковою юрисдикцію Європейського суду з прав людини в усіх питаннях, що стосуються тлумачення

і застосування Конвенції, а громадяни України отримали право на звернення до європейського правозахисного механізму.

Значний масив стандартів щодо прав людини впливає з рішень Європейського суду. Це, насамперед, право доступу до суду; право народів на самовизначення; заборона пропаганди війни; права дітей на захист. Європейський суд створив і продовжує розвивати прецедентне право.

Інтегруючись до Європейського правового простору Україна сприймає Європейську конвенцію про захист прав людини і основних свобод та рішення Європейського суду як джерела права. Відповідно до Закону України від 23 лютого 2006 року «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» суди застосовують при розгляді справ Конвенцію та практику Суду як джерело права (ст. 17). Кодекс адміністративного судочинства України містить норми, за якими «суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини». Отже, українська правозахисна система послідовно сприймає європейські стандарти адміністративного процесу у сфері прав людини.

Запровадження європейських стандартів адміністративного процесу у практику діяльності публічної адміністрації є запорукою розвитку правової держави і громадянського суспільства, утвердження верховенства права і закону, забезпечення ефективної охорони і захисту прав людини і громадянина.

Публічна адміністрація може розумітися у двох вимірах: інституціональному і функціональному. В інституціональному вимірі – це система державних і недержавних (місцевого самоврядування) органів, які мають публічно-владні повноваження, здійснюють управлінські функції, надають адміністративні послуги, забезпечують режим законності відповідно до своєї компетенції. Важливе місце у цій системі належить органам державної адміністрації. У функціональному вимірі – це діяльність відповідних органів, конкретизована у діяльності їх службовців.

Сьогодні Україна, як член Ради Європи (1995), досягла загального консенсусу з іншими державами – членами РС та її головними інституціями щодо розуміння ключових складових належного адміністрування (управління), яке здійснюється національними органами державної адміністрації. Такі складові передбачають набір загальних стандартів для дій у рамках органів публічного адміністрування, які визначені в Законі України «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні»

в інших законах та в різних нормах і процедурах адміністративного процесу⁷⁷.

З прийняттям Загальної декларації з прав людини традиційним стало застосування поняття «міжнародні стандарти прав людини». Так, завдяки міжнародному визнанню норм Загальної декларації прав людини, підписанню і ратифікації Міжнародного пакту про громадянські і політичні права та Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права 1966 року в конституціях більше як 120 країн світу перелік, зміст і допустимі обмеження прав і свобод, які містяться в цих актах, перетворились на загальновизнані норми міжнародного права, тобто на міжнародні стандарти прав людини, яких мають дотримуватись всі країни світу. До системи міжнародних актів, що закріплюють стандарти прав людини, безумовно, належить і Конвенція про захист прав людини та основних свобод 1950 року, особливістю якої є встановлення механізму міжнародного контролю, найважливішим елементом якого є діяльність Європейського суду з прав людини, що розглядає заяви будь-яких осіб, неурядових організацій або груп осіб про порушення положень Конвенції або Протоколів до неї. Стандарти судового адміністративного процесу можуть розглядатися як складова частина міжнародних стандартів прав людини, оскільки покликані забезпечити належний рівень та ефективність судового захисту прав і свобод людини у відносинах з органами державної влади та місцевого самоврядування. Адміністративний процес є важливою гарантією законності реалізації державними і місцевими органами, їх службовими особами встановлених повноважень; надає можливість визначити якість виконання обов'язків встановлених для посадових осіб; дозволяє реалізувати норми, що встановлюють відповідальність державних органів та посадових осіб за невиконання або неналежне виконання своїх обов'язків; сприяє повненню порушених прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

В зв'язку з цим стандарти адміністративного процесу можна визначити як систему правових норм, принципів та правових звичаїв, що встановлюють обов'язковий (мінімальний) рівень гарантованості прав особи в адміністративному процесі та способи реалізації таких прав.

⁷⁷ Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков. Вступ до навчального курсу «Адміністративне право України»: текст лекцій / Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков. – К. : Ін Юре, 2014. – 240 с. – Бібліогр. : с. 210–222. URL: <https://lawbook.online/administrativnoe-pravo-ukrainiyi/evropeyski-standarti-administrativnogo-65192.html>

Термін «європейські стандарти адміністративного процесу» можна розглядати виходячи із положення Конвенції 1950 року «Про захист прав людини» та практику їх застосування Європейським судом з прав людини. Остання є надзвичайно важливою в аспекті тлумачення Конвенції, забезпечення уніфікованого застосування її норм всіма державами-учасницями та суттєво впливає не лише на формування єдиних європейських стандартів, а і на правові системи окремих європейських держав, на еволюцію європейських стандартів адміністративного процесу та практики їх втілення в національному законодавстві, національній судовій практиці та правовій доктрині.

Реалізація принципу верховенства права, проголошеного в Конвенції, є неможливою без забезпеченої можливості доступу особи до незалежного, неупередженого суду, провадження в якому відповідає вимогам справедливого судового розгляду. Особливого значення це набуває у відносинах у сфері адміністративного права: рішення чи дії, що є наслідком реалізації владних повноважень завжди мають безпосередній вплив на права і свободи, що захищаються Конвенцією про захист прав людини та основних свобод. Визнаючи особливу природу адміністративних актів держави-члени Ради Європи повинні забезпечити відповідність судових органів та процедур контролю за такими актами вимогам Конвенції, гарантувати їх ефективність.

Залишаючи за державами-членами право самостійно визначати межі та процедуру контролю за адміністративними актами, Рада Європи прагне виробити певні загальні стандарти адміністративного процесу з метою забезпечення захисту прав людини у відносинах з адміністративною владою. Закріплені в Конвенції загальні стандарти судового процесу конкретизуються в резолюціях та рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи щодо вдосконалення законодавства держав-членів в сфері судового адміністративного процесу.

7-8 жовтня 2002 року Радою Європи була організована Перша Конференція Голів Вищих Адміністративних судів Європи під назвою «Можливість та сфера судового контролю над адміністративними рішеннями». Результатом Конференції стало прийняття її учасниками висновків, в яких вони виказали підтримку розпочатій діяльності Проектної групи з адміністративного права. Останній Комітетом Міністрів Ради Європи за пропозицією Європейського Комітету зі співробітництва в сфері права доручено виробити загальноприйнятний інструмент судового контролю за актами адміністративної влади.

Відповідно до пункту 1 статті 6 Конвенції, «кожен при вирішенні питання щодо його цивільних прав та обов'язків або при встановленні обґрунтованості будь-якого кримінального обвинувачення, висунутого проти нього, має право на справедливий і відкритий розгляд упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом». Право на справедливий судовий процес вважається одним з найважливіших прав, гарантованих Конвенцією. Воно включає в себе право на доступ до суду, рівність сторін у процесі, публічність судового розгляду та оголошення рішення чи вироку суду, обов'язковість виконання судового рішення, яке вступило в законну силу, та інше.

Відповідно до тексту Конвенції реалізація прав, закріплених в пункті 1 статті 6, гарантується особі лише при визначенні судом її цивільних прав та обов'язків або при висуненні проти неї кримінального обвинувачення. Таким чином, застосування статті 6 до того чи іншого виду провадження залежить від того, чи належить предмет провадження, в значенні статті 6, до «цивільних прав і обов'язків» або до «кримінального обвинувачення».

Разом з тим, визнання спорів між фізичними та юридичними особами з одного боку і органами державної влади – з іншого такими, що підпадають під сферу дії пункту 1 статті 6 Конвенції, визначає лише можливість звернення особи після вичерпання всіх національних засобів правового захисту до Європейського суду з прав людини. Проте основні принципи судового процесу, закріплені в частині 1 статті 6 мають бути враховані національним законодавством та судовою практикою (із особливостями, що притаманні адміністративному процесу), оскільки забезпечують захист прав особи в судовому процесі і впливають на його ефективність.

Такого ж висновку дійшли учасники Першої Конференції Голів Вищих Адміністративних судів в Європі. У висновках за результатами проведеної Конференції було зазначено, що недивлячись на організаційні відмінності в різних державах, адміністративний процес має відповідати загальним стандартам, що закріплені в правових системах держав-членів, або процесуальним гарантіям, які прямо закріплені в Конвенції про захист прав людини та основних свобод, зокрема в статтях 6 та 13.

Відповідно до статті 13 Конвенції кожен, чий права та свободи, викладені в Конвенції, порушуються, має право на ефективний засіб правового захисту у відповідному національному органі, недивлячись на те, що таке порушення здійснюється офіційними особами. Отже, орган, про який йде мова в цій статті не обов'яз-

ково є судом, проте важливо, щоб він міг забезпечити ефективний засіб правового захисту.

З аналізу пункту 1 статті 6 Конвенції та окремих рішень Європейського суду з прав людини випливає, що систему права на справедливий судовий процес складають такі елементи, як : право на справедливий судовий розгляд, право на відкритий судовий розгляд (в тому числі публічне проголошення рішення), дотримання критерію «розумного» строку, незалежність та неупередженість суду, створеного на підставі закону. Однак систему цих елементів не можна вважати повною без врахування таких важливих факторів як можливість доступу до суду кожної особи у випадку виникнення спору з адміністративних правовідносин та ефективність судового контролю за актами та діями (чи бездіяльністю) адміністрації.

Хворостянкін А.В. вважає, що з врахуванням положень статей 6 та 13 Конвенції система стандартів адміністративного процесу може бути представлена таким чином:

1. право на суд (як його прояв – право на доступ до суду);
2. право на справедливий судовий процес, що включає такі організаційні та процесуальні гарантії:
 - а) розгляд справи судом, створеним на підставі закону,
 - б) незалежність та неупередженість суду,
 - в) публічний розгляд справи та проголошення рішення суду,
 - г) справедливий судовий розгляд,
 - д) розгляд справи впродовж розумного строку;
3. ефективність судового контролю за актами та діями (чи бездіяльністю) органів публічної влади та дієвість судового рішення⁷⁸.

Актуальною сферою застосування європейських принципів адміністративного процесу є сфера місцевого самоврядування. Важливим кроком у цьому напрямі стала, ратифікація Україною Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 року, яка відбулася 15 липня 1997 року. Таким чином, Хартія стала частиною законодавства України, а її норми набули переважної сили щодо норм законів України (п. 2 ст. 7 Закону України «Про міжнародні договори України»),

Європейська хартія місцевого самоврядування є першим багатостороннім правовим інструментом, що визначає та захищає стандарти місцевої автономії, які є значним внеском у захист та поширення загальноєвропейських цінностей.

⁷⁸ А.В. Хворостянкін. Європейські стандарти адміністративного процесу. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_6738

Основні стандарти, сформульовані у Хартії, призначені гарантувати політичну, адміністративну та фінансову незалежність органів місцевого самоврядування, забезпечити на європейському рівні демонстрацію політичної волі, а на рівнях територіального управління надати їм практичної значущості.

Стандарти, які втілюються Хартією, конкретизуються щодо: 1) конституційної та правової основ місцевого самоврядування; 2) визначення концепції місцевого самоврядування; 3) сфери компетенції місцевого самоврядування; 4) охорони територіальних кордонів місцевих влад; 5) адміністративного та ресурсного забезпечення виконання місцевими владами їх завдань; 6) умов здійснення функцій на місцевому рівні; 7) адміністративного нагляду за діяльністю місцевих влад; 8) фінансових ресурсів місцевих влад; 9) прав місцевих влад на свободу асоціації; 10) правового захисту місцевого самоврядування.

Важливу роль у запровадженні стандартів адміністративно-го процесу в діяльності місцевого самоврядування відіграють Європейські конференції міністрів держав – членів Ради Європи, відповідальних за регіональне та місцеве врядування. Так, на конференції 27–28 червня 2002 року у м. Гельсінках (Фінляндія) було ухвалено Гельсінську декларацію, яка стосується основних принципів організації регіонального врядування та закликає узагальнити досвід країн – членів Ради Європи у сфері розвитку регіональної демократії в окремому правовому документі (конвенції або рекомендації Ради Європи); на конференції 24–25 лютого 2005 року у м. Будапешті (Угорщина) було ухвалено Будапештський порядок денний щодо забезпечення доброго врядування на місцевому та регіональному рівнях на 2005–2009 роки; на конференції 15–16 жовтня 2007 року у м. Валенсії (Іспанія) було розпочато нову кампанію Ради Європи «Європейський тиждень місцевої демократії», яка спрямована на підвищення рівня участі громадян у суспільно-політичному житті на місцевому та регіональному рівнях; на конференції 16–17 листопада 2009 року у м. Утрехті (Королівство Нідерланди) було відкрито для підписання два нові правові інструменти Ради Європи – додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування та третій додатковий протокол до Європейської Конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними владами або громадами. За підсумками роботи конференції було ухвалено новий (Утрехтський) порядок денний щодо забезпечення доброго врядування на місцевому та регіональному рівнях на 2009–2013 роки; на конференції 3–4 листопада

да 2011 року у м. Києві (Україна) було розглянуто та обговорено актуальні питання впливу світової фінансової кризи на діяльність органів місцевого самоврядування та прийняті «Київські керівні принципи» щодо дій на національному рівні з метою вирішення спільних проблем (Київська декларація).

До дієвих інструментів, що визначають основні європейські стандарти місцевого самоврядування відносяться також: Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або владами (підписана у 1980 році); Рамкова конвенція про захист національних меншин (відкрита для підписання у 1995 році); Європейська хартія регіональних мов та мов меншин (ухвалена у 1992 році); Європейська конвенція про участь іноземців в громадському житті на місцевому рівні від 5 лютого 1992 року (Україною не підписана); Європейська хартія міст (прийнята Радою Європи у 1992 році у вигляді рекомендації); Європейська хартія щодо участі молоді у суспільному житті на місцевому і регіональному рівні (прийнята Радою Європи у 1992 році у вигляді рекомендації) та ін.

Адміністративний процес в діяльності публічної адміністрації (або публічне адміністрування) конкретизується у діяльності відповідних службовців. У документах Ради Європи особлива увага приділяється стандартизації діяльності державних службовців.

Європейська концепція державної адміністрації визнає ієрархічне делегування державних повноважень громадянам, які здійснюють діяльність в рамках державної системи. Тому ці громадяни позиціонуються державними службовцями і носіями державних повноважень, а не просто працівниками державних установ. У цій якості вони покликані забезпечити застосування стандартів адміністративного процесу в поточній діяльності державної адміністрації.

Коломієць Т.О., Колпаков В.К. та інші вчені вважають, що головні стандарти державної служби є фактичними критеріями, за якими визнається наявність або відсутність у державі державної служби в європейському розумінні. Це, по-перше, розмежування державної та приватної сфер; по-друге, розмежування політики та адміністрації; по-третє, здатність державних службовців, спираючись на індивідуальну підзвітність, переборювати стереотипи щодо прийняття рішень; по-четверте, наявність достатнього рівня охорони праці, стабільної та відповідного рівня заробітної плати; по-п'яте, наявність чітко визначених прав і обов'язків державних службовців; наявність керівників, здатних впроваджувати і вдосконалювати ці стандарти.

Похідними від наведених є стандарти безпосереднього функціонування державної служби та державних службовців. Це, по-перше, стандарти створення механізмів контролю та підзвітності з тим, щоб не допустити зловживання державними повноваженнями і поганого управління державними ресурсами; по-друге, стандарти створення іміджу державної адміністрації, який дозволяє системно підвищувати рівень довіри до її діяльності з боку громадян та платників податків, що врешті-решт підвищує довіру до держави в цілому; по-третє, стандарти розмежування сфер діяльності держави: а) в політиці; б) в адмініструванні, оскільки засаднича логіка в кожній із цих сфер діяльності різна, і, відповідно, їх джерела законності також розрізняються; по-четверте, стандарти забезпечення професійної наступності та просування такої моделі поведінки службовців, за якою адміністрування характеризується законністю, передбачуваністю, прозорістю, ефективністю; по-п'яте, стандарти залучення на державну службу кращих наявних у країні кандидатів і утримування їх на службі за допомогою розумних перспектив розвитку кар'єри та особистого самозадоволення⁷⁹.

В стандартах Європейського адміністративного процесу особлива увага надається забезпеченню якісного надання адміністративних послуг.

До стандартів забезпечення якості адміністративних послуг належать: відкритість, своєчасність, доступність, безоплатність, задоволення потреб громадян, гарантування індивідуальних прав. Впроваджуються різноманітні системи управління якістю надання послуг. Таким чином, надання адміністративних послуг безпосередньо спрямоване на підвищення якості життя громадян.

Просування і практична реалізація європейських стандартів адміністративного права у практику функціонування публічної адміністрації неможлива без налагодженої системи адміністративного правосуддя, яка дозволяє приватним особам ефективно оспорювати адміністративні акти та рішення і притягати до відповідальності державні органи за порушення законодавства і посягання на права людини. Відсутність такої системи веде до зростання правової незахищеності, посиленню потенційної соціальної напруженості і виникнення конфліктів, особливо якщо органи влади не вважаються підзвітними суспільству і не поважають закон.

⁷⁹ Т.О. Коломоець, В.К. Колпаков. Вступ до навчального курсу «Адміністративне право України»: текст лекцій / Т. О. Коломоець, В. К. Колпаков. – К. : Ін Юре, 2014. – 240 с. – Бібліогр. : с. 210–222. URL: <https://lawbook.online/administrativnoe-pravo-ukrainyi/evropeyski-standarti-administrativnogo-65192.html>

Наявність адміністративного правосуддя – одне з фундаментальних вимог до суспільства, заснованого на стандартах верховенства права. Воно означає прихильність до принципу, ґрунтується на тому, що уряд даної країни та її органи адміністрування повинні діяти суворо в рамках правових повноважень.

Ця вимога також означає, що приватні особи мають право домогатися відшкодування через суд будь-якого збитку, нанесеного їхнім правам, свободам чи інтересам у результаті незаконних дій органів адміністрування або неналежного виконання ними своїх обов'язків. У таких випадках у приватних осіб повинна бути можливість домогатися дієвого відшкодування з допомогою ініціювання адміністративного провадження в суді. За для цього відповідний суд повинен мати повноваження щодо судового перегляду адміністративного акта з метою з'ясування його законності та доцільності, а також повноваженнями щодо визначення відповідних заходів, які можуть бути прийняті в розумні строки. Суд також повинен дотримуватися балансу між законними інтересами усіх сторін і забезпечити не лише невідкладний розгляд скарги, але й ефективну та дієву роботу публічної адміністрації.

Реалізація завдань адміністративного процесу на європейському адміністративному просторі забезпечується дотриманням стандартів, визначених у документах Ради Європи, серед яких головним є неухильне слідування верховенству права.

Європейський адміністративний процес є складовою системи європейського права.

У міжнародно-правовій літературі й досі немає єдності поглядів стосовно природи права Європейського Союзу. Існує декілька точок зору з приводу визначення змістовного наповнення права Європейського Союзу, зокрема:

- право ЄС – це сукупність юридичних норм, які розроблені інститутами ЄС;
- право ЄС – це міжнародне право;
- право ЄС має комплексний характер, тобто воно не може бути відокремлено від загального міжнародного права, і водночас його певна частина є формою координації, наближення та уніфікації внутрішнього права країн-членів ЄС;
- право ЄС – це міжнародний правопорядок європейських організацій, до яких належать Європейський Союз, Організація з безпеки та співробітництва в Європі, Рада Європи;
- право ЄС – це право, пов'язане з діяльністю ЄС (*sensu stricto*);

• право ЄС – це самостійна система, що функціонує поряд з національними системами права, а також системою універсального міжнародного права⁸⁰.

У більш загальному вигляді право ЄС – це сукупність правових норм, які регулюють процеси європейської інтеграції, що здійснюються в рамках ЄС.

Часто розрізняють поняття «європейське право»: *sensu largo* (у широкому сенсі) та *sensu stricto* (у вузькому сенсі). У широкому сенсі – це міжнародний правовий порядок європейських організацій, до яких належать не тільки ЄС та Європейські Спільноти, а й ОБСЄ, Рада Європи Західноєвропейський союз, країни-члени Європейської зони вільної торгівлі. У вузькому сенсі – це право, пов'язане з діяльністю Європейського Союзу та Європейських Спільнот.

За предметом регулювання норми права ЄС диференціюються на такі галузі як: конституційне, адміністративне, фінансове право та інші. Існують і такі специфічні галузі права ЄС, як інституційне, економічне, банківське, податкове, торгівельне, конкурентне, корпоративне, міграційне, внутрішнього ринку, інтелектуальної власності тощо.

Європейський адміністративний процес, як окрема галузь права, почав виділятися наприкінці 80-х років ХХ ст. у результаті європейської адміністративної конвергенції. Під європейською адміністративною конвергенцією слід розуміти процес, який призводить до зменшення розбіжностей та невідповідностей адміністративній структурі та сприяє більшій однорідності та налагодженню зв'язків між формально відокремленими публічну адміністраціями⁸¹.

Європейський адміністративний процес постає достатньо новою галуззю права. Потреба у виокремленні такої галузі права була зумовлена необхідністю забезпечення належної реалізації прав і свобод громадян ЄС та їх ефективного захисту. Завдяки виокремленні адміністративного процесу як самостійної галузі права було закріплено на законодавчому рівні здатність громадян вступати у правовідносини з органами публічної адміністрації в рамках ЄС

⁸⁰ Луць Л. А. Європейські міждержавні правові системи та проблеми інтеграції з ними правової системи України (теоретичні аспекти): монографія / Л. А. Луць. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. – С. 143-144. (536 с.)

⁸¹ ARENA Working Papers WP 02/26. J. P. Olsen. Towards a European Administrative Space? [Електронний ресурс]. – Режим доступу http://www.arena.uio.no/publications/wp02_26.htm

та у разі необхідності звертатися із позовом про захист порушених прав і свобод до спеціально створених судових установ. Саме у цьому і полягає відмінність європейського адміністративного процесу від європейського адміністративного права в цілому. Європейський адміністративний процес постає тим засобом, за допомогою якого функціонує сфера публічної влади, тобто сфера виконання законів та інших нормативно-правових актів держави.

Під європейським адміністративним процесом слід розуміти право, що регулює діяльність європейської адміністрації. До складу європейської публічної адміністрації входять європейські органи (інституції ЄС) та органи публічної адміністрації країн-членів ЄС.

Визначення поняття «європейський адміністративний процес» так само як і поняття «європейське право» можна трактувати у двох значеннях: вузькому та широкому, У широкому значенні під європейським адміністративним процесом слід розуміти право, що регулює діяльність європейської адміністрації (сукупність європейських та національних адміністративних органів), органів, установ та агенцій європейських регіональних організацій (ЄС, ОБСЄ, Ради Європи, країн-членів Європейської зони вільної торгівлі). У вузькому значенні під європейським адміністративним процесом слід розуміти право, що регулює діяльність тільки європейської судової системи, тобто усієї сукупності європейських та національних адміністративних органів.

Предметом європейського адміністративного процесу є організація діяльності інституцій європейської публічної адміністрації, налагодження її конструктивних взаємовідносин з особами приватного і публічного права на місцевому, регіональному, національному та наднаціональному рівнях.

Європейський адміністративний процес виконує обслуговуючу роль. Це означає, що норми цієї галузі права постають найбільш доступним та ефективним засобом забезпечення діяльності публічної адміністрації, максимально повної реалізації громадянином своїх прав, свобод та інтересів, їх дієвого захисту у випадках яких-небудь порушень з боку органів публічної адміністрації. Нормами європейського адміністративного процесу зроблено величезний акцент на пріоритеті прав людини та громадянина.

Категорію «європейське адміністративне право» необхідно відмежовувати від такої категорії як «адміністративне право країн-членів ЄС» (або «національне адміністративне право»). Основні відмінності між зазначеними двома категоріями такі:

- адміністративне право країн-членів ЄС базується на єдиному органі влади, а європейська адміністрація має два головні органи – Європейську Раду та Європейську Комісію, змішану структуру, що складається з європейської адміністрації та національних адміністрацій;
- двосторонніми відносинами між адміністрацією та громадянином, а європейське адміністративне право характеризується тристоронніми відносинами між громадянином, Комісією та національними органами публічної адміністрації;
- адміністративне право країн-членів ЄС постає окремою галуззю права, органи національної публічної адміністрації уповноважені прямо забезпечувати виконання власних рішень, а європейське адміністративне право зобов'язує Європейську Комісію звертатися до Європейського Суду прав людини з метою забезпечення виконання відповідних рішень⁸².

Важливою умовою зміцнення та поглиблення зв'язків між Україною та ЄС є зближення існуючого та майбутнього законодавства України з законодавством ЄС. Процес наближення адміністративного законодавства України постає невід'ємною складовою частиною приведення законодавства України у відповідність до законодавства ЄС. Наближення адміністративного законодавства України до відповідного законодавства ЄС – це трансформування відповідних норм адміністративного права ЄС у національну адміністративно-правову систему з наступним їх дотриманням. В Україні цей процес отримав назву «адаптація»⁸³.

Термін «публічна адміністрація» вперше було використано в правових документах Європейського Союзу. Аналіз окремих нормативно-правових актів ЄС дозволяє зробити висновок, що у європейському праві існує два визначення поняття «публічна адміністрація»: у вузькому та у широкому сенсі. У вузькому сенсі під «публічною адміністрацією» розуміється система органів публічної влади, які здійснюють свої завдання у сфері функціонування держави виключно в інтересах суспільства. Підкреслимо, що у вузькому сенсі під «публічною адміністрацією» розуміються «органи публічної влади», «регіональні органи, місцеві та інші органи публічної влади», «центральні уряди», «публічна служ-

⁸² Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / В. Б. Авер'янов, В. А. Дерещ, А. М. Школик та ін.; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Юстініан, 2007. – С. 104-105.

⁸³ Адміністративне право України. Загальна частина. академічний курс. за заг. ред. О.М. Бандурки.: Х. Золота Миля. 2011. с. 539 (583 с.)

ба», «цивільна служба», «державна служба» та «державна адміністрація».

У широкому сенсі в європейському адміністративному процесі до «публічної адміністрації», крім органів публічної влади, відносять ті органи, які не входять до неї організаційно, але виконують делеговані нею функції. Також у широкому сенсі до «публічної адміністрації», крім органів публічної влади, органів, що виконують делеговані їм органами публічної влади функції, відносяться незалежні публічні підприємства та будь-які фізичні особи під час виконання ними повноважень офіційних органів.

Європейські вчені під терміном «публічна адміністрація» розуміють:

- сукупність органів, установ та організацій, які здійснюють адміністративні функції;
- адміністративну діяльність, яка здійснюється цією адміністрацією в інтересах суспільства;
- сферу управління публічним сектором з боку тієї ж публічної адміністрації;
- сукупність організаційних дій, діяльності та заходів, які виконуються різними суб'єктами, органами та інституціями на основі закону та у межах визначених законом форм для досягнення публічного інтересу⁸⁴.

Можна нагадати, що в нормативно-правових актах України та у працях окремих науковців термін «публічна адміністрація» вже широко використовується, але наукою остаточно не сформовано єдиного підходу щодо визначення даної категорії.

У вузькому сенсі до суб'єктів європейського адміністративного права відносяться європейські адміністрації, тобто сукупність європейських та національних адміністративних органів. Характерною особливістю зазначених органів постає той факт, що усі вони мають багаторівневу структуру.

У широкому сенсі до суб'єктів європейського адміністративного процесу, крім європейських адміністрацій, відносяться також і органи та установи європейських регіональних організацій.

Європейська інтеграція України розглядається як важливий чинник політичної стабільності, ефективного забезпечення національних інтересів, прискореного економічного розвитку країни

⁸⁴ Kulesza M. *Teksty jednolite. Wstko* / M. Kulesza. – Warszawa, 1996; Беньо М. Вплив теорії публічної адміністрації на розвиток адміністративного права (приклад Польщі) / М. Беньо // Законодавство України. Науково-практичний коментар. – 2006. – № 7. – С. 8-12.

і як наслідок, соціального благополуччя в суспільстві. Важливою передумовою європейської інтеграції України до ЄС постають:

- активна участь України у різноманітних програмах Європейського Союзу;
- співпраця органів державної влади України з інституціями ЄС та відповідними органами його держав-членів;
- втілення в життя реформ в Україні у відповідності до європейських стандартів.

Саме тому в Україні і здійснюється адміністративна реформа, без повноцінного проведення якої неможливе системне та результативне проведення інших реформ, насамперед економічних та соціальних. Законодавством України визначено певні напрямки проведення адміністративної реформи в Україні, а саме:

- створення нової правової бази, що регламентуватиме державне управління в Україні;
- формування нових інститутів, організаційних структур та інструментів здійснення державного управління;
- кадрове забезпечення нової системи державного управління;
- зміцнення та формування нових фінансово-економічних основ функціонування державного управління;
- наукове та інформаційне забезпечення системи державного управління, формування механізмів наукового та інформаційного моніторингу її функціонування.

Під створенням нової правової бази, що регламентуватиме державне управління в Україні, розуміється розробка та офіційне схвалення ключових правових документів, у яких розв'язуються першочергові питання, пов'язані зі створенням, реформуванням, удосконаленням та оновленням елементів існуючої системи державного та громадського управління. Даний напрямок адміністративної реформи відомий під назвою *адміністративно-правова реформа*.

За період проведення адміністративно-правової реформи була напрацьована значна правова база, яка включає низку нормативно-правових актів, якими визначено правові засади створення та функціонування органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, передбачено механізм реалізації повноважень зазначеними органами, порядок надання управлінських послуг громадянам у сфері публічної влади, покращено механізм позасудового захисту громадянами своїх прав та свобод, створено умови для функціонування в Україні інституту адміністративної юстиції тощо.

Відповідно до Угоди про Асоціацію між Україною та Європейським Союзом партнерство та співробітництво⁸⁵ важливою умовою зміцнення та поглиблення зв'язків між Україною та ЄС виникає необхідність вжиття спеціальних заходів щодо зближення існуючого та майбутнього законодавства України з законодавством ЄС. Процес наближення адміністративного законодавства України постає невід'ємною складовою частиною приведення національного законодавства у відповідність до законодавства ЄС. Адаптація адміністративного законодавства України до відповідного законодавства ЄС слід розуміти як трансформування відповідних норм адміністративного законодавства ЄС у національну адміністративно-правову систему з наступним їх дотриманням.

Існує значна кількість правових норм та стандартів ЄС, до яких необхідно адаптувати національне законодавство, і перш за все, необхідно провести адаптацію норм адміністративного законодавства (законодавства у сфері державного управління). Мається на увазі, що необхідно привести національне адміністративне законодавство у відповідність до загальновідомих адміністративних спільних стандартів, процедур та механізмів ЄС щодо здійснення державного управління та у сфері адміністративного права взагалі. У юридичній літературі¹ зазначений напрямок розвитку отримав назву адаптації до Європейського адміністративного простору. Зміст адаптації до Європейського адміністративного простору полягає у приведенні у відповідність адміністративного законодавства України до основних принципів адміністративного права та правил ЄС, що застосовуються до організації та менеджменту систем державного управління, а також регулюють відносини між адміністративною системою і людьми.

Адаптація адміністративного законодавства України до законодавства ЄС означає процес поступового та виваженого зближення адміністративного законодавства України відповідно до сучасної системи європейського права (*acquis communautaire*) шляхом реформування національної системи адміністративного права, приведення її у відповідність до норм та стандартів ЄС.

Належне та своєчасне проведення процесу адаптації адміністративного законодавства України до законодавства ЄС сприятиме досягненню стабільності у суспільстві, гарантуванню верховенства права, пріоритету прав людини та громадянина, інтеграції

⁸⁵ Угода про Асоціацію між Україною та Європейським Союзом. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011

України до спільного ринку ЄС, поступовому зростанню добробуту громадян та приведенню його до рівня, що склався у державах-членах ЄС тощо.

Процес адаптації адміністративного законодавства знаходиться у тісному зв'язку з процесом імплементації адаптованого законодавства. Зміст процесу імплементації адаптованого законодавства полягає у розробці та реалізації ефективного механізму впровадження адаптованого законодавства.

Належне здійснення процесу адаптації адміністративного законодавства України до норм та стандартів ЄС вимагає зусиль усіх органів державної влади в Україні, спрямованих на створення, з урахуванням норм європейської системи адміністративного права, цілісного законодавчого поля в Україні, розробку та впровадження ефективного механізму застосування адаптованого адміністративного законодавства у практичній діяльності.

Гармонійне поєднання та узгоджена реалізація цих двох процесів (адаптації адміністративного законодавства та його імплементації) сприятиме поглибленню відносин між Україною та ЄС, а отже прискорить сам процес набуття Україною повноправного членства в ЄС.

Розділ II

СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ

2.1. Система суб'єктів адміністративного процесу

Існують різні визначення поняття «система», яку слід розуміти, перш за все, як щось ціле, створене з окремих частин, які характеризуються відповідними завданнями, цілями, повноваженнями і певним місцем в системі. Елементами системи права є Конституція України, кодекси законів, інші закони, нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади, інші нормативно-правові документи. Плішкін В.М. систему визначав як сукупність взаємодії компонентів, які в своїй єдності створюють певну цілісність із своїми ознаками, система – це сукупність елементів утворюючих єдине ціле і взаємодіючих один з одним, а також з навколишнім середовищем⁸⁶.

Система – це сукупність або група елементів або частин (наприклад, організм або машина), організована з певною метою і у відношенні до зовнішнього навколишнього середовища. Такі системи можуть бути природними або штучними і включають соціальні системи⁸⁷. Пономарьов С.П. відзначає, що ознаки системи характеризуються безліччю елементів, єдністю головної мети для всіх елементів, наявністю зв'язків між елементами, цілістю і єдністю елементів, структурою і ієрархічністю, відносною самостійністю, чітко вираженим управлінням⁸⁸.

⁸⁶ Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / В.М. Плішкін. – К., 1999. – 702 с.

⁸⁷ Словарь философских терминов [Электронный ресурс] // Сайт Новейший философский словарь. – Режим доступа : <http://www.philosophi-terms.ru/word/> Система, свободный. – Загол. с экрана.

⁸⁸ Пономарьов С.П. Адміністративно-правове забезпечення діяльності сектору безпеки і оборони України: Монографія. Х.: Майдан, 2018. – с. 470 – с. 33

Елементи системи знаходяться між собою в певних взаємозв'язках, вони і взаємозалежні і разом з тим впливають один на одного, становище, діяльність, функціонування одного елемента залежать від інших елементів системи. Так і в системі права, суб'єкти окремих галузей права вступають між собою у певні правові відносини. Суб'єкти є одним із елементів структури адміністративно-процесуальних відносин. Суб'єктом адміністративно-процесуальних відносин є учасник суспільних відносин, який адміністративно-процесуальною нормою, наділений певним колом прав і обов'язків. Завдяки суб'єктам адміністративно-процесуальних відносин, які виступають учасниками, і на підставі норм адміністративного процесу та юридичного факту, виникають, змінюються та припиняються адміністративно-процесуальні відносини. Суб'єкти адміністративно-процесуальних відносин володіють адміністративно-процесуальною дієздатністю, тобто мають здатність мати юридичні права і обов'язки в адміністративному процесі.

Адміністративна дієздатність – це здатність особи самостійно реалізовувати свої права і обов'язки у сфері державного управління. У фізичних осіб виділяють повну, часткову та обмежену дієздатність.

Часткова дієздатність настає, як правило, з 16 років, за умови осудності цієї особи. Однак при цьому слід зазначити, що в жодному нормативно-правовому акті не вказується цей вік. У ряді випадків часткова дієздатність може наступити після досягнення молодшого віку (наприклад, школярі).

Повна адміністративна дієздатність настає з 18 років за умови, що особа є осудною, тобто воно розуміє значення своїх дій і може ними керувати. А повна дієздатність виникає з 18 років⁸⁹.

Стаття 43 Кодексу адміністративного судочинства України визначає, що здатність мати процесуальні права та обов'язки в адміністративному судочинстві (адміністративна процесуальна правоздатність) визнається за громадянами України, іноземцями, особами без громадянства, органами державної влади, іншими державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами, підприємствами, установами, організаціями (юридичними особами); здатність особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, у тому числі дору-

⁸⁹ Повна і часткова адміністративна дієздатність. URL: <https://sites.google.com/site/igroupteamsite/administrativne-pravo-ukraieni/povna-i-castkova-administrativna-diezdatnist>

чати ведення справи представникові (адміністративна процесуальна дієздатність), належить фізичним особам, які досягли повноліття і не визнані судом недієздатними, а також фізичним особам до досягнення цього віку у спорах з приводу публічно-правових відносин, у яких вони відповідно до законодавства можуть самостійно брати участь; здатність особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, у тому числі доручати ведення справи представникові (адміністративна процесуальна дієздатність), належить органам державної влади, іншим державним органам, органам влади Автономної Республіки Крим, органам місцевого самоврядування, їх посадовим і службовим особам, підприємствам, установам, організаціям (юридичним особам).

Наявність у сторін правосуб'єктності є необхідною умовою виникнення та розвитку адміністративного процесу за їх участю. Особа неправоздатна, особа обмежена у дієздатності чи взагалі визнана недієздатною не може виступати повноцінним учасником адміністративного процесу, її дії не викликають ніяких правових наслідків.

І хоч Комзюк А.Т., Бевзенко В.М., Мельник Р.С.⁹⁰ вказане визначення відносять до сторін в адміністративному судочинстві (позивача і відповідача), воно є характерним для всіх учасників адміністративного процесу.

Суб'єктами правовідносин можуть бути фізичні і юридичні особи, які наділені правом здійснювати суб'єктивні права і юридичні обов'язки, тобто умовою набуття статусу суб'єкта права є правоздатність і правосуб'єктність індивіда чи юридичної особи. Суб'єкт права є носієм прав і обов'язків, здатний їх реалізувати безпосередньо або через свого представника. Суб'єкт права є необхідним елементом правовідносин у всіх галузях прав, причому в кожній із них має свою структуру, яка залежить від правового регулювання його статусу⁹¹.

Суб'єкт адміністративного права – це фізична чи юридична особа, яка має певні права та обов'язки, сформульовані в нормах адміністративного права, і може вступати в адміністративно-правові відносини. Суб'єкт адміністративного права являє собою загальну категорію, яка характеризує осіб, що відповідають вимогам гіпотези норми адміністративного права, тоді як суб'єкт

⁹⁰ Комзюк А.Т., Бевзенко В.М., Мельник Р.С. Адміністративний процес України: навч. посіб. – К.: Прецедент, 2007. – с. 531 – с. 134-135

⁹¹ Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс (за редакцією О.М. Бандурки) / Х.: Золота Миля, 2011. – с. 584 – с. 137

адміністративно-правових відносин завжди конкретно визначений, він уже фактично вступив у певні адміністративно-правові відносини.

Суб'єкт адміністративного процесу необхідно відрізнити від суб'єкта адміністративно-процесуальних правовідносин, оскільки суб'єкт права має потенційну здатність вступати в правовідносини, а суб'єкт правовідносин вже є фактичним учасником правовідносин, він бере у них обов'язкову участь. Суб'єкти адміністративно-правових відносин реалізують свої права і обов'язки в порядку і у відповідності з нормами адміністративного процесу.

Різноманітність адміністративно-процесуальної діяльності передбачає значну кількість її суб'єктів. Насамперед, це зумовлено тим, що адміністративно-процесуальна сфера охоплює своїм впливом практично всі сторони життя суспільства.

У загальній теорії права суб'єктом права визнається учасник суспільних відносин, наділений правами й обов'язками, який має дві ознаки: соціальну (участь у суспільних відносинах як відособленого, здатного виробляти і здійснювати єдину волю персоніфікованого суб'єкта) і юридичну (визнання правовими нормами його здатності бути носієм прав і обов'язків, брати участь у правовідносинах)⁹². У загальному плані суб'єкти права поділяються на дві групи – громадяни й організації, що виступають як носії певної сукупності прав і обов'язків⁹³.

Спроба виділити групи суб'єктів адміністративного права була зроблена ще в 1950-х роках Ц. А. Ямпольською, котра відносила до них: а) державні органи і їх агентів; б) громадські організації і їх органи; в) громадян⁹⁴.

Якуба О. М. виокремлювала дві групи суб'єктів адміністративного права: а) особи (громадяни держави, особи без громадянства, іноземці, державні службовці); б) організації (державні, громадські, внутрішні підрозділи апарата органів державного управління, а також підприємства та установи)⁹⁵.

Увага вчених-адміністративістів до системи суб'єктів адміністративного процесу завжди була підвищеною, оскільки сама система є рухливою, завдає змін статусу кожного суб'єкта. В 90-х роках ХХ століття з'являється низка певних підходів, зокрема, значний ін-

⁹² Див.: Алексеев С. С. Общая теория права. – М., 1982. – Т. 2. – С. 138-129.

⁹³ Див.: Теория государства и права. – М., 1983. – С. 3

⁹⁴ Див.: Ямпольская Ц. А. Субъекты советского административного права. Автореф. дис.... д-ра юрид. наук. – М., 1958. – С. 10.

⁹⁵ Див.: Якуба О. М. Советское административное право. – К., 1975. – С. 53.

терес становить позиція Бахраха Д.Н., котрий виділяє суб'єктів адміністративного права – індивідуальних і колективних. До перших належать громадяни, до других – організовані, відособлені, самокеровані групи людей, наділених правами виступати у відносинах з іншими суб'єктами персоніфіковано, як єдине ціле. При цьому залежно від ступеня організаційної самостійності, цілей і обов'язків, що звідси випливають, та правового стану виділяються: 1) організації; 2) структурні підрозділи організацій; 3) трудові й інші колективи організацій, їх структурні підрозділи; 4) складні організації. З урахуванням же таких критеріїв, як форма власності і приналежність до певної системи, можна говорити про державні, громадські, релігійні та інші (орендні, акціонерні, іноземні тощо) організації⁹⁶.

Деякі вчені до суб'єктів адміністративного права відносять державу⁹⁷. У правовій науці щодо цього питання є різні думки. Так, одні автори вважають, що держава як суб'єкт права сама безпосередньо в правовідносинах участі не бере, а виступає лише за допомогою своїх органів. Інші твердять, що хоча держава й виступає в правовідносинах тільки через свої органи, але залежно від того, від чийого імені вони беруть участь, суб'єктом права є або держава, або її органи. Держава при цьому тільки тоді є суб'єктом права, коли її органи виступають не від свого імені, а від імені держави.

З урахуванням специфіки адміністративного права вважається справедливим перше із зазначених положень. У протилежному разі можемо натрапити на парадоксальну ситуацію, коли від імені держави в правовідносини вступають два державних органи, і тоді, відповідно, держава вступає в правовідносини сама з собою, що, звичайно, не можна визнати правильним.

Наведені вище точки зору стосуються суб'єктів матеріальних адміністративних правовідносин. Але з огляду на те, що процесуальні правовідносини виникають із приводу й у зв'язку з матеріальними правовідносинами, є похідними від них, зазначені теоретичні положення цілком можуть бути застосовні для встановлення кола суб'єктів адміністративно-процесуальних правовідносин, перелік яких буде подано в наступному.

Необхідно врахувати є й деякі особливості, притаманні суб'єктам адміністративно-процесуальних правовідносин. Так, зокрема, деякі з суб'єктів адміністративного процесу не беруть участі

⁹⁶ Див.: Бахрах Д. Н. Административное право. – М., 1993. – С. 20–22.

⁹⁷ Див.: Розин Л. М. Советское государство как субъект административно-правовых отношений // Субъекты советского административного права. – Свердловск, 1985. – С. 21.

в матеріальних адміністративно-правових відносинах. На цю обставину справедливо з вертається увага в адміністративно-правовій літературі, де як приклад таких суб'єктів наводиться суд⁹⁸. Розвиваючи це положення, варто додати, що іншим таким суб'єктом в адміністративному процесі є прокурор.

Отже, серед суб'єктів адміністративного процесу доцільно виділити дві основні групи – індивідуальних і колективних суб'єктів.

У контексті розглянутого питання безсумнівний інтерес викликає визначення й уточнення понять «учасник процесу» і «суб'єкт процесу», їх співвідношення.

Під учасниками кримінального процесу розуміють громадян, підприємства й організації, які наділені правами активної участі в розслідуванні і розгляді кримінальних справ з метою захисту своїх прав і законних інтересів або прав і інтересів особи, котру вони представляють⁹⁹. Що ж стосується учасників цивільного процесу, то ними визнаються суб'єкти, які своїми діями можуть активно впливати на хід процесу, сприяючи його виникненню, просуванню чи припиненню, і вступають у процес для захисту своїх прав або прав інших осіб, якщо це доручено їм законом. Отже, для характеристики учасників цивільного процесу виділяються два критерії: а) здатність своїми діями впливати на хід процесу; б) намагання захистити свої права або права інших осіб¹⁰⁰.

У адміністративно-правовій науці наведеній точці зору співзвучна позиція Л. В. Ковалья, котрий відносить до ознак, що характеризують поняття суб'єкта адміністративно-деліктних відносин, особисту і службову юридичну зацікавленість у результаті справи, а також здатність своєю поведінкою впливати на розвиток правовідносин¹⁰¹.

Щодо адміністративного процесу, то найчіткіше з'ясування розглядуваних понять можливе на прикладі одного з адміністративно-процесуальних проваджень – провадження, у справах про адміністративні правопорушення.

У цьому провадженні беруть участь органи та особи, які виконують різні процесуальні функції. Вони позначаються терміном «суб'єкти провадження».

⁹⁸ Див.: Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право. – С. 197.

⁹⁹ Див.: Советский уголовный процесс / Под ред. М. И. Бажанова и Ю. М. Грошевого. – К., 1983. – С. 66.

¹⁰⁰ Див.: Чечот Д. М. Участники гражданского процесса. – М., 1960. – С. 12.

¹⁰¹ Див.: Коваль Л. В. Административно-деликтное отношение. – К., 1979. – С. 111.

Разом із суб'єктами, які лідирують у провадженні, тобто безпосередньо здійснюють його, у ньому беруть участь і інші суб'єкти. Докладну характеристику їм дає законодавець, який виділяє їх у гл. 21 КпАП «Особи, які беруть участь у провадженні в справі про адміністративне правопорушення». До них належать: особа, притягнута до адміністративної відповідальності; потерпілий; законні представники особи, притягнутої до відповідальності, та потерпілого; адвокат; свідок; експерт; перекладач. Одні з зазначених суб'єктів беруть участь у провадженні у зв'язку з тим, що при розгляді справ про адміністративні правопорушення зачіпаються їхні інтереси, тому держава надала їм широкі права, які забезпечують можливість активної участі в розгляді справ. Інші ж особистих інтересів у провадженні в справі не мають, але незалежно від цього залучаються до участі в ньому, оскільки це необхідно для з'ясування істини, повного й усебічного встановлення всіх обставин у справі. Всі особи, котрі беруть участь у провадженні у справах про адміністративні правопорушення, реалізують свої права й виконують обов'язки за допомогою правовідносин, в які вони вступають з іншими суб'єктами провадження. Відзначимо, що в теорії права правовідносини визначено як різноманітні правові зв'язки, відповідно до яких одні суб'єкти перебувають у певних стосунках з іншими.

Відповідно у провадженні у справах про адміністративні правопорушення всі особи, котрі беруть участь у ньому, незалежно від форм, обсягу прав і обов'язків, також є суб'єктами провадження.

Необхідно враховувати специфіку різних суб'єктів провадження, їх групу. Як уже відзначалося, в КпАП особливо виділено ті з них, чия діяльність пов'язана з захистом своїх або інтересів осіб, котрих вони репрезентують, а також ті, хто сприяє здійсненню провадження.

Незважаючи на те, що процесуальний стан кожного з учасників окреслений в КпАП (зокрема, обсяг їхніх процесуальних, прав та обов'язків далеко не однаковий), наявність низки спільних ознак, які характеризують їхній правовий статус, визначила позицію законодавця, який виділив цю групу суб'єктів у самостійній главі. Такими ознаками є відсутність у цих суб'єктів владних повноважень, той чи той ступінь їх зацікавленості в справі, а також їх службовий чи громадський обов'язок сприяти провадженню.

Отже, за своїм правовим статусом, місцем у структурі адміністративно-процесуальної діяльності, виконуваними функціями, зацікавленістю в справі та іншими параметрами поняття «учасник

провадження» і «суб'єкт провадження» є далеко не однозначними, і перше поняття слід визнати вужчим за друге, складовою другого. На думку автора, їх необхідно співвідносити як частину й ціле. При цьому, необхідно підкреслити роль лідируючих суб'єктів процесу, оскільки без них здійснення юридичної діяльності неможливе. Незважаючи на величезну роль учасників в адміністративному процесі, остаточне юридичне рішення в справі ухвалюється все ж таки одностороннім волевиявленням лідируючого суб'єкта, який так чи так несе відповідальність не лише за свої правові операції, а й за дії учасники процесу¹⁰².

У інших провадженнях, які входять у структуру адміністративного процесу, така детальна регламентація учасників відсутня. Там головним учасником вважають громадянина (заявника, особу, котра подала скаргу, приватного підприємця, котрий звернувся у відповідний державний орган та ін.), котрий має певний інтерес у справі. У адміністративних провадженнях можуть виступати також учасники, які сприяють їх здійсненню. Так, може виникнути необхідність у встановленні деяких фактів, які мають значення для правильного розв'язання справи, і тут до участі в справі може залучатися особа, котра володіє спеціальними знаннями. Ілюстрацією цього положення є, наприклад, провадження з державної реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності, де установчі документи попередньо вивчає фахівець-юрист, котрий дає висновок про відповідність їх вимогам закону.

Наголосимо, що учасниками адміністративного процесу можуть бути не лише громадяни, а й інші особи (іноземці й особи без громадянства), колективи громадян чи організації, які через низку обставин так чи так сприяють лідируючим суб'єктам у виконанні відповідних юридичних дій. До числа учасників адміністративного процесу можна віднести колективи чи організації, які відстоюють свої інтереси в справі. Репрезентує їх, як правило, уповноважена особа.

Ще однією важливою обставиною, що характеризує співвідношення розглядуваних понять, є те, що жодне з адміністративно-процесуальних проваджень не може обійтися без лідируючих суб'єктів, які здійснюють його, тоді як наявність учасників в окремих провадженнях є справою не завжди обов'язковою й можливою. Прикладом може бути закріплене законодавством положення,

¹⁰² Див.: Карташов В. Я. Понятие и структура юридической деятельности // Юридическая деятельность, сущность, структура, виды. – Ярославль, 1989. – С. 24.

згідно з яким у провадженні у справах про адміністративні правопорушення справа може розглядатися без участі особи, притягнутої до відповідальності. У інших провадженнях розв'язання конкретної справи може відбуватися без участі осіб, котрі сприяють лідируючим суб'єктам.

У зв'язку з викладеним зазначимо, що характерна для окремих адміністративно-процесуальних проваджень підпорядкованість поняття «учасник провадження» щодо поняття «суб'єкт провадження» є вірною і для всього адміністративного процесу загалом.

Отже, **учасники адміністративного процесу** можуть бути охарактеризовані як громадяни, інші особи, колективи громадян та організації в особі їх представників, які мають права і певні обов'язки, що дозволяють їм брати участь у розгляді адміністративних справ з метою захисту своїх прав і законних інтересів або прав і законних інтересів особи, колективу чи організації, які вони презентують, а також сприяння здійсненню адміністративного процесу.

Суб'єкти адміністративного процесу – це учасники адміністративного процесу, які реалізують у ході адміністративно-процесуальної діяльності свій процесуальний статус з метою захисту прав і законних інтересів своїх або інших осіб, колективів чи організацій, які вони репрезентують, та з метою сприяння здійсненню процесу, а також лідируючі суб'єкти, в обов'язки яких уходить ведення процесу та ухвалення на державно-владних підставах рішень в справі.

Необхідність розмежування зазначених понять пояснюється тим, що в ході з'ясування спільного й характерного, притаманного кожній із груп суб'єктів, виникає можливість з'ясування важливих питань щодо характеристики повноважень лідируючих суб'єктів процесу, з одного боку, а також прав і обов'язків учасників процесу – з іншого. Тим самим підкреслюється необхідність для лідируючих суб'єктів процесу своїми діями й рішеннями забезпечувати захист і дотримання прав і законних інтересів його учасників. При цьому з'ясовується правовий статус кожної з груп суб'єктів адміністративного процесу, розширюються можливості захисту прав і законних інтересів його учасників.

Щодо індивідуальних та колективних суб'єктів адміністративно-процесуальних правовідносин, то тут необхідно уточнити деякі важливі моменти. По-перше, чи можна віднести лідируючих суб'єктів адміністративно-процесуальних правовідносин, які виконують свої функції одноосібно, до числа індивідуальних суб'єктів?

Уповноважені особи діють від імені і за дорученням державних органів знеособлено, їхні дії безпосередньо для них особистих прав і обов'язків не породжують, а їхні акти – це акти органу, повноважними представниками якого вони є¹⁰³. Тому лідируючих суб'єктів адміністративного процесу, які діють таким чином, віднести до числа індивідуальних суб'єктів не можна. Сказане повного мірою стосується й дій судді, котрий одноосібно розглядає адміністративну справу.

По-друге, до якої групи суб'єктів слід віднести власника, котрий виступає суб'єктом підприємницької діяльності, у відносинах адміністративного процесу?

Який статус у службовця, котрий є суб'єктом стабільних організаційних відносин?

Власник у цьому випадку буде індивідуальним суб'єктом – учасником адміністративно-процесуальних правовідносин. Така ж сама роль і у службовця, котрий не є в даних правовідносинах представником державного органу й бере участь у процесі з метою реалізації своїх прав і законних інтересів, а також виконання обов'язків.

Стосовно ролі посадової особи в адміністративно-процесуальних правовідносинах слід зазначити, що її процесуальний стан є неоднозначним. Посадову особу можна визнати як суб'єкта адміністративного процесу за умови виконання нею функцій ведення процесу. Коли ж вона внаслідок службових обов'язків сприяє здійсненню процесу і, тим більше, виступає суб'єктом відповідальності, її слід визнати учасником адміністративного процесу.

До суб'єктів адміністративного процесу належать:

- державні органи;
- адміністрація підприємств, установ і організацій;
- посадові особи державних органів;
- суди (судді);
- об'єднання громадян, органи місцевого самоврядування, їх органи й посадові особи;
 - власники, їх представники й уповноважені;
 - соціальні індивіди: громадяни України, іноземні громадяни, особи без громадянства.

Особливе місце серед суб'єктів адміністративного процесу належить органам прокуратури.

¹⁰³ Див.: Бахрах Д. А. Субъекты советского административного права // Субъекты советского административного права. – Свердловск, 1985. – С. 11.

Класифікація лідируючих суб'єктів адміністративного процесу можлива за різними критеріями. Зокрема, за обсягом компетенції можна виділити суб'єктів загальної компетенції, які розглядають і розв'язують адміністративні справи поряд із виконанням інших функцій; а також суб'єктів спеціальної компетенції, покликаних розв'язувати певну категорію адміністративних справ. Прикладом таких суб'єктів є адміністративні комісії при виконкомах місцевих рад народних депутатів.

За порядком ухвалення рішень у адміністративних справах можна виділити колегіальні органи (вже згадувані адміністративні комісії) та органи, які діють на засадах єдиноначальності (районні військові комісари, котрі діють від імені Міністерства оборони).

І, нарешті, за дією в просторі виокремлюються такі суб'єкти: ті, що здійснюють свої функції в межах певної території чи галузі, та ті, діяльність яких має міжгалузевий характер і не обмежується рамками територій адміністративно-територіальних одиниць країни.

Джафарова М.В. пропонує класифікацію суб'єктів адміністративно-процесуального законодавства, виходячи з її розуміння, що ними є лише суб'єкти права причетні до адміністративного судочинства, а саме:

- 1) суб'єкти, які здійснюють правосуддя в адміністративних судах;
- 2) суб'єкти, які беруть участь у справі:
 - суб'єкти, які мають особистий інтерес у справі;
 - суб'єкти, які представляють інших осіб і захищають їх права та інтереси;
 - суб'єкти, які уповноважені законом захищати права та інтереси інших осіб;
- 3) суб'єкти сприяння здійсненню адміністративного судочинства:
 - суб'єкти, які сприяють розгляду і вирішенню справи;
 - суб'єкти, які здійснюють організаційно-технічне забезпечення процесу;
- 4) суб'єкти, які не брали участь у справі але суд прийняв рішення про їх права, свободи та (або) обов'язки;
- 5) суб'єкти, які беруть участь у забезпеченні доказів до відкриття провадження в адміністративній справі;
- 6) особи, присутні в залі судових засідань, до яких у визначених законодавством випадках можуть бути застосовані заходи процесуального примусу¹⁰⁴.

¹⁰⁴ Джафарова М.В. Адміністративне процесуальне право України: питання теорії. / Монографія.: Х. Константа., 2018.– с. 588 – с. 308

З такою класифікацією важко погодитись, з огляду на вище викладене та з врахуванням того, що при такій класифікації з сфери адміністративного процесу виключається величезний пласт інших суб'єктів права, які здійснюють адміністративно-процесуальну діяльність.

Серед суб'єктів адміністративного процесу особливе місце займають суб'єкти владних повноважень, якими згідно ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України є органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові чи службові особи, інші суб'єкти при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг.

2.2. Громадяни як суб'єкти адміністративного права

Для детальної характеристики статусу громадян як суб'єктів адміністративного процесу, насамперед, доцільно розглянути їх адміністративно-процесуальний статус.

Конструювання поняття «адміністративно-процесуальний статус громадянина» значною мірою залежить від чіткого визначення співвідношення таких понять, як «людина», «особистість», «громадянин», «особа», інших понять, використовуваних у різних правових актах, а також у юридичній літературі як синоніми.

Як правило, ці поняття не розділяють і трактують їх як однозначні. Слід зазначити, що в деяких випадках їх дійсно можна розцінювати як однопорядкові, проте необхідність з'ясування їх змісту є об'єктивною передумовою з'ясування змісту й особливостей адміністративно-процесуального статусу громадянина.

У філософському плані людина – це суб'єкт соціальної і культурно-історичної діяльності, суб'єкт даних суспільних відносин і тим самим історичного і культурного процесу. Особистість же – це відносно стійка, динамічна, соціально обумовлена сукупність духовних, громадсько-політичних і морально-вольових якостей людини, свідомість і вчинки котрої характеризуються певним ступенем соціальної зрілості і прагненням виявити свою індивідуальність, індивідуальні здібності¹⁰⁵.

¹⁰⁵ Див.: *Мысливченко А. Г.* Человек как предмет философского познания. – М., 1972, – С. 36-37

У міжнародно-правових актах найчастіше використовують поняття «людина». Так, у Загальній декларації прав людини¹⁰⁶ йдеться про права, властиві всім людям, усім членам людської родини, у зв'язку з чим поняття «людина» використовується практично у всіх статтях зазначеного документа. Це поняття використовується й у більшості міжнародно-правових документів.

Поряд із ним досить часто використовують такі поняття, як «особа» та «індивід». Зокрема, Мінімальними стандартними правилами поводження з ув'язненими¹⁰⁷, ухваленими на першому Конгресі ООН з попередження злочинності й поводження з правопорушниками 30 серпня 1955 року, регламентуються стосунки з особами, котрі перебувають під арештом чи очікують суду, особами, заарештованими чи ув'язненими без пред'явлення обвинувачення.

У низці міжнародно-правових документів ідеться про права індивідів. Прикладом може бути Азіатсько-тихоокеанська декларація людських прав індивідів і народів, ухвалена 15 лютого 1988 року на II конференції юристів країн Азії і Тихого океану¹⁰⁸.

Згадування про особистість досить рідко зустрічається як у міжнародно-правових документах, так і в законодавчих актах нашої держави. Використання цього поняття більшою мірою характерне для публікацій наукового характеру.

У конституційному й поточному законодавстві України найчастіше вживаються поняття «громадянин» і «особа». Так, Конституція України визначає права й обов'язки громадян України, а КПАП – перелік осіб, котрі беруть участь у провадженні у справах про адміністративні правопорушення (ст. 21), регламентує права особи, притягнутої до адміністративної відповідальності (ст. 268).

Ці поняття використовуються й у законодавстві інших держав. Прикладом можуть бути закон ФРГ «Про збори й демонстрації (закон про збори)» від 24 липня 1953 року¹⁰⁹, закони Італії «Про громадянство» і «Положення про громадянство»¹¹⁰.

Розглянемо докладніше співвідношення цих понять.

¹⁰⁶ Див.: Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 года // Международная защита прав и свобод человека. – М., 1990, – С. 14-20.

¹⁰⁷ Див.: Советское государство и право. – 1988. – № 7. – С. 111-113.

¹⁰⁸ Див.: Минимальные стандартные правила обращения с заключенными от 30 августа 1955 года. – С. 290-318.

¹⁰⁹ Див.: Федеративная Республика Германия. Конституция и законодательные акты. – М., 1991. – С. 455-463.

¹¹⁰ Див.: Италия. Конституция и законодательные акты. – М., 1988. – С. 66-74.

Визначення індивіда, яке розуміється в точному значенні слова як окремий організм або особа, є неприйнятним для використання у правовій літературі. Тут необхідне уточнення – людський чи соціальний індивід, що дозволяє ототожнити поняття «людина» та «індивід».

Слід відокремлювати поняття «людина» від поняття «особистість», оскільки людина не завжди є особистістю, але при цьому будь-яка особистість є людиною. Так, навряд чи правильно говорити, що душевнохвора людина є особистістю. Звідси можна припустити, що поняття «людина» ширше за поняття «особистість».

Не завжди тотожними є й поняття «особистість» та «особа». Це стосується ситуації, коли особу не можна визнати як особистість. Оскільки особою, котрій адміністративним правопорушенням заподіяно майнової чи фізичної шкоди (ст. 268 КпАП), може виступати душевнохвора людина, проте, як зазначалося вище, її не можна визнати особистістю. При цьому її інтереси репрезентують законні представники. Тут має місце ситуація, коли поняття «особа» слід вважати ширшим, аніж поняття «особистість». Отже, співвідношення зазначених понять прямо пов'язане з категорією дієздатності.

Співвідношення понять «особистість», «особа» і «громадянин» також не є рівнозначними. Найчастіше ці поняття не збігаються. Громадянство, яке виражає певний політико-правовий стан людини, властиве далеко не всім людям. Є так звані апатриди, тобто люди, котрі втратили громадянство однієї держави й не набули його в іншій. Інакше кажучи, це особи без громадянства. З іншого боку, найвидатніша особистість може не мати громадянства. У низці випадків не збігаються й поняття «громадянин» і «особа». Так, особами, притягуваними до адміністративної відповідальності, можуть бути як іноземні громадяни, так і особи без громадянства.

Проте слід мати на увазі, що співвідношення названих понять не є чимось непорушним, статичним. У деяких ситуаціях вони можуть збігатися й розходитися. Це необхідно враховувати, щоб уникнути термінологічної плутанини.

Узаємозв'язок наведених понять має бути з'ясованим ще й тому, що загальновизнані всесвітні декларації, інші міжнародно-правові акти про права людини спрямовано на те, щоб кожна держава законодавчим шляхом закріпила ці основні права людини і надала їм значення прав громадянина цієї конкретної держави.

У цьому випадку ми маємо на увазі фізичну особу, хоча законодавчо закріплено й поняття юридичної особи.

Наше завдання полягає в тому, щоб розглянути адміністративно-процесуальний статус особи через призму громадянства. Таким чином, зазначена категорія виступає як базова.

Доречно підкреслити й ту обставину, що громадянин виступає як суб'єкт права, тобто особа, котра визнається законом здатною вступати у правові відносини. Отже, у контексті розглядуваного питання за певних обставин можливе вживання термінів «суб'єкт» і «особа» як тотожних поняттям «громадянин».

Аналіз суспільних явищ дає підставу для висновку про похідність низки важливих понять. Зокрема, поняття правового стану громадян (і відповідно поняття їх адміністративно-правового й адміністративно-процесуального станів) є похідним від поняття їх соціального стану.

У філософській літературі поняття «соціальний стан особи» прийнято передавати через тотожне йому поняття «соціальна роль особи», яке означає нормативно схвалений спосіб громадської поведінки (діяльності) особи¹¹¹. При цьому поняття «соціальна роль особи» начебто зв'язує діяльність особи та її самосвідомість із функціонуванням соціальної системи¹¹².

У юридичній літературі, в тому числі зарубіжній, неодноразово зачіпалися питання правового стану громадян з урахуванням їх соціального статусу¹¹³, в деяких публікаціях прямо йшлося про правовий статус особи як сукупність її соціальних ролей, описуваних у категоріях юридичних прав і обов'язків¹¹⁴. Деякі автори справедливо звертають увагу на реальний зв'язок цих понять, більше того – на похідність правового статусу від соціальної ролі його носія¹¹⁵.

Зокрема, підкреслюючи необхідність визначення стану громадян через їх соціальну роль, визнаючи, що це – єдино можливий спосіб з'ясування сутності їх адміністративно-правового стану, В. І. Новосолов робить справедливий висновок про те, що

¹¹¹ Див.: *Кон И. С.* Социология личности. – М., 1967. – С. 23.

¹¹² Див.: *Кон И. С.* Открытие «Я». – М, 1978. – С. 42.

¹¹³ Див., напр.: *Тарасова В. А.* Охрана прав граждан в пенсионном обеспечении. – М., 1978; *Артамонов Н. В.* Правовой статус военнослужащих в СССР // Советское государство и право. – 1993. – № 5. – С. 19-17; *Kijowski A.* Sytuacja prawna sportowca wyczynowego. – Warszawa; Poznan, 1984 та ін.

¹¹⁴ Див.: *Лукашева Е. А.* Социалистическое правосознание и законность. – М, 1973, – С. 277.

¹¹⁵ Див.: *Советов И. К.* Административно-правовой статус учащихся школ: Автореф. дис.... канд. юрид. наук. – Свердловск, 1989. – С. 9.

адміністративно-правовий стан громадянина слід визначати як закріплену державою в нормах адміністративного права соціальну роль особи – громадянина держави.

Розвиваючи це положення, він виділяє загальну соціальну роль громадян, а також їх численні спеціальні соціальні ролі. При цьому спеціальні соціальні ролі «виростають» на базі загальної, конкретизують її з урахуванням особливостей вужчих сфер їх діяльності – як суб'єктів державного управління, господарської, соціально-культурної діяльності, численних, ще конкретизованіших («учень», «пасажир») або вікових та інших характеристик громадян: неповнолітніх, пенсіонерів, жінок і т. ін.¹¹⁶

З точки зору адміністративного процесу характеристика соціальних ролей громадян має деякі специфічні риси. Ці риси дозволяють чіткіше визначити взаємозв'язок і взаємовплив соціальних ролей громадян та їх правового статусу. Так, до числа згадуваних раніше конкретизованих характеристик слід віднести визначене місце, яке відводить громадянину законодавець у ході здійснення адміністративно-процесуальної діяльності. Тобто мова може вестися про спеціальні процесуальні ролі громадян («особа, притягвана до відповідальності», «потерпілий», «законний представник» і т. ін.). У низці випадків конкретизовано характеристики, які визначають спеціальні соціальні ролі громадян, перетинаються з характеристиками, що впливають на процесуальний стан громадян, тобто з їх спеціальними процесуальними ролями (наприклад, «особа, притягвана до відповідальності» й «особа неповнолітня»; «громадський інспектор охорони природи» і «особа, уповноважена скласти протоколи про адміністративні правопорушення» тощо), що значно збагачує їх зміст і має безпосередній вплив на динаміку правового статусу.

У свою чергу, спеціальні процесуальні ролі громадян можна поділити на а) приписані та б) суб'єктивні, тобто ролі, у ході реалізації яких особа привносить у свою поведінку фактори суб'єктивного характеру (особисте негативне ставлення до дій посадових або інших осіб, що беруть участь у справі, своє розуміння конкретної ситуації тощо). Якщо перші прямо пов'язані з обсягом і можливістю реалізації адміністративно-процесуального статусу громадян, то другі активно впливають на атмосферу розгляду конкретної адміністративної справи, тобто деякою мірою визна-

¹¹⁶ Див.: Новоселов В. И. Теоретические проблемы развития административно-правового положения граждан СССР в современных условиях: Дис.... д-ра юрид. наук. – Саратов, 1979. – С. 29-30.

чають такий елемент адміністративно-процесуальної форми, як процесуальний режим, а також можуть характеризувати особисте ставлення особи до вчиненого, тобто впливати на кваліфікацію її дій. Осмислення цієї ролі дозволяє глибше усвідомити мотивацію дій особи, в тому числі й процесуальних.

Сказане дозволяє зробити висновок про тісний зв'язок соціальних ролей громадян з їх адміністративно-процесуальним статусом. Більше того, класифікація соціальних ролей громадян в адміністративному процесі є підставою для виділення конкретних видів адміністративно-процесуального статусу громадянина.

На погляд автора, доцільно виділити такі:

1) загальний адміністративно-процесуальний статус громадянина, характерний для всіх видів адміністративних проваджень;

2) особливий (спеціальний) статус, характерний для конкретних проваджень;

3) одиничний адміністративно-процесуальний статус громадянина, характерний для конкретного учасника процесу за конкретних обставин. Можна говорити про те, що реалізація одиничного, чи суб'єктивного, статусу громадянина пов'язана зі стадіями, етапами та окремими процесуальними діями.

Ілюструючи це положення, відзначимо, наприклад, що абсолютно для всіх громадян, котрі беруть участь у процесі, законом передбачено право на одержання інформації¹¹⁷, на конституційному рівні закріплено право на оскарження дій посадових осіб (ст. 55 Конституції України).

Зазначені права характерні для всього адміністративного процесу, й отже, вони можуть бути віднесені до загального адміністративно-процесуального статусу громадянина, аналізуючи який, ми натрапляємо на особливий процесуальний статус. Так, у провадженні у справах про адміністративні правопорушення спостерігаємо сукупність процесуальних прав і обов'язків, характерних для цього провадження і закріплених законодавцем у самостійному розділі КпАП.

Прикладом одиничного адміністративно-процесуального статусу може бути статус батьків неповнолітньої особи, притягнуваної до адміністративної відповідальності.

Важливе значення має дослідження громадянства як фактора, який впливає на правовий статус особи як суб'єкта адміністративного

¹¹⁷ Див.: Ст. 9 Закону України від 2.10.1992 р. «Про інформацію» // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.

процесу. Інститутом громадянства багато в чому опосередковуються відносини держави й особи, оскільки стосовно держави особа виступає у специфічній ролі громадянина саме цієї держави, а держава, у свою чергу, адресується до неї не як до людини взагалі, а як до свого громадянина¹¹⁸. Цей фактор значною мірою визначає правовий стан людини як суб'єкта адміністративного процесу.

Як державно-правовий інститут громадянство юридично визначає статус особи в суспільстві й державі, правовий зв'язок особи з державою, що поширює на громадянина юрисдикцію держави, її законів¹¹⁹. З іншого боку, громадянство означає повне підпорядкування даної особи суверенній владі держави і захист останньої прав громадянина¹²⁰. Інститут громадянства необхідний не тільки державі, а й конкретній особі, оскільки вона сама по собі не може в міжнародно-правовому спілкуванні претендувати на яке-небудь самостійне значення без визначальних упливів суверенітету тієї держави, громадянином якої є¹²¹.

У юридичній літературі виділяються риси, що характеризують громадянство як правовий зв'язок між фізичною особою і державою. Найхарактернішою з них є стійкість громадянства як його найважливіша ознака, юридичний критерій.

Ця риса може виявлятися як у просторі, так і в часі. Наприклад, згідно зі ст. 7 Закону України «Про громадянство України» проживання чи тимчасове перебування громадянина України за межами держави не позбавляє його громадянства України. Стійкість громадянства в часі виявляється в його безперервності, тобто у збереженні громадянства з моменту набуття аж до його припинення відповідно до умов, закріплених законодавством.

Громадянство є юридичною підставою користування правовим статусом. Не входячи в структуру правового статусу особи, фактор громадянства дозволяє чіткіше окреслити її стан у правовій системі конкретної держави, окремих галузях права, в тому числі адміністративному процесі, певною мірою впливає й на формування адміністративно-процесуального та інших

¹¹⁸ Див.: *Витрук Н. В.* Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. – М., 1979. – С. 24.

¹¹⁹ Див.: *Тодыка Ю. Н., Ольховский Б. И.* Гражданство Украины. – Харьков, 1994. – С. 3.

¹²⁰ Див.: *Бояре Ю. Р.* Гражданство в международном и внутреннем праве. – Рига, 1981. – С. 32.

¹²¹ Див.: *Шевцов В. С.* Правовые основы советского гражданства. – М., 1971. – С. 25.

Адміністративно-процесуальний статус громадянина слід розглядати в широкому й у вузькому значеннях, які співвідносяться між собою як ціле й частина. У вузькому значенні це сукупність юридичних якостей, якими громадянина наділяє держава. Насамперед, це права, свободи й обов'язки.

Ставлення держави до громадян у сфері адміністративного права і процесу виражається також через інші юридичні категорії, наприклад, категорії правових гарантій прав, свобод і обов'язків громадян. Іншими словами, все, що так чи так законодавчо оформляє стан громадянина в суспільстві, опосередковує види зв'язків і відносин між державою і громадянином, слід розуміти як правовий статус громадянина в широкому значенні.

З огляду на це наголосимо, що адміністративно-процесуальний статус громадянина доцільно розглядати у двох значеннях – широкому й вузькому, оскільки розгляд його тільки в одному з них не дозволяє з усією повнотою відбити зв'язок громадянина з суспільством загалом, з діяльністю держави щодо забезпечення його інтересів.

Як елементи до складу адміністративно-процесуального статусу громадянина у вузькому значенні слід уключити: а) адміністративно-процесуальні права; б) адміністративно-процесуальну правоздатність; в) адміністративно-процесуальну дієздатність; г) адміністративно-процесуальні свободи; д) адміністративно-процесуальні обов'язки; е) адміністративно-процесуальні законні інтереси.

У вузькому значенні адміністративно-процесуальний статус громадянина являє собою сукупність урегульованих нормами адміністративно-процесуального права проявів соціальних і правових якостей громадян як суб'єктів даної галузі права – власників правоздатності і суб'єктивних прав, носіїв обов'язків – і як суб'єктів урегульованих її нормами різних видів адміністративно-процесуальної діяльності.

У широкому значенні адміністративно-процесуальний статус – це сукупність усіх закріплених у нормах адміністративно-процесуального права засобів, за допомогою яких визначається стан громадянина в адміністративному процесі.

Елементами адміністративно-процесуального статусу громадянина в широкому значенні слід визнати: а) адміністративно-процесуальний статус громадянина у вузькому значенні; б) правові принципи адміністративно-процесуального статусу громадянина; в) адміністративно-процесуальні гарантії забезпечення

адміністративно-процесуального статусу громадянина; г) функції, права й обов'язки інших суб'єктів адміністративно-процесуальної діяльності, що стосуються громадян як її суб'єктів.

Як обов'язковий суб'єкт адміністративно-процесуального права громадянин водночас може не бути суб'єктом адміністративно-процесуальних правовідносин. Він може залишатися за рамками адміністративно-процесуальної діяльності через відсутність об'єктивних передумов його участі в такій діяльності, наприклад, коли адміністративно-процесуальні правовідносини виникають між державними або громадськими організаціями. З іншого боку, це може бути зумовлено конкретними життєвими обставинами, що перешкоджають його участі в названих правовідносинах (наприклад, хворобою, перебуванням у відрадянності тощо). Громадяни як суб'єкти адміністративно-процесуальних правовідносин не можуть вступати в такі відносини між собою. Складається ситуація, коли сполучною ланкою між ними є інший, уповноважений законодавцем суб'єкт – який розглядає справу, здійснює адміністративно-процесуальні дії в рамках забезпечення просування адміністративного провадження, суб'єкт контролю і т. ін.

Законодавець передбачив можливість заміни суб'єкта – громадянина в ході здійснення адміністративно-процесуальної діяльності. Зокрема, інтереси громадянина, що є потерпілим у справі про адміністративне правопорушення і який через фізичні або психічні вади не має можливості здійснювати свої права в справі, можуть репрезентувати його законні представники, котрі й реалізують його процесуальні повноваження.

Підкреслимо взаємокореспондуючий характер окремих процесуальних прав та обов'язків громадян – суб'єктів адміністративно-процесуальних відносин та інших суб'єктів адміністративного процесу. Так, праву громадянина оскаржити неправомірні, на його думку, дії посадової особи кореспондує обов'язок відповідного органу (посадової особи) розглянути скаргу і розв'язати її в установленій законом термін.

Громадяни можуть вступати в адміністративно-процесуальні правовідносини як у добровільному порядку, так і бути залученими до них примусово (наприклад, як особа, притягнута до адміністративної відповідальності). При цьому до адміністративно-процесуальних правовідносин можуть залучатися громадяни, котрі, на перший погляд, не мають підстав бути учасниками процесу (наприклад, свідки для встановлення важливих для справи обставин).

Адміністративно-процесуальні норми, які регламентують правовий статус громадянина як суб'єкта адміністративно-процесуальних правовідносин, знаходять своє відображення в нормах не тільки адміністративного, а й низки інших галузей права (екологічного, земельного, фінансового тощо). На жаль, спостерігається деяка фрагментарність адміністративно-процесуальних норм, які регламентують адміністративно-процесуальний статус громадянина, що, в свою чергу, відбивається на повноті цього статусу і, відповідно, на правовому стані громадянина загалом.

Структура адміністративно-процесуального статусу громадянина включає низку елементів, які, органічно взаємодіючи між собою, утворюють єдину, цілісну конструкцію.

Доцільно розглянути ці елементи докладніше.

Адміністративно-процесуальна правоздатність є самостійним і необхідним елементом адміністративно-процесуального стану громадян. Вона виникає з народженням громадянина.

Процесуальна правоздатність тісно пов'язана з адміністративною і є похідною від неї.

Правоздатність узагалі й адміністративна зокрема – це «право на права»¹²². У цьому плані адміністративно-процесуальна правоздатність є «правом на реалізацію прав».

Адміністративно-процесуальна правоздатність зазвичай пов'язана з реалізацією процесуальних прав громадян у конкретних правовідносинах. Проте низка адміністративно-процесуальних прав закріплена безпосередньо в джерелах права, безвідносно до конкретних правовідносин (як приклад, право звернення до органів виконавчої влади за сприянням у реалізації суб'єктивних прав). Реалізуючись згідно з волевиявленням громадянина, вони породжують певні правовідносини. У свою чергу, з виникненням правовідносин у громадянина з'являються процесуальні права. Так, у зв'язку із зверненням в орган виконавчої влади у громадянина виникає право на оскарження ухваленого щодо звернення рішення. Отже, виникнення адміністративно-процесуальних правовідносин породжує як окремі процесуальні права й обов'язки громадянина, так і комплекси таких прав та обов'язків. Існування таких прав і обов'язків та їх комплексів зумовлено специфічним станом громадянина (наприклад, водія транспортного засобу як учасника дорожнього руху або інваліда, учасника Другої світової війни, котрий має право на одержання певних пільг),

¹²² Див.: Матузов Н. И. Субъективные права граждан СССР. – С. 73.

а в юрисдикційних адміністративних провадженнях – конкретними обставинами й умовами (наприклад, учинення адміністративної провини і притягнення у зв'язку з цим до адміністративної відповідальності), Конкретні обставини можуть виступати таким фактором і в неюрисдикційних провадженнях.

Так, Законом України «Про альтернативну (невійськову) службу» передбачено певні умови, які дають право на таку службу, і відповідно порядок направлення на службу та її проходження¹²³.

Загальна правоздатність є властивістю всіх громадян. Це здатність мати загальні процесуальні права і нести загальні процесуальні обов'язки. Спеціальна адміністративно-процесуальна правоздатність – це здатність мати специфічні процесуальні права й обов'язки, їх комплекси, зумовлена специфічним станом окремих груп громадян (наприклад, громадяни – адміністративні правопорушники тощо), конкретними обставинами й умовами.

Як на загальну, так і на спеціальну адміністративно-процесуальну правоздатність громадянина можуть впливати певні фактори, наприклад, вихід із громадянства.

Адміністративно-процесуальна правоздатність громадян характеризується зв'язком прав і обов'язків, припускає різні умови й характер взаємодії з системою виконавчої влади. Вона може бути реалізована у сфері взаємодії як із державною системою виконавчої влади та системою органів місцевого самоврядування, так і з судом.

Метою встановлення адміністративно-процесуальної правоздатності є повне, гармонійне забезпечення дотримання і захисту прав і свобод людини й громадянина, а також забезпечення державних та суспільних інтересів.

Адміністративно-процесуальна правоздатність (як і в інших видах процесуальної діяльності: цивільно-процесуальній, кримінально-процесуальній) припиняється зі смертю громадянина.

Наявність такого важливого елемента адміністративно-процесуального статусу громадянина, як адміністративно-процесуальна дієздатність, дозволяє розглядати його як логічно завершену конструкцію.

У адміністративно-правовій науці категорія дієздатності громадян розглядається без урахування можливості виділення власне адміністративно-процесуальної дієздатності¹²⁴. Іншими словами,

¹²³ Закон України «Про альтернативну (не військову) службу». Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 15.

¹²⁴ Див.: Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. – М. 1964. – С. 58

при визначенні цієї категорії використовуються наявні загальні визначення адміністративної дієздатності. Так, адміністративна дієздатність громадянина визначається як «здатність громадянина нести й виконувати покладені на нього адміністративно-правові обов'язки, набувати своїми діями права і приймати обов'язки, передбачені нормами адміністративного права»¹²⁵; «здатність громадянина своїми особистими діями набувати суб'єктивні права й виконувати покладені на нього юридичні обов'язки в сфері виконавчої влади»¹²⁶; «визнана за ним здатність своїми особистими діями здійснювати, набувати права й виконувати покладені обов'язки адміністративно-правового характеру»¹²⁷. Не вдаючись до докладного аналізу наведених визначень, відзначимо, що кожне з них значною мірою характеризує її процесуальну дієздатність громадянина. Проте при цьому слід пам'ятати, що автономність адміністративного процесу, визнання адміністративно-процесуального права як повноправної галузі права є фактом об'єктивної реальності, й автоматичне поширення інститутів матеріального адміністративного права на сферу адміністративного процесу не тільки недоцільне, а й неприпустиме. Завдання чіткого формування поняття адміністративно-процесуального статусу громадянина зумовлює адекватну чіткість у визначенні його структурних елементів.

Адміністративно-процесуальна дієздатність – це опосередкована нормами адміністративно-процесуального права здатність громадян реалізовувати, виконувати й набувати своїми діями права й обов'язки адміністративно-процесуального характеру при здійсненні адміністративно-процесуальної діяльності у конкретних адміністративних справах.

На адміністративну дієздатність загалом і на адміністративно-процесуальну дієздатність, зокрема, впливає низка факторів, наприклад, вік і стан здоров'я громадянина.

Свого часу Н. Г. Саліщева підкреслила, що громадяни як суб'єкти адміністративного процесу наділені адміністративно-процесуальною дієздатністю, проте чіткого визначення цієї категорії не дала, обмежившись зауваженням, що адміністративно-процесуальна дієздатність виявляється у фактичному застосуванні низки процесуальних прав.

¹²⁵ Новоселов В. И. Правовое положение граждан в советском государственном управлении. – С. 92.

¹²⁶ Див.: Овсянко Д. М. Административное право. – М., 1995. – С. 32.

¹²⁷ Див.: Алехин А. П., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации, г– М., 1995. – Ч. 2. – С. 84.

Згідно з загальним правилом адміністративна й адміністративно-процесуальна дієздатність громадян настає з досягненням ними 18-річного віку. Проте не виключено, що вона можлива вже з початку навчання в школі, адже учень вступає в конкретні правовідносини з школою, у зв'язку з чим на нього покладаються певні обов'язки – дотримуватися громадського порядку й навчальної дисципліни.

Факт порушення учнем порядку чи дисципліни фіксується адміністрацією школи, тягне за собою розгляд його дій по суті і, врешті, застосування до нього певних заходів впливу. Очевидно, що в такій ситуації буде йтися про адміністративно-процесуальну дієздатність громадянина, оскільки він може реалізувати свої процесуальні права, зокрема право оскаржити дії та рішення адміністрації школи, і таке звернення має викликати юридичні наслідки.

У більшому обсязі адміністративно-процесуальна дієздатність виникає з 16-річного віку, оскільки істотно розширюється сфера адміністративно-процесуальних правовідносин, Громадяни вступають у такі відносини у зв'язку з одержанням паспорта, виконанням трудових функцій, а також якщо стають учасниками провадження у справах про адміністративні правопорушення і т. ін.

Отже, цілком доречним є виділення категорій повної і часткової адміністративно-процесуальної дієздатності громадянина.

Істотний вплив на адміністративно-процесуальну дієздатність громадянина справляє і стан його здоров'я. Невипадково однією з підстав участі у провадженні у справах про адміністративні правопорушення законних представників особи, притягнутої до відповідальності, й потерпілого законодавець визнає наявність в останніх фізичних або психічних вад, через які вони самі не можуть здійснювати свої права (ст. 270 КпАП).

У низці випадків психічне захворювання громадянина є підставою для визнання його цілком недієздатним. Відповідно це поширюється й на його адміністративно-процесуальну дієздатність. Проте визнання громадянина недієздатним унаслідок психічного захворювання відбувається з дотриманням відповідної процедури в рамках цивільного процесу і здійснюється тільки в судовому порядку. Це загальне обмеження, звичайно, поширюється й на адміністративно-процесуальний статус громадянина.

На обмеження адміністративно-процесуальної дієздатності впливає й такий фактор, як позбавлення громадянина волі (у меншому ступені короткочасне за вчинення адміністративної провини) та пов'язані з ним обмеження. Так, засуджений до позбавлення

волі громадянин обмежується в можливості стати суб'єктом і, отже, реалізувати властиві такому суб'єкту права в деяких адміністративних провадженнях, наприклад, у провадженні з одержання дозволу на придбання мисливської і газової зброї, провадженні з одержання права на керування транспортним засобом і т. ін.

Адміністративно-процесуальний статус цієї категорії громадян деякою мірою розширюється за рахунок набуття нових специфічних адміністративно-процесуальних прав і обов'язків, викликаних регламентацією стосунків з адміністрацією місць позбавлення волі. Подібна ситуація виникає й у громадян, стосовно яких установлюється адміністративний нагляд.

Адміністративно-процесуальні права належать до виду суб'єктивних прав громадян. Через механізм суб'єктивних прав реалізується ширша за змістом категорія прав людини та громадянина.

Адміністративно-процесуальні права громадян можуть бути поділені на такі групи:

а) права, пов'язані з можливістю порушення адміністративного процесу з ініціативи громадянина. Зокрема, до таких прав можна віднести право на одержання конкретної інформації в компетентних органах, право на подання заяви тощо;

б) права, пов'язані з поінформованістю громадянина про причини та цілі залучення його до сфери адміністративного процесу, порушеного з ініціативи інших суб'єктів. Зокрема, це права на ознайомлення з матеріалами справи, на отримання роз'яснення підстав застосування до нього примусових чи адміністративно-переджувальних заходів;

в) права, які дозволяють громадянину впливати на хід і результати адміністративного процесу. Як найчисленніша група, адміністративно-процесуальні права найбільш повно закріплені законодавцем, хоча більшою мірою це стосується юрисдикційних проваджень. Наприклад, права давати пояснення, представляти докази, заявляти клопотання і т. ін.;

г) права, пов'язані з можливістю оскарження громадянином дій і рішень компетентних органів та посадових осіб.

Ця класифікація виходить із стадійності адміністративного процесу. За рівнем законодавчого регулювання можна виділити адміністративно-процесуальні права громадян, закріплені в Конституції України, законах, різного рівня підзаконних актах, відомчих інструкціях.

Оскільки в адміністративному процесі припустима участь як суб'єкта неформальних груп громадян (наприклад, при поданні

колективного звернення), адміністративно-процесуальні права за суб'єктивним складом здійснення можуть бути поділені на індивідуальні й колективні.

Залежно від можливості особистого здійснення громадянином адміністративно-процесуальних прав можна виділити: а) права, які громадянин реалізує самостійно; б) права, реалізацію яких згідно з законом громадянин делегує іншим особам (законним представникам).

Нарешті, за способом дії слід виділити: а) адміністративно-процесуальні права, для реалізації яких громадянину треба зробити певні дії, наприклад, заявити клопотання про надання йому перекладача; б) адміністративно-процесуальні права, для реалізації яких громадянину немає необхідності реально діяти (наприклад, право на розгляд заяви в установлений законом конкретний термін).

Адміністративно-процесуальні права другого виду, як правило, не одержують свого прямого закріплення в нормативно-правових актах. У більшості випадків вони впливають із процесуальних обов'язків інших суб'єктів адміністративного процесу.

Очевидно, що співвідношення адміністративно-процесуальних прав громадян і відповідних їм обов'язків компетентних органів та посадових осіб є найважливішим фактором реальності й дієвості арсеналу процесуальних прав особистості. Визначення співвідношення прав і обов'язків практично забезпечує сполучення правових інтересів особи та інтересів інших осіб і суспільства¹²⁸ і певною мірою коригує прогалини законодавства щодо регламентації адміністративно-процесуального статусу громадянина.

Адміністративно-процесуальні права слугують для реалізації норм не тільки матеріального адміністративного права, а й інших галузей, наприклад, норм, що регламентують діяльність громадян як приватних підприємців.

З урахуванням викладеного можна зробити висновок, що **суб'єктивне адміністративно-процесуальне право громадянина** – це закріплена в адміністративно-процесуальних нормах можливість робити в установлених ними межах конкретні дії, реальність яких гарантується суб'єктами, котрі несуть стосовно громадян певні процесуальні обов'язки, а також можливість вимагати від зазначених суб'єктів здійснення необхідних дій з метою користування соціальними благами для задоволення особистих чи суспільних інтересів.

¹²⁸ Див.: Орших М. Ф. Право и личность. – К., 1978. – С. 76, 77.

Адміністративно-процесуальні свободи. Одним із найважливіших спеціальних правових питань є питання про юридичні свободи громадян. Воно здавна привертало увагу вчених-юристів. Ще Ш. Монтеск'є підкреслював, що в «державі, тобто в суспільстві, де є закони, свобода може полягати лише в тому, щоб мати можливість робити те, чого слід хотіти, і не бути примушеним робити те, чого не слід хотіти... Свобода є право робити все, що дозволено законами»¹²⁹.

Як і будь-яка соціальна свобода особи, визнана державою, юридична свобода виступає одним з елементів правового статусу громадянина, як вид і міра можливої поведінки особи¹³⁰, як самостійна правова категорія, досить часто використовувана в джерелах адміністративного права поряд із терміном «права».

Разом із тим важливим моментом, який дозволяє відокремити категорію свободи в юридичному значенні від категорії «права», слід назвати характер дій громадянина, можливість поводитися в певних сферах на свій розсуд, самому визначати лінію поведінки¹³¹.

Про необхідність розмежування цих понять свідчить і аналіз законодавства.

По-перше, в Конституції України практично повсюдно термін «свободи» людини й громадянина використовується поряд із терміном «права» (ст. 3, 8, 17, 21, 22, 23 та ін.).

По-друге, на позицію законодавця в цьому питанні прямо вказує використання терміна «свободи» поряд із «правами» в адміністративно-правових актах. Зокрема, одним із завдань законодавства про адміністративні правопорушення, закріплених у ст. 1 КпАП, є охорона особистих прав і свобод громадян.

Адміністративно-процесуальні свободи громадян тісно пов'язані з їх правами, найчастіше є похідними від них. Іншими словами, процесуальні свободи, перебуваючи в площині суб'єктивних прав громадян, є самостійною категорією, яка істотно збагачує адміністративно-процесуальний статус громадянина.

Адміністративно-процесуальні свободи забезпечують громадянам свободу вибору дій, поведінки в рамках наданих їм прав (зокрема, реалізуючи право на використання юридичної допомоги адвоката, громадянин, притягнений до адміністративної відповідальності, реалізує й адміністративно-процесуальну свободу вибору і звернення до конкретного адвоката).

¹²⁹ Монтеск'є Ш. Л. Избранные произведения. – М., 1955. – С. 289.

¹³⁰ Див.: Русско-украинский словарь терминов по теории государства и права/ Под ред. Н. И. Панова. – Харьков, 1993. – С. 123.

¹³¹ Див.: Витрук Н. В. Правовой статус личности в СССР. – С. 9.

З цього погляду адміністративно-процесуальну свободу можна визначити як гарантовану державою можливість вибору громадянином певної поведінки й реалізацію такого, вибору в рамках закріплених законодавцем прав та обов'язків громадян в адміністративному процесі, як забезпечену законодавцем недоторканність сфер діяльності й особистого життя громадянина з боку державних органів, посадових осіб та інших суб'єктів адміністративного процесу.

Адміністративно-процесуальні обов'язки громадян є найважливішою складовою їхнього правового статусу. Вони тісно пов'язані з суб'єктивними правами громадян, проте є самостійною правовою категорією.

З урахуванням тієї обставини, що адміністративно-процесуальні обов'язки можуть установлюватися не тільки державою, її органами, а й іншими уповноваженими на те суб'єктами, видається правильним таке їх визначення.

Адміністративно-процесуальні обов'язки – це встановлювана державою, органами місцевого самоврядування, а у визначених законодавством випадках – й іншими суб'єктами фіксована в джерелах адміністративно-процесуального права міра необхідної, належної поведінки громадян в інтересах держави, суспільства й особистих інтересів громадян.

На відміну від адміністративно-процесуальних прав, обов'язки менш детально регламентовані чинним законодавством. Перелік адміністративно-процесуальних обов'язків громадян є досить коротким, конкретні вказівки на них в основному містяться в нормах, які регламентують порядок провадження у справах про адміністративні правопорушення. Ці обов'язки стосуються громадян, котрі беруть участь у провадженні як особи, притягнуті до відповідальності, чи як такі, що сприяють здійсненню провадження (свідок, експерт, перекладач).

Спільним для всіх цих осіб обов'язком є явка на виклик органу, який здійснює провадження справи. Інші процесуальні обов'язки передбачено для свідка, експерта, перекладача й зумовлено їх роллю в процесі. До таких обов'язків законодавець відносить обов'язок свідка дати правдиві й повні свідчення та відповіді на поставлені запитання (ст. 272 КпАП); обов'язок експерта дати об'єктивний висновок щодо поставлених перед ним питань (ст. 273 КпАП); обов'язок перекладача зробити повний і точний переклад (ст. 274 КпАП). відповідальності, реалізує й адміністративно-процесуальну свободу вибору і звернення до конкретного адвоката).

З цього погляду адміністративно-процесуальну свободу можна визначити як гарантовану державою можливість вибору громадянином певної поведінки й реалізацію такого, вибору в рамках закріплених законодавцем прав та обов'язків громадян в адміністративному процесі, як забезпечену законодавцем недоторканність сфер діяльності й особистого життя громадянина з боку державних органів, посадових осіб та інших суб'єктів адміністративного процесу.

Адміністративно-процесуальні обов'язки громадян є найважливішою складовою їхнього правового статусу. Вони тісно пов'язані з суб'єктивними правами громадян, проте є самостійною правовою категорією.

З урахуванням тієї обставини, що адміністративно-процесуальні обов'язки можуть установлюватися не тільки державою, її органами, а й іншими уповноваженими на те суб'єктами, видається правильним таке їх визначення.

Адміністративно-процесуальні обов'язки – це встановлювана державою, органами місцевого самоврядування, а у визначених законодавством випадках – й іншими суб'єктами фіксована в джерелах адміністративно-процесуального права міра необхідної, належної поведінки громадян в інтересах держави, суспільства й особистих інтересів громадян.

На відміну від адміністративно-процесуальних прав, обов'язки менш детально регламентовані чинним законодавством. Перелік адміністративно-процесуальних обов'язків громадян є досить коротким, конкретні вказівки на них в основному містяться в нормах, які регламентують порядок провадження у справах про адміністративні правопорушення. Ці обов'язки стосуються громадян, котрі беруть участь у провадженні як особи, притягнуті до відповідальності, чи як такі, що сприяють здійсненню провадження (свідок, експерт, перекладач).

Деякі адміністративно-процесуальні обов'язки формулюються законодавцем у вигляді різного роду умов. Зокрема, для провадження у справах про адміністративні правопорушення обов'язок адвоката підтвердити свої процесуальні повноваження сформульовано так: «Повноваження адвоката на участь у розгляді справи посвідчуються ордером, що його видає юридична консультація» (ст. 271 КпАП).

Для неюрисдикційних проваджень прикладом такого закріплення може бути перелік необхідних документів, які представляються громадянами в орган поліції для одержання дозволу на

придбання газового пістолета (револьвера)¹³². І в першому, і в другому випадках маємо справу з процесуальним обов'язком представити необхідні документи.

Як відомо, поняття правового обов'язку містить у собі обов'язок особи здійснити чи утриматися від здійснення певних дій.

Формулювання процесуального обов'язку, що впливає з заборони, не є характерним для адміністративного процесу і зустрічається лише в окремих нормах, що містять склади конкретних адміністративних провин. Так, ст. 185³ КпАП, яка передбачає відповідальність за неповагу до суду, однією з таких дій називає порушення порядку під час судового засідання і тим самим зобов'язує осіб, котрі знаходяться в залі судового засідання, зберігати порядок.

Загальні адміністративно-процесуальні обов'язки громадян законодавцем не формулюються. Як загальний варто було б законодавчо закріпити обов'язок громадян виконувати засновані на законі рішення й вимоги суб'єктів, які здійснюють адміністративно-процесуальну діяльність щодо конкретної адміністративної справи.

На обсяг адміністративно-процесуальних обов'язків громадян впливає низка факторів, через які вони стають учасниками адміністративно-процесуальних проваджень і, відповідно, носіями специфічних адміністративно-процесуальних обов'язків.

До таких факторів, наприклад, належать:

а) наявність підопічних. Виступаючи як опікуни або піклувальники, громадяни набувають адміністративно-процесуальні обов'язки, пов'язані з виконанням специфічних функцій у цій ролі;

б) володіння або користування в установленому законом порядку об'єктами власності (житловим будинком, автомобілем, катером тощо). Так, власник автомобіля або особа, котра користується автомобілем за дорученням, повинні виконувати конкретні адміністративно-процесуальні обов'язки при реєстрації автомобіля, отримання дозволу на перевезення небезпечних вантажів;

в) проведення певного роду діяльності. Так, громадяни, котрі виступають як приватні підприємці, несуть адміністративно-процесуальні обов'язки у сфері одержання ліцензій на проведення підприємницької діяльності, у сфері стосунків із податковими органами і т. ін.

¹³² Див.: Пункт 11 Положення про порядок продажу, придбання, реєстрації, обліку і застосування спеціальних засобів самооборони, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії, ухваленого Постановою Кабінету Міністрів України від 7.09.1993 р. № 706.

Адміністративно-процесуальні законні інтереси закріплено в різного роду законодавчих актах. Так, охорону законних інтересів підприємств, установ і організацій як одне з завдань законодавства про адміністративні правопорушення закріплює КпАП. Як вид соціальних інтересів інтереси громадян у сфері права опосередковуються останнім і визначаються як «законні» або «ті, що охороняються законом». Справедливо, що охоронятися правом може тільки законний інтерес громадянина. Отже, доцільно трактувати поняття «законний інтерес» і «інтерес, що охороняється законом» як рівнозначні.

Законний інтерес – це юридично значимий інтерес, заснований на законі, впливає з нього, схвалюється й захищається ним, хоча й не закріплений у конкретних правових нормах¹³³.

Існування законних інтересів особи не тільки можливе, а й необхідне, оскільки її різноманітні інтереси не завжди опосередковуються суб'єктивними правами й юридичними обов'язками.

Слід відзначити низку положень, які стосуються характеристики законних інтересів у адміністративно-процесуальній сфері.

Насамперед, що адміністративно-процесуальні інтереси громадянина виникають у зв'язку з адміністративно-процесуальною діяльністю. Вони посідають окреме місце в структурі адміністративно-процесуального статусу громадянина, перебуваючи у сфері адміністративно-процесуальних суб'єктивних прав і обов'язків, але не збігаючись з ними.

Іншими словами, законні інтереси – це своєрідні передправа, які можуть трансформуватися в суб'єктивні права, коли для цього є необхідні умови¹³⁴.

Громадяни як суб'єкти адміністративного процесу мають досить широкий діапазон інтересів, проте не всі з них можуть бути законними. Так, навряд чи можна визнати законним інтерес громадянина, пов'язаний із прихованням окремих фактів, які можуть, на його думку, негативно вплинути на бажане для нього рішення у конкретній справі. Тому тут треба чітко визначити, що законними слід визнавати ті процесуальні інтереси громадянина, які, хоча й пов'язані з його суб'єктивними процесуальними правами й обов'язками, але дозволяються державою й не ущемляють при цьому інтересів інших суб'єктів процесу.

Існують різні рівні законних інтересів громадян. Так, можна говорити про загальні законні інтереси громадян учасників

¹³³ Див.: Матузов Н. И. Правовая система и личность. – С. 119.

¹³⁴ Див.: Там же. – С. 113.

адміністративного процесу (досягнення юридично значимого результату, ухвалення законного й обґрунтованого рішення в справі) і часткові, або персоніфіковані (інтерес громадянина у встановленні конкретних фактів, які доводять його невинуватість у вчиненні адміністративного правопорушення або обґрунтовують його позицію в зв'язку із зверненням у компетентний державний орган).

Адміністративно-процесуальні інтереси прямо залежать від процесуальної ролі громадянина в конкретному адміністративному провадженні. Саме з урахуванням цієї обставини ми говоримо про громадян – суб'єктів процесу, котрі мають у справі певний інтерес (особа, притягнута до адміністративної відповідальності, потерпілий, їхні законні представники), а також про громадян, котрі не мають зацікавленості в справі, а лише сприяють здійсненню процесу (свідок). Для інших осіб, котрі сприяють здійсненню процесу (перекладач, експерт), процесуальні інтереси збігаються із загальними. Особливе місце посідає адвокат. Але й тут ми можемо говорити про збіг його прагнень та інтересів з інтересами зацікавлених учасників процесу, які користаються його послугами.

У низці випадків законні інтереси пов'язані не тільки з суб'єктивними адміністративно-процесуальними правами й обов'язками громадян, а й з конкретними процесуальними обов'язками відповідних органів та посадових осіб, з положеннями, які регламентують порядок здійснення певних дій. Так, доречно говорити про наявність законних адміністративно-процесуальних інтересів громадянина в зв'язку з обов'язком відповідальних посадових осіб здійснювати особистий прийом громадян. Реальна в цьому випадку й наявність законних інтересів у зв'язку з положеннями, що регламентують порядок проведення особистого прийому.

Слід звернути увагу на ще один аспект розглядуваного питання. Чи пов'язані законні інтереси з адміністративно-процесуальними свободами? Здається, що так. Наприклад, реалізуючи процесуальне право на особистий прийом його посадовими особами, громадянин діє в рамках процесуальної свободи, обираючи, до кого саме йому звернутися, проте при цьому, безумовно, керується певним законним інтересом.

Адміністративно-процесуальні законні інтереси можна визначити як дозволене прагнення громадянина до певної користі в межах його суб'єктивних адміністративно-процесуальних прав, обов'язків і свобод, а також процесуальних обов'язків інших суб'єктів процесу та процесуальної регламентації його ходу.

Незважаючи на реальне існування, категорія законних інтересів не одержала законодавчого визначення. Чітке тлумачення законодавцем поняття законних інтересів у сфері адміністративного процесу сприяло б повнішій реалізації громадянами свого адміністративно-процесуального статусу, а також удосконаленню правозастосовної діяльності лідируючих суб'єктів адміністративного процесу. При цьому немає необхідності (та й можливості) у законодавчому закріпленні конкретного переліку законних адміністративно-процесуальних інтересів громадян. Грунтуючись на визначенні цієї категорії в законі, громадяни й компетентні органи зможуть у кожному конкретному випадку встановлювати наявність і коло законних інтересів, оцінювати їх реальність, значущість і необхідність захисту.

Отже, адміністративно-процесуальний статус громадянина, який включає в себе адміністративно-процесуальні права, адміністративно-процесуальну правоздатність, адміністративно-процесуальну дієздатність, адміністративно-процесуальні свободи, адміністративно-процесуальні обов'язки й адміністративно-процесуальні законні інтереси, завдяки такій структурі і кожній її складовій дозволяє йому реалізувати норми матеріального права – адміністративного, фінансового, екологічного тощо, а державі – забезпечувати виконання покладених на громадянина обов'язків.

Осмислення адміністративно-процесуального статусу громадянина нерозривно пов'язано з розглядом питання про його джерела, серед яких головне місце належить Конституції України.

Не викликає сумніву, що конституція будь-якої держави – це стрижень усієї правової системи, основа правопорядку життя суспільства. Вона визначає засадничі принципи, відповідно до яких формується політична єдність і мають бути правильно зрозумілі завдання, що постають перед державою. Конституція регулює подолання конфліктів у суспільстві, впорядковує організацію і процес формування політичної єдності та діяльність держави, «є засадничим, що базується на... продуманих принципах, структурним планом правового оформлення життя суспільства»¹³⁵.

Конституція України дала міцну базу для скасування застарілих правових обмежень особи, грунтуючись на визнанні природного характеру прав і свобод людини й громадянина. Про це свідчать значне розширення переліку прав і свобод, якісна зміна їх змісту. Особливого значення набуває закріплене в ст. 9 Конституції

¹³⁵ Хессе К. Основа конституционного права ФРГ. – М., 1981. – С. 28.

України положення про те, що чинні міжнародні угоди, згоду на обов'язковість яких дала Верховна Рада України, є частиною національного законодавства України. Кілька статей Конституції значною мірою відбивають положення Загальної декларації прав людини, пактів і конвенцій про права людини¹³⁶. Зокрема, положеннями Конституції України закріплюються право на життя, право на повагу до гідності людини, право на свободу пересування, вибори місця проживання і т. ін.

До основних джерел правових норм про статус громадянина взагалі, й у тому числі як суб'єкта адміністративного процесу, належать також міжнародно-правові акти, які мають базовий, засадничий характер.

Конституційні права й обов'язки громадянина є фундаментальною, статусною категорією. Вони створюють головні первинні передумови гідного людського існування і лежать в основі конкретних і різноманітних суб'єктивних прав громадянина, становлять джерело відтворення його активності й ініціативи, ефективний інструмент саморозвитку громадянського суспільства¹³⁷.

Не менше значення мають і конституційні положення, які закріплюють обов'язки державних органів стосовно громадян. Важливим є також те, що в Конституції України закріплено основи правового статусу низки суб'єктів адміністративно-процесуальних відносин (органів виконавчої влади, об'єднань громадян, судових органів тощо).

Конституційний статус громадянина закріплено у розділі II, який включає 47 статей про регулювання правовідносин, що виникають у всіх галузях системи права України. При цьому значна їх частина являє собою основу процесуального статусу громадянина в різних сферах процесуального регулювання.

Аналіз положень Конституції України дозволяє виділити низку норм, які мають універсальний характер для формування процесуального статусу громадянина, незалежно від конкретних видів процесу. Так, ст. 24 закріплює принципове положення про рівність громадян перед законом.

¹³⁶ Див., наприклад: Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права від 16 грудня 1966 р.; Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 р.; Європейська конвенція про захист прав людини і основних свобод від 4 листопада 1950 р.

¹³⁷ Див.: *Байтин М. И.* Правовое государство: понятие, принципы, формирование // Вестник Саратовской государственной академии права. – 1995. – № 2. – С. 20, 21.

Важливе значення має закріплення рівного стосовно громадян України обсягу прав і свобод іноземних громадян і осіб без громадянства, котрі перебувають на території України на законних підставах (ст. 26). Універсальний характер має й право на повагу до гідності громадянина (ст. 28), а також право на одержання правової допомоги (ст. 59). У цьому ж сенсі можна розглядати й положення ст. 57, згідно з якими кожному гарантується право знати свої права та обов'язки. Безпосередньо пов'язані з реалізацією процесуального статусу громадянина при здійсненні всіх видів процесуальної діяльності й закріплені в ст. 129 принципи судочинства, зокрема такі, як рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом, забезпечення доведеності провини, змагальність сторін і свобода в пред'явленні суду своїх доказів і доведенні перед судом їх переконливості, забезпечення обвинувачуваному прав на захист, апеляційне й касаційне оскарження рішення суду тощо.

У контексті даної роботи найбільший інтерес становить розгляд питання про положення Конституції України, які безпосередньо впливають на формування й реалізацію адміністративно-процесуального статусу громадянина. Насамперед, необхідно виділити ті, що породжують правовідносини, регулювання яких належить безпосередньо до сфери адміністративного права і, відповідно, адміністративно-процесуальної сфери.

У першу чергу, йдеться про право громадян брати участь в управлінні державними справами, користатися рівним правом доступу до державної служби і служби в органах місцевого самоврядування (ст. 38). Право брати участь в управлінні державними справами є одним із найоб'ємніших прав, закріплених у Конституції України. Воно виявляє головну, публічну форму участі громадян у державному і громадському житті.

Не менш важливим для адміністративно-процесуального статусу громадянина є його конституційне право направляти індивідуальні й колективні письмові звернення або особисто звертатися в органи державної влади, місцевого самоврядування та до по садових і службових осіб, які зобов'язані розглянути звернення й дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом термін (ст. 40). Це положення має першорядне значення для можливості інстанційного оскарження дій або бездіяльності, а також рішень державних органів, які порушують права і свободи громадян. Крім того, це конституційне положення є базою для адміністративно-процесуального регулювання різноманітних відносин громадян

з органами держави у зв'язку з необхідністю розв'язання різних життєвих ситуацій.

Як основне джерело формування й реалізації адміністративно-процесуального статусу громадянина виступають і його інші права, свободи й обов'язки, закріплені в Конституції України. Зокрема, необхідно виділити такі конституційні норми: ст. 32 передбачає право на ознайомлення в органах державної влади й місцевого самоврядування, установах і організаціях із відомостями про себе; ст. 36 закріплює право громадян на свободу об'єднання в політичні партії і громадські організації, право на участь у професійних спілках; ст. 39 – право на проведення зборів, мітингів, ходів і демонстрацій; ст. 67 закріплює обов'язок сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, установлених законодавством.

Не можна залишити поза увагою і положення ст. 55 Конституції України, яка гарантує право громадян на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Особливого значення для формування й реалізації адміністративно-соціального статусу громадянина ця норма набуває у зв'язку з удосконалюванням адміністративно-процесуального законодавства в ході здійснення судово-правової реформи, яка передбачає введення судочинства у адміністративних справах.

Загалом більшість конституційних норм про права, свободи й обов'язки громадян тією чи тією мірою, безумовно, слугують джерелом формування їхнього адміністративно-процесуального статусу. Адже, реалізуючи будь-які з передбачених Конституцією України прав та обов'язків, громадянин зіштовхується з необхідністю вступати в певних рамках у відповідні процесуальні правовідносини з іншими суб'єктами адміністративного процесу. Наприклад, реалізація таких конституційних прав, як право на працю (ст. 43), право на соціальний захист (ст. 46), право на освіту (ст. 53).

З іншого боку, деякі конституційні норми, які прямо належать до інших сфер процесуального регулювання, не можуть не впливати на адміністративно-процесуальний статус громадянина. Наприклад, положення ст. 62, які відбивають зміст принципу презумпції невинуватості стосуються правового статусу громадянина в кримінальному процесі. Проте було б неправильним вважати, що ця презумпція не справляє значного впливу на правовий стан громадянина, котрий виступає у провадженні в справах про адміністративні правопорушення як особа, притягнута до адміністративної відповідальності.

Варто також звернути увагу на конституційні положення ст. 29. Тут ідеться про гарантії від безпідставного арешту, затримання й утримання під вартою. Очевидно, що маються на увазі суто карно-процесуальні заходи. Але свобода й особиста недоторканність громадянина обмежуються й у ході провадження в справах про адміністративні правопорушення. От чому закріплення на конституційному рівні гарантій від безпідставного обмеження свободи й особистої недоторканності громадян у рамках адміністративно-процесуальної діяльності істотно підвищило б їх правову захищеність, стало важливим фактором впливу на формування й реалізацію їх адміністративно-процесуального статусу.

Вплив конституційних норм, що відбивають правовий статус громадянина, на формування й реалізацію його галузевих процесуальних статусів сумнівів не викликає. Тому правомірно стверджувати, що як головне джерело формування й реалізації правового статусу громадянина в усіх сферах процесуальної діяльності Конституція України є основою правового статусу громадянина в юридичному процесі загалом.

Як динамічна категорія правовий статус змінює свій зміст, переходячи з загальноправового (конституційного) в галузевий (адміністративно-процесуальний) і з галузевого – в індивідуальний (адміністративно-процесуальний статус конкретного громадянина).

Проілюструвати взаємодію і трансформації конституційних норм про статус громадянина та адміністративно-процесуальних норм можна так. До речі нагадаємо, що Конституція України закріплює загальні положення про право громадян на соціальний захист (ст. 46), їх право ознайомлюватися з відомостями про себе (ст. 32). До одержання прав на пенсію за віком відносини громадянина А. і держави мали в цьому плані загальний характер. За наявності певних умов громадянин А. звертається у відповідний орган соціального забезпечення із заявою про оформлення йому пенсії. Цілком можливою є ситуація, коли йому необхідно представити документи, що підтверджують факт роботи впродовж конкретного терміну в одній з установ. Тобто відносини громадянина А. з державою починають видозмінюватися, конкретизуватися, переходячи в площину адміністративно-процесуальних правовідносин «заявник громадянин А. – орган соціального забезпечення» і «заявник громадянин А. – адміністрація установи» з приводу одержання офіційного підтвердження факту роботи. При цьому можливе й виникнення правовідносин, пов'язаних з оскарженням

конкретних дій посадових осіб, тобто одержує подальший розвиток конституційне положення про право на оскарження дій посадових осіб, котрі порушують права громадян.

Викладене дозволяє охарактеризувати конституційні норми про правовий статус громадянина як загальні (модельні) правові ситуації, передбачені законодавцем безвідносно до конкретній життєвих ситуацій. У свою чергу, життєві умови й ситуації одержують свою правову регламентацію за допомогою правових норм, у тому числі адміністративно-процесуальних, які деталізують правовий стан громадянина в конкретних обставинах.

Конституція України в ст. 8 установлює, що її норми є нормами прямої дії. Це означає, що реалізація конституційних прав громадянина не залежить від ступеня їх правової регламентації в чинному законодавстві. Стосовно адміністративно-процесуальної сфери відзначимо досить високий ступінь такої урегульованості. Проте якісно новий, вищий ступінь конституційної регламентації правового статусу громадянина, безумовно, потребує істотного переосмислення чинного адміністративно-процесуального законодавства і приведення його у відповідність із положеннями Конституції України.

Конституційні норми про правовий статус громадянина в площині їх подальшої конкретизації в адміністративно-процесуальній сфері слід розглядати як норми, що є підставою для порушення відповідних адміністративних проваджень та забезпечення їх належного ходу й результатів, які в майбутньому будуть відображені й розвинуті у відповідних адміністративно-процесуальних нормах.

2.3. Органи публічного адміністрування, в ролі суб'єктів адміністративного процесу

В підрозділі 2.1. в системі суб'єктів адміністративного процесу уже були розглянуті органи публічного адміністрування, але їх роль на суспільно-державному рівні настільки важлива і визначальна, що уявляється доцільним розглянути органи публічного адміністрування, як суб'єктів адміністративного процесу додатково.

До органів публічного адміністрування загалом слід віднести органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, органи самоорганізації населення та інші державні та громадянські інститути впливу на суспільні процеси, у відповідності з покладеними на них функціями і повноваженнями. До суб'єктів публічного

адміністрування можна віднести Президента України, Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації, інші суб'єкти наділені владними повноваженнями.

Найбільш масовими і найбільш найближчим до населення є місцеві органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування та органи самоорганізації населення. Саме органи місцевої виконавчої влади, органи місцевого самоврядування надають населенню найбільш широкий спектр адміністративних послуг, приймають нормативні акти, які спрямовані на реалізацію державної політики на місцевому рівні, здійснюють публічне адміністрування в сфері забезпечення прав і свобод людини і громадянина та законних інтересів юридичних осіб.

О. Амосов та Н. Гавкалова розтлумачують публічне адміністрування у широкому і вузькому сенсі.

У вузькому значенні публічне адміністрування є пов'язаним із виконавчою гілкою влади й розглядається як професійна діяльність державних службовців та осіб, що працюють у соціальній сфері, у неурядових організаціях, в установах та організаціях, що мають бюджетне фінансування й існують на спонсорські кошти з метою забезпечення життєдіяльності населення на рівні державного, регіонального та місцевого управління й здійснюють вивчення, розробку і впровадження публічної політики.

Публічне адміністрування у широкому сенсі пов'язане з функціонуванням усіх гілок влади: законодавчої, виконавчої та судової. Вони вважають, що публічне адміністрування – це модифікація класичного менеджменту в різних сферах життєдіяльності всього суспільства, тобто планування, організації та мотивації з акцентом на контролі за формуванням та використанням ресурсів, що має за мету їх ефективне використання органами влади (у тому числі, регіональними та місцевими), бізнесом, громадянами (всіма зацікавленими сторонами), і за процесом надання публічних послуг¹³⁸.

Органи публічного адміністрування слід розуміти як сукупність органів державної виконавчої влади, виконавчих органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій і інших суб'єктів, які наділені адміністративно-процесуальними функціями, які функціонують з метою забезпечення, як інтересів

¹³⁸ О. Амосов, Н. Гавкалова. Публічне адміністрування в Україні: зв'язок з архетипами та пріоритети розвитку. URL: [file:///D:/%D0%97%D0%B0 %D0%B3%D1%80%D1%83%D0%B7%D0%BA%D0%B8%20%D0%A1%D1%80%D0%BA%D1%89%D1%8C%D1%83/Pubupr_2014_2\(spets. __4%20\(1\).pdf](file:///D:/%D0%97%D0%B0 %D0%B3%D1%80%D1%83%D0%B7%D0%BA%D0%B8%20%D0%A1%D1%80%D0%BA%D1%89%D1%8C%D1%83/Pubupr_2014_2(spets. __4%20(1).pdf)

громадян, держави і суспільства, так виконують при цьому комплекс адміністративно-управлінських дій і заходів, встановлених законом.

Публічне адміністрування можна визначити як систему безпосередньої взаємодії громадян, органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання, об'єднань громадян в плануванні, управлінні загальними справами міста чи регіону, наданні адміністративних послуг населенню, задоволенні соціально-побутових та культурно-духовних потреб громадян, здійсненні правовідносин, які охоплюють офіційні інститути державного і не державного сектору, забезпеченні прав і свобод людини.

Адміністративний процес характеризується широким колом різноманітних суб'єктів, які є учасниками адміністративно процесуальних відносин. В зв'язку з цим існують різні підходи до їх класифікації залежно від ролі в процесі реалізації правового статусу. Сорокін В.Д. поділяє суб'єкти адміністративного процесу на дві групи: а) індивідуалізовані, до яких належить фізичні особи громадяни, іноземні громадяни, особи без громадянства, б) колективні – органи виконавчої влади, організації, установи, підприємства, об'єднання громадян, державні та муніципальні служби¹³⁹, хоч такий поділ є зручним для користування, але не охоплює всю систему суб'єктів адміністративного процесу в комплексі.

Гончарук С.Т. підкреслює, що особливістю адміністративно-процесуальних відносин є те, що в них можуть брати участь суб'єкти, які не беруть участь у матеріальних адміністративно-процесуальних відносинах (наприклад, прокурори, судді, поняті, спеціалісти тощо)¹⁴⁰.

Серед масиви суб'єктів адміністративного процесу Колпаков В.К. виділяє п'ять груп, а саме: 1) громадяни; 2) виконавчо-розпорядчі органи; 3) об'єднання громадян і їх органи та органи самоорганізації громадян; 4) державні службовці та посадові особи, наділені у відповідності з законом певними адміністративно-процесуальними правами та обов'язками; 5) інші державні органи та їх посадові особи¹⁴¹.

Битяк Ю.П., Богуцький В.В., Гаращук В.М. та інші вчені суб'єктів адміністративного процесу розділяють на 1) громадян,

¹³⁹ Сорокін В.Д. Избранные труды. СПб узд. Р. Агланова «Юридический центр пресс». 2005. с. 174 (1086 с.)

¹⁴⁰ Гончарук С.Т. Адміністративний процес. навч. посіб. К. НАУ 2012. с. 37 (184 с.)

¹⁴¹ Курс адміністративного права України. підручник. / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко та інші. К. Юрінком Інтер. 2013. с. 275 (872 с.)

2) органи виконавчої влади, 3) органи місцевого самоврядування, 4) державні службовці, 5) підприємства, установи і організації, 6) об'єднання громадян¹⁴², а Тищенко М.М. суб'єктів адміністративного процесу поділяв на учасників адміністративного провадження та на організаторів адміністративного процесу, а учасників в свою чергу поділяв на лідируючих суб'єктів, зацікавлених осіб та осіб, що сприяють розгляду справи¹⁴³.

Кузьменко О.В. вважає, що для характеристики суб'єктів окремих видів адміністративного процесу доцільно з'ясувати сутність співвідношення «суб'єкт адміністративного процесу» та «учасник адміністративного процесу», оскільки суб'єкт процесу (провадження) – це потенційно учасник адміністративно-процесуальних відносин, тобто той, хто має можливість у майбутньому стати учасником провадження, а учасник процесу (провадження) – це реальна сторона адміністративно-процесуальних відносин¹⁴⁴.

Всі дослідники адміністративного процесу відзначають, що суб'єкти права, які мають владні повноваження, здійснюють публічне адміністрування, а їх службові і посадові особи виконують публічну службу. Згідно ст. 4 КАС України публічна служба це діяльність на державних, політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (не військова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування.

Гончарук С.Т. вважає, що систему суб'єктів адміністративного процесу, можна об'єднати у три групи: а) суб'єкти здійснення адміністративного процесу (лідируючі, провідні); б) суб'єкти, що мають особистий інтерес; в) суб'єкти, що сприяють досягненню мети адміністративного процесу.

До групи суб'єктів здійснення адміністративного процесу (лідируючих суб'єктів) зазвичай відносять органи виконавчої влади та їх посадові особи, суди, а також інші державні формування та органи місцевого самоврядування, наділені владними повноваженнями щодо ведення адміністративних справ, пов'язаного з їх

¹⁴² Див. Адміністративне право України. За заг. ред. Ю.П. Битяка. Х. Право. 2000. 520 с.

¹⁴³ Тищенко М.М. Адміністративно-процесуальний статус громадянина України: проблеми теорії і публічного совершенствования. Х. Право 2005 с. 352 (368 с.)

¹⁴⁴ Кузьменко О.В. Адміністративно-процесуальне право України. Підручник О.В. Кузьменка, Т.О. Гурній. К. Атіка 2007 с. 38. (416 с.)

розглядом та вирішенням. Ця група суб'єктів відіграє визначальну роль у здійсненні того чи іншого адміністративного провадження¹⁴⁵.

Отже, систему суб'єктів адміністративного процесу, з огляду на вищевикладене, можна об'єднати в три групи: а) суб'єкти публічного адміністрування (лідуючі, провідні); б) суб'єкти, що мають особистий інтерес адміністративному процесі (провадженні); в) суб'єкти, що сприяє досягненню мети в адміністративному процесі (провадженні).

Необхідно врахувати, що правовідносини в адміністративному процесі є публічно-правовими, оскільки складаються в сфері діяльності органів публічної адміністрації. В таких відносинах завжди є обов'язкова сторона – офіційний чи уповноважений суб'єкт, що наділений публічно-владними повноваженнями (орган виконавчої влади чи орган місцевого самоврядування, їх посадова особа), без якого відносини не виникають. У деяких випадках сторонами можуть бути тільки органи публічної адміністрації (наприклад, у спорах між суб'єктами владних повноважень щодо реалізації їх компетенції) та адміністративний суд¹⁴⁶.

Органи публічного адміністрування, виступаючи як суб'єкти адміністративного процесу, проявляють себе як носії владних повноважень, приймають, при здійсненні ними функцій правового регулювання, нормативно-правові акти підзаконного характеру, які є обов'язковими для тих фізичних і юридичних осіб, яких вони стосуються.

Під суб'єктом владних повноважень розуміють такого суб'єкта права, що здатний нав'язувати волю, підкоряти собі, що виражає владу включно до примусу що-небудь робити та наділений сукупністю прав і обов'язків державних органів і громадських організацій, а також посадових та інших осіб закріплених за ними в установленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій. Ці суб'єкти є виразниками державних і суспільних інтересів, носіями публічної влади, мають особливий правовий статус та наділені владними повноваженнями щодо об'єкта управління.

Бевзенко В.М. вважає, що в основу визначення категорії «суб'єкт владних повноважень» покладено факт вчинення органом

¹⁴⁵ Гочарук С.Т. Адміністративний процес. навч.осіб. КНАУ 2012. с. 40 (184 с.)

¹⁴⁶ Ковбасюк В.В. Поняття й особливості правовідносин у сфері адміністративного судочинства. Судова та слідча практика в Україні. Випуск № 5. 2017 р. с. 91 (88-92 с.)

державної влади, органом місцевого самоврядування, їх посадовою чи службовою особою, іншим суб'єктом однієї із функцій (дій) такого змісту: 1) управлінського; 2) регуляторного; 3) сервісно-обслуговуючого; 4) загально організаційного; 5) примусового, тобто суб'єкта владних повноважень слід розуміти як уповноваженого державною суб'єкта (політичного діяча, орган, посадову чи службову особу, підприємство, установу, організацію тощо), який на основі та у відповідності із чинним законодавством здійснює управлінський чи регулятивний вплив як на суспільство у цілому, так і на його окремі елементи (групи, інститути тощо)¹⁴⁷.

Комзюк А.Т. та інші вчені у науково-практичному коментарі до КАС України наводять такі ознаки суб'єктів владних повноважень: 1) формуються державною або безпосередньо народом відповідно до закону та діють на його основі; 2) передбачені законодавством України; 3) їх завдання та функції здійснюються від імені держави або певної верстви населення; 4) державно-владні повноваження здійснюються через: а) видання нормативних та індивідуальних актів; б) контроль за виконанням вимог, передбачених цими актами; в) забезпечення та захист цих вимог від порушень шляхом застосування заходами державного примусу – у разі необхідності; 5) утворені із службовців, які обіймають посади; 6) суб'єкт владних повноважень має відповідну матеріальну базу; б) має визначений територіальний масштаб діяльності, систему службової підпорядкованості¹⁴⁸.

У всіх запропонованих визначеннях характерною особливістю суб'єкта владних повноважень, як вважає Джафарова М.В., є здійснення ним владних управлінських функцій. Більшість науковців при з'ясуванні сутності таких функцій виходять із правової категорії публічне управління.

Зокрема, проблема сутності владних управлінських функцій пов'язана із з'ясуванням ролі та місця управління у діяльності

¹⁴⁷ Бевзенко В. М. Суб'єкти владних повноважень в адміністративному судочинстві України: автореф. дис доктора юр. наук: спец. 12.00.07. Харків: ХНУВС, 2010. с.16-23; Джафарова М.В. Суб'єкт владних повноважень: теоретичні та прикладні проблеми визначення. Науковий вісник Херсонського державного університету 2017 випуск 1. Том 2. С. 30.

¹⁴⁸ Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар. / Н. О. Армаш, О. М. Бандурка, А.В. Басов та інші / за заг.ред. докт. юор. наук, проф. А.Т. Комзюка. К.: Прецедент; Істина, 2009. С. 57; Джафарова М. В. суб'єкт владних повноважень: теоретичні та прикладні проблеми визначення. Науковий вісник Херсонського державного університету. 2017. Випуск 1. Том 2. С. 30.

органів публічної адміністрації, переглядом сутності державного управління, перезавантаженням змісту відносин на рівні «держава – громадянин». Все це безпосередньо впливає на визначення теоретико-правових основ суб'єкта владних повноважень, та пов'язаної з ним юридичної конструкції «владні управлінські функції». Владні управлінські функції реалізуються в здійсненні адміністративного процесу в усіх його формах.

Владні управлінські функції слід розуміти як будь-які владні повноваження у межах діяльності держави чи місцевого самоврядування, що не належать до законодавчих повноважень чи повноважень здійснювати правосуддя. У КАС України термін «суб'єкт владних повноважень» вжито у вужчому значенні, ніж його можна розуміти, адже владними є й повноваження парламенту ухвалювати закони та повноваження суду здійснювати правосуддя. Далі дослідники виділяють такі групи владних управлінських функцій: 1) вироблення (формулювання) політики; 2) правове регулювання; 3) надання адміністративних послуг; 4) нагляд і контроль¹⁴⁹.

Доречно відмітити, що у ч. 1 п. 7 ст. 4 КАС України законодавець використовує саме термін «публічно-владні управлінські функції», характеризуючи суб'єкта владних повноважень. З цього приводу В.Б. Авер'янов наполягав на усуненні у використанні терміну «владні управлінські функції» саме категорії «управлінські». Для цього доцільно скористатися визначенням «владно-розпорядчі» функції, яке: 1) дозволить охопити і управлінську і не управлінську діяльність суб'єкта владних повноважень; 2) виключити із кола державно-управлінських функцій функції внутрішньо управління, які не мають ніякого відношення до реалізації виконавчої влади. Далі вчений додає, що характеристика владно-розпорядчих функцій екстраполюється на діяльність органів місцевого самоврядування, інших державних і недержавних суб'єктів, на які виконання подібних функцій покладено законодавством¹⁵⁰.

Наявність суб'єкта публічного адміністрування означає, що він наділений компетенцією, тобто колом законодавчо визначених прав і обов'язків, необхідних для здійснення функцій у сфері публічно-правових відносин.

¹⁴⁹ Кодекс адміністративного судочинства України наук.-практ. комент. / Центр політико-правових реформ за заг. ред. Р. О. Куйбіди. / 3-тє вид. допов. К: Юстініан. 2009. С. 52.

¹⁵⁰ Авер'янов В.Б. Нові категорії Кодексу адміністративного судочинства України: питання наукового тлумачення. Часопис Київського університету. 2010. № 2. с. 8

2.4. Органи прокуратури як суб'єкти адміністративного процесу

Особливе місце в системі суб'єктів адміністративного процесу посідає прокурор.

Загальновизнано, що забезпечення законності є головною функцією правової системи держави. Актуальність її з України зумовлено необхідністю розвитку процесу розбудови правової держави.

Одним з найважливіших факторів щодо цього є удосконалювання діяльності органів прокуратури як головного інструмента підтримки режиму законності, охорони й захисту прав та свобод громадян.

У рамках адміністративного процесу громадянин найчастіше, практично щодня, зіштовхується з необхідністю вступати у відносини з різними державними структурами, причому ці відносини мають правовий характер, тобто ґрунтуються на вимогах закону. Більше того, в основі їх лежить, як правило, можливість реалізації конституційних прав і свобод громадян.

Відповідно до Закону України «Про прокуратуру»¹⁵¹ прокуратура становить єдину систему, яка в порядку, передбаченому цим Законом, здійснює встановлені Конституцією України відповідну діяльність з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави.

Роль прокуратури як суб'єкта адміністративного процесу обумовлюється функціями та засадами діяльності прокуратури, які здійснюються виключно прокурорами

Згідно статті 2 Закону України «Про прокуратуру» функції прокуратури полягають в:

- 1) підтриманні державного обвинувачення в суді;
- 2) представництві інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених цим Законом;
- 3) нагляді за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство;
- 4) нагляді за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Інші функції не можуть покладатись на прокуратуру.

¹⁵¹ Закон України «Про прокуратуру». Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2005. № 2-3, ст. 12.

Стаття 3 вказаного Закону передбачає, що діяльність прокуратури ґрунтується на засадах:

1) верховенства права та визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки; найвищою соціальною цінністю;

2) законності, справедливості, неупередженості та об'єктивності;

3) територіальності;

4) презумпції невинуватості;

5) незалежності прокурорів, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень при вищипа ні службових обов'язків;

6) політичної нейтральності прокуратури;

7) недопустимості незаконного втручання прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої і судової влади;

8) поваги до незалежності суддів, що передбачає заборону публічного висловлювання сумнівів щодо правосудності судових рішень поза межами процедури їх оскарження у порядку, передбаченому процесуальним законом;

9) прозорості діяльності прокуратури, що забезпечується відкритим і конкурсним зайняттям посади прокурора, вільним доступом до інформації довідкового характеру, наданням на запити інформації, якщо законом не встановлено обмежень щодо її надання;

10) неухильного дотримання вимог професійної етики та поведінки.

Як зауважує Нестеренко І.В., проблема правового статусу прокурора в адміністративному судочинстві пояснюється необхідністю проведення глибоких науково-теоретичних досліджень організаційно-правового становища прокурора, як суб'єкта адміністративного процесу, оскільки у вітчизняній юридичній науці це питання є малодослідженим. Питання участі прокурора в адміністративному судочинстві неодноразово вивчалось вченими та науковцями, такими як О.В. Шемякіним, О.В. Агеєвим, О.В. Анпілоговим та іншими. З урахуванням того, що станом на сьогодні триває процес реформування органів прокуратури України, змінюється статус, підстави участі прокурора в суді, враховуючи ту важливу функцію, яку виконують органи прокуратури у вигляді здійснення представництва інтересів держави та грома-

дянина в суді, питання її трансформації потребує додаткової уваги з боку науковців і практиків¹⁵².

Як вже вказувалось відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 121 Конституції України на прокуратуру покладено функцію представництва інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом, у тому числі в адміністративних судах. Так Указом Президента України від 01 жовтня 2002 року започаткована система адміністративних судів в Україні, які мають забезпечити підвищення ефективності судового захисту прав та інтересів фізичних і юридичних осіб у їхніх конфліктах, що виникають з публічно-правових відносин із владними структурами.

Прийняття Кодексу адміністративного судочинства України (надалі КАС України), врегулювало повноваження адміністративних судів щодо розгляду справ адміністративної юрисдикції, порядок звернення до адміністративних судів і порядок здійснення адміністративного судочинства. Одночасно запроваджено інститут представництва прокурором в адміністративному суді інтересів громадянина або держави, в порядку, встановленому цим Кодексом та іншими законами (ч. 2 ст. 60 КАС України)¹⁵³.

Представляючи в суді інтереси громадянина або держави, прокурор реалізує конституційні положення, закріплені в ст. 313 Основного закону України, відповідно до яких держава зобов'язана забезпечувати захист прав і свобод громадян, інтересів державних органів, об'єднань громадян, а також усіх суб'єктів права власності на господарювання.

Шемякін О.В. зазначає, що участь прокурора в адміністративному судочинстві є особливим різновидом участі прокурора в адміністративно-юрисдикційних правовідносинах¹⁵⁴.

Ст. 60 Кодексу адміністративного судочинства України надає право прокурору з метою представництва інтересів громадянина або держави в адміністративному суді, у межах повноважень, визначених законом, звертатися до суду з адміністративним позовом (поданням), брати участь у розгляді справ за його позовами, а також може вступати за своєю ініціативою в справу, провадження

¹⁵² Нестеренко І.В. Прокурор як суб'єкт відносин адміністративного судочинства України. Особливість його правового статусу у порівнянні з правовим статусом інших учасників процесу. Право. Випуск 35. Частина II. Том 2.

¹⁵³ Кодекс адміністративного судочинства України. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2005. № 35-36, № 37. ст. 446

¹⁵⁴ Шемякін О.В. Прокурор у адміністративно-юрисдикційних правовідносинах: питання теорії і практики. – с. 116

в якій відкрито за адміністративним позовом інших осіб, на будь-якій стадії її розгляду, подає касаційні скарги, заяву про перегляд судового рішення Верховним судом, про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами для представництва інтересів громадянина або держави.

Основними завданнями прокурора під час здійснення представництва інтересів громадянина або держави в адміністративному судочинстві є дотримання прав і законних інтересів громадян, держави, ухвалення судами законних та обґрунтованих рішень.

Кодекс адміністративного судочинства України (2.3 ст. 56 КАС України, як зауважує Борко А.Л., визначає дві форми представництва в адміністративному процесі прав та інтересів сторін та третіх осіб – на основі договору (договірне представництво) і закону (законне представництво))¹⁵⁵.

Частина 8 вказаної статті визначає, що як законні представники діють також органи та інші особи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб (прокурор у розумінні положень статей 60, 60 КАС України). Окрім представництва органами й особами, яким законом надано право захищати права інших осіб, до якого належить і прокурорське, КАС України передбачає також такі види законного представництва, як: 1) представництво прав, свобод та інтересів малолітніх, неповнолітніх, а також осіб, позбавлених чи обмежених у дієздатності, їх батьками, усиновлювачами, опікунами, піклувальниками чи іншими особами, визначеними законом (ч. 4, 5 ст. 56 КАС України); 2) статутне представництво – представництво органу, підприємства, установи, організації його керівником чи іншою особою, уповноваженою законом, положенням, статутом (ч. 7 ст. 56 КАС України).

Статус прокурора та представника в адміністративному процесі, є різним як за повноваженнями так і за порядком дій.

Представництво в адміністративному процесі проявляється як сукупність адміністративних процесуальних правовідносин, в яких одна сторона (представник) зобов'язана або має право вчиняти юридично значимі процесуальні дії від імені іншої особи, охоронювані законом інтереси якої вона представляє, або на захист прав, свобод та інтересів якої діє у адміністративних судах.

Представник у справі для виконання своїх обов'язків наділяється відповідними повноваженнями, викладеними у тексті само-

¹⁵⁵ Борко А.Л. Організаційно-правове забезпечення діяльності адміністративних судів України. 2009. – с. 50-51

го доручення, і не може виходити за межі цих повноважень, якщо не одержить на це спеціального дозволу. Поряд із цим прокурор, з одного боку, наділений більш ширшими повноваженнями в ході здійснення представницької діяльності, і у той же самий час у деяких питаннях його повноваження обмежені порівняно з повноваженнями представника в адміністративному процесі.

Шавлякова О.В. вважає, що участь прокурора в судовому процесі суттєво вирізняє його з поміж інших учасників, що пов'язано із особливим становищем, яке посідають органи прокуратури в системі влади, одним із пріоритетних завдань органів прокуратури як правозахисного органу, є захист приватних та публічних інтересів¹⁵⁶.

Відповідно до ст. 60 КАС України прокурор – який звертається до адміністративного суду в інтересах держави, в позовній заяві (поданні) визначає, в чому полягає порушення інтересів держави та обґрунтовує необхідність їх захисту, а також вказує орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах. У разі відсутності такого органу або відсутності у нього повноважень щодо звернення до адміністративного суду – прокурор зазначає про це в позовній заяві, і в такому разі прокурор набуває статусу позивача.

Кодекс адміністративного судочинства України чітко не визначив правовий статус прокурора в адміністративному процесі у разі його вступу у справу, зокрема, на стороні кого прокурор має право вступу, у яких конкретних випадках. Крім того, не зрозумілою є позиція прокурора у разі розбіжності правової позиції між органом державної влади чи громадянином, в інтересах яких у справу вступив прокурор.

Чинним законодавством встановлені обмеження для прокурора щодо здійснення ним представницької діяльності. Зокрема, нормою статті 57 КАС України визначено, що прокурори не можуть бути представниками в суді, крім випадків, коли вони діють як представники відповідних органів, що є стороною або третьою особою у справі, чи як законні представники сторони чи третьої особи.

Представницька діяльність прокурора обмежена статтею 23 Закону України «Про прокуратуру», відповідно до якої не допускається здійснення прокурором представництва в суді інтересів держави в особі державних компаній, а також у правовідносинах, пов'язаних із виборчим процесом, проведенням референдумів,

¹⁵⁶ Шавлякова О.В. Правове становище прокуратури в господарському, цивільному та адміністративному судочинстві: порівняльна характеристика. теорія і практика правознавства. 2015 вип. 1 (17) – с. 9

діяльністю Верховної Ради України, Президента України, створенням та діяльністю засобів масової інформації, а також політичних партій, релігійних організацій, організацій, що здійснюють професійне самоврядування, та інших громадських об'єднань.

Законні представники та представники, які діють на договірній основі, на відміну від прокурорів, не обмежені здійсненням представництва будь-якими законодавчими положеннями з цих питань, хоч ст. 10 КАС України визначає рівність всіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом.

Введення в судову систему України адміністративних судів неминуче викликало необхідність розв'язання питання про місце й роль прокурора при здійсненні правосуддя у адміністративних справах. Відсутність конкретної практики діяльності адміністративних судів значно ускладнює однозначну характеристику можливостей прокурорської участі в цьому плані. Безсумнівно лише одне – як суб'єкт адміністративно-процесуальної діяльності прокурор має стати постаттю, наділеною достатнім арсеналом процесуальних засобів, які дозволяють йому займати активну позицію щодо підтримки режиму законності на всіх стадіях процесу. Це, насамперед, стосується можливості порушувати провадження в адміністративному суді. На стадії розгляду справи прокурор повинен мати право бути присутнім при розгляді справи, заявляти клопотання, викладати свою позицію з питань, що виникають у ході розгляду справи, в тому числі щодо ухваленого в справі рішення. Не викликає сумніву й необхідність законодавчого закріплення права прокурора заявляти протест на рішення, винесене адміністративним судом. Адміністративно-процесуальний статус прокурора має бути відображеним в Адміністративно-процесуальному кодексі України, напрацювання й ухвалення якого є об'єктивно необхідними.

2.5. Сторони в адміністративному процесі

Правове становище учасників адміністративного судочинства регламентоване главою 4 КАС України. Законодавець у статтях 42, 44, 47, 49, 51, 52 встановлює склад учасників адміністративного судочинства та їхні процесуальні права та обов'язки¹⁵⁷.

До учасників адміністративного процесу відносять:

¹⁵⁷ Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України № 2747-IV від 06.07.2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.

а). осіб, які беруть участь у справі – сторони (ст. 46), треті особи (ст. 49), представники сторін та третіх осіб (ст. 55, 56 КАС України).

б). інших учасників адміністративного процесу – помічник судді, секретар судового засідання, судовий розпорядник, свідок, експерт, експерт з питань права, спеціаліст, перекладач (ст. 61 КАС України).

Токар І.В. вважає, що учасником адміністративного процесу є особа, яку чинним законодавством України наділено процесуальними правами та обов'язками у сфері розгляду адміністративних справ адміністративними судами та яка вступає до адміністративного процесу для захисту своїх прав та законних інтересів, захисту прав та законних інтересів інших осіб, або з ціллю сприяння здійсненню адміністративного процесу. Тобто це особа, яка може вчиняти процесуальні дії, спрямовані на досягнення мети процесу, хоча б в одній зі стадій адміністративного процесу справи¹⁵⁸.

Основними учасниками адміністративної справи в позовному провадженні є сторони. Особа, яка порушує процес і звертається до суду з проханням про захист своїх прав, свобод та інтересів, а також суб'єкт владних повноважень, є позивачем. Інтерес позивача в адміністративному процесі, перш за все, пов'язаний з відновленням порушених прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин.

Кодекс адміністративного судочинства України визначає такі сторони адміністративного процесу як позивач і відповідач (ст. 50 КАС України). Позивачем згідно КАС України є особа, на захист прав, свобод і інтересів якої подано позов до адміністративного суду, а також суб'єкт владних повноважень, на виконання повноважень якого подано позов до адміністративного суду, а відповідач – суб'єкт владних повноважень, а у випадках, визначених законом, й інші особи, до яких звернена вимога позивача.

Позивачем згідно ст.46 КАС України може бути громадянин України, іноземці або особи без громадянства, підприємства, установи, організації (юридичні особи), суб'єкти владних повноважень, а відповідачем у адміністративній справі являється суб'єкт владних повноважень, якщо інше не встановлено цим Кодексом.

Комзюк А.Т., Бевзенко В.М., Мельник В.С. наголошують на тому, що провідна роль цих учасників адміністративного процесу обумовлюється тим, що саме завдяки їм та їхній поведінці,

¹⁵⁸ Токар І.В. Поняття та види учасників адміністративного судочинства. Проблеми теорії актуальні проблеми держави і права. 2011. вип. 58 – с. 265 (264-271 с.)

волевиявленню виникає і розвивається вказаний процес. Однак, важливо наголосити, що позивачем і відповідачем є не будь-які особи, а лише ті, між якими виник правовий спір (конфлікт). Також сторони адміністративного процесу є особами, які беруть участь у справі з метою захисту власних прав, свобод та інтересів.

Лише наявність у позивача і відповідача протилежних, взаємовиключаючих позицій є підставою для порушення адміністративної справи у суді. Для того аби процес по конкретній справі виник необхідна наявність двох сторін з протилежними інтересами. Тому коли позивач не може вказати на конкретного порушника своїх прав, процес не може виникнути; якщо під час розгляду та вирішення справи одна із сторін вибуває (смерть і неможливо здійснити правонаступництво у справі) процес має бути припинений. У той же час процес може виникнути і розвиватися лише у тому випадку, якщо сторони мають протилежні матеріально-правові інтереси. Якщо ж ці інтереси співпадають, процес по справі втрачає сенс і також має бути зупиненим¹⁵⁹.

Джафарова М.В. характеризує сторони судового процесу, виділяє наступні ознаки, що їм притаманні: вони є особами між якими виникає спір, що став підставою для відкриття провадження в адміністративній справі; саме цей спір є предметом розгляду і вирішення в судовому процесі; мають протилежні інтереси, що зумовлює їх протистояння один одному; беруть участь в адміністративній справі від свого імені; заінтересовані в результатах розгляду справи; на них поширюються всі правові наслідки ухваленого адміністративним судом рішення; вони несуть судові витрати; їх адміністративна процесуальна правосуб'єктність передбачає правонаступництво, у випадках визначених законом, від них можуть виступати представники¹⁶⁰.

Комзюк А.Т., Бевзенко В.М., Мельник В.С. підкреслюють наявність *суб'єктивного інтересу позивача та суб'єктивний інтерес відповідача*, який полягає в отриманні ними позитивного для кожного із них рішення адміністративного суду.

Своєю чергою інтерес позивача та відповідача може бути двох видів:

1) матеріально-правовий інтерес. Для позивача він означає задоволення його вимог, претензій, викладених у адміністративному

¹⁵⁹ Комзюк А.Т., Бевзенко В.М., Мельник В.С. Адміністративний процес України. Прецедент. – с. 134 (529 с.)

¹⁶⁰ М.В. Джафарова. Адміністративне процесуальне право України: питання теорії. Монографія. Харків. Константа. 2018 – с. 332 (588 с.)

позові. Матеріально-правовий інтерес відповідача зводиться до спростування судом вимог, претензій позивача, викладених ним у адміністративному позові;

2) проієсуально-правовий інтерес. Такий інтерес позивача полягає у отриманні ним судового рішення на його користь; отриманні судового рішення про задоволення позову. Процесуально-правовий інтерес відповідача означає постановлення такого рішення адміністративного суду, яким би було відмовлено у задоволенні вимог позивача³.

При цьому необхідно врахувати приймають участь у адміністративному процесі від свого імені, по-друге, з метою захисту власних специфічних, суб'єктивних публічно-правових прав¹⁶¹.

За законодавством України громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, їх об'єднання, юридичні особи, які не є суб'єктами владних повноважень, *можуть бути відповідачами лише за адміністративним позовом суб'єкта владних повноважень* у таких випадках:

1) про тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян;

2) про примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян;

3) про примусове видворення іноземця чи особи без громадянства з України;

4) про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо);

5) в інших випадках, встановлених законом.

Наявність у сторони-суб'єкта владних повноважень у спірних правовідносинах, які будуть розглядатись та вирішуватись адміністративним судом є обов'язковою, оскільки в іншому разі такі відносини втрачають ознаки публічних, а відтак вже не можуть відноситись до справ адміністративної юрисдикції. Відсутність суб'єкта владних повноважень у спірних правовідносинах прямо вказує на їх приватно-правовий характер і такі справи мають розглядатись загальними, а не спеціалізованими судами загальної юрисдикції.

Звернення позивача до суду із адміністративним позовом дозволяє адміністративному суду зробити припущення, що між цим позивачем і вказаним у позовній заяві відповідачем, існують певні матеріальні правовідносини, які набули ознак спірних внаслідок того, що, на думку позивача, його оспорує чи порушує відповідач.

¹⁶¹ Тертышников В. И. Гражданский процесс: Курс лекций. – Х., 2001. – С. 50.

Чечот Д.М. зазначав, що сторони правовідношення, існування якого допускається, відповідно стають сторонами у процесі по даній справі, що це в жодному разі не означає, що сторони у процесі завжди відповідають сторонам публічно-правового відношення. Після розгляду справи по суті може виявитись, що між сторонами взагалі відсутні будь-які відносини¹⁶².

Позивач згідно ст. 5 КАС України має право в порядку встановленому цим Кодексом звертатися до адміністративного суду, як що вважає, що рішенням чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені його права, свободи або законні інтереси, і просить про їх захист шляхом:

- 1) визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень;
- 2) визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень;
- 3) визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними та зобов'язання утриматися від вчинення певних дій;
- 4) визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії;
- 5) встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень;
- 6) прийняття судом одного з рішень, зазначених у пунктах 1-4 статті 5 КАС України та стягнення з відповідача – суб'єкта владних повноважень коштів на відшкодування шкоди, заподіяної його протиправними рішеннями, дією або бездіяльністю.

Законодавець передбачив, що умовою одержання статусу учасника адміністративного процесу є володіння особою, такою ознакою, як адміністративна процесуальна правосуб'єктність. Наявність адміністративної процесуальної правосуб'єктності є найважливішою передумовою виникнення правовідносин, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства. Положення ст. 43 КАС України дають підстави вважати, що адміністративна процесуальна правосуб'єктність це категорія, що містить в собі адміністративну процесуальну правоздатність та адміністративну процесуальну дієздатність.

Адміністративна процесуальна правоздатність це здатність мати процесуальні права та обов'язки в адміністративному судочинстві. Вона визнається за всіма громадянами України, іноземцями, особами без громадянства, а також за органами державної влади, інши-

¹⁶² Чечот Д. М. Участники гражданского процесса – М., 1960. – С. 28-29.

ми державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами, підприємствами, установами, організаціями, які є юридичними особами. Адміністративно-процесуальна правоздатність похідною від адміністративної правоздатності. Для участі в адміністративному процесі, крім загальної адміністративної процесуальної правоздатності необхідною є також наявність «конкретної адміністративної процесуальної правоздатності», тобто правоздатності для участі у даній конкретній справі.

Адміністративна процесуальна дієздатність – це здатність особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, у тому числі доручати ведення справи представникові. Вона належить фізичним особам, які: по-перше, досягли повноліття, а по-друге, не визнані судом недієздатними. Також вона може належати фізичним особам до досягнення повноліття у спорах з приводу публічно-правових відносин, у яких вони відповідно до законодавства можуть самостійно брати участь. Це, наприклад, можуть бути справи в яких позивачем виступає неповнолітній, а відповідачем адміністрація державного навчального закладу, яка відмовила неповнолітньому в прийманні в цей заклад або відрахувала його із закладу. До справ у яких позивачем може виступати неповнолітня особа належать також справи про відмову у видачі паспорту або іншого документу чи довідки.

В Кодексі адміністративного судочинства України передбачено, що права, свободи та інтереси малолітніх та неповнолітніх осіб, які не досягли віку, з якого настає адміністративна процесуальна дієздатність, а також недієздатних фізичних осіб захищають у суді їхні законні представники – батьки, усиновлювачі, опікуни, піклувальники чи інші особи, визначені законом. Це ж стосується її прав, свобод та інтересів неповнолітніх осіб, які досягли віку, з якого настає адміністративна процесуальна дієздатність, непрацездатних фізичних осіб і фізичних осіб, цивільна дієздатність яких обмежена.

КАС України визначає головний обов'язок усіх осіб, які беруть участь у справі. Це – обов'язок добросовісно користуватися належними їм процесуальними правами і неухильно виконувати процесуальні обов'язками, Кодексом встановлено основні процесуальні права осіб, які беруть участь у справі, а саме змагальні та диспозитивні¹⁶³.

¹⁶³ Адміністративне процесуальне (судове) право України. Підручник за заг. ред. С. В. Ківалова. Од. Юрид література. 2007. – с. 76 (с. 312)

Змагальні права – це надані законом можливості особи, яка бере участь у справі, доводити свою позицію перед судом та спростовувати позиції інших осіб, які беруть участь у справі. До змагальних прав відносяться: право знати про дату, час і місце судового розгляду справи, про всі судові рішення, які ухвалюються у справі та стосуються їхніх інтересів, право знайомитися з матеріалами справи, право заявляти клопотання і відводи, право давати усні та письмові пояснення, доводи та заперечення, право подавати докази, брати участь у дослідженні доказів, право висловлювати свою думку з питань, які виникають під час розгляду, задавати питання іншим особам, які беруть участь у справі, свідкам, експертам, спеціалістам, перекладачам, право подавати заперечення проти клопотань, доводів і міркувань інших осіб, знайомитися з технічним записом та журналом судового засідання і подавати письмові зауваження до них, право робити із матеріалів справи виписки, знімати копії з матеріалів справи, одержувати копії судових рішень тощо.

Диспозитивні права – це встановлені в законі можливості особи, яка бере участь у справі, розпоряджатися своїми вимогами па свій розсуд. До диспозитивних прав належить право оскаржувати судові рішення у частині, що стосується інтересів особи, яка бере участь у справі. Крім цього, наприклад, позивач в адміністративному процесі має право змінити підставу або предмет адміністративного позову, а відповідач має право визнати адміністративний позов повністю або частково.

Адміністративне судочинство як один із видів соціальної діяльності має пізнавальний характер. Під час розгляду адміністративної справи суддя з метою прийняття законного й обґрунтованого рішення прагне відновити достовірні обставини минулої події, з'ясувати всі причини та умови її вчинення та встановити факти. Досягнення вказаної мети здійснюється за допомогою адміністративно-процесуального доказування. Позивач, адвокат який захищає його інтереси, представники позивача, відповідач, його адвокат, представник відповідача наділені певними процесуальними повноваженнями, якими вони впродовж вільно розпоряджаються, даючи пояснення Суду, представляючи докази, підтверджуючи чи спростовуючи ті чи інші обставини, вони впливають на перебіг публічно-спірних питань, які є предметом судового розгляду.

Адміністративний суд буде розглядати звернення позивача при наявності публічно-правового спору, який має місце у випадках, коли згідно ст. 4 КАС України є:

хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій; або

хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта владних повноважень, і спір виник у зв'язку із наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг; або

хоча б одна сторона є суб'єктом виборчого процесу або процесу референдуму і спір виник у зв'язку із порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи.

Закон вимагає, щоб судові рішення було законним та вмотивованим. Законним буде рішення, ухвалене адміністративним судом згідно з нормами адміністративного та адміністративно-процесуального законодавства та з дотриманням вимог адміністративного провадження, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення та Кодексу адміністративного судочинства України. Обґрунтованим буде рішення, ухвалене адміністративним судом на підставі об'єктивно з'ясованих обставин, підтверджених доказами, дослідженими під час судового розгляду і оціненими судом відповідно до закону. Умотивованим рішенням буде рішення, в якому наведені належні та достатні мотиви на підставі його ухвалення.

Для прийняття адміністративним судом законного рішення у публічно-правовому спорі роль позивача і відповідача є винятковою, хоч їх інтереси є взаємно протилежними.

Сторони, завдяки своїм процесуальним повноваженням можуть змінити перебіг адміністративного процесу, домовившись між собою про укладення мирової угоди, чи змінити обсяг позову, чи визнаючи відповідачем позов частково або повністю.

І позивач і відповідач, як сторони в адміністративному судочинстві, можуть бути охарактеризовані наступними ознаками:

- позивач і відповідач мають власний інтерес щодо результатів розгляду та вирішення публічно-правового спору;
- позивач і відповідач наділені певними процесуальними повноваженнями в межах яких вони мають діяти і порушувати які є заборонено законом;
- адміністративна справа порушується виключно в інтересах та завдяки волевиявленню позивача і відповідача;

- позивач і відповідач вступають в адміністративний процес з метою захисту власних, суб'єктивних прав, свобод, інтересів і діють виключно від свого імені;
- публічно-правові відносини між позивачем і відповідачем ґрунтуються на їх правовому статусі, при цьому відповідач має бути суб'єктом владних повноважень;
- статусу позивача і відповідача фізичні і юридичні особи набувають лише при наявності між ними публічно-правових відносин;
- позивачем і відповідачем в адміністративному процесі можуть бути громадяни України, іноземці, особи без громадянства, юридичні особи (підприємства, установи, організації), суб'єкти владних повноважень (органи державної влади, органів місцевого самоврядування, їхні посадові особи чи службові особи), інші суб'єкти при здійсненні ними владних організаційно-управлінських функцій, в тому числі на виконання делегованих повноважень;
- рішення адміністративного суду по адміністративній справі безпосередню і повністю поширяться як на позивача так і не відповідача.

Позивач відповідач, як основні учасники адміністративного судочинства, безпосередньо зацікавлені у результаті вирішення публічно-правового спору, тому законодавець наділив їх найширшим колом процесуальних прав та обов'язків порівняно з іншими учасниками процесу.

2.6. Учасники адміністративного процесу, які не мають юридичної заінтересованості у вирішенні адміністративної справи

В Кодексі адміністративного судочинства України проведено поділ учасників адміністративного процесу за підставою наявності в них юридичної заінтересованості у результатах розв'язання судом публічно-правового спору.

Виходячи із такої позиції учасників адміністративного процесу можна поділити на дві групи:

- перша, – особи, які заінтересовані в результаті розгляду адміністративної справи
- друга, – особи які не мають юридичної заінтересованості у результатах вирішення адміністративної справи.

Перша група складається із позивачів і відповідачів, які мають особистий суб'єктивний інтерес в розгляді адміністративної справи, роль і місце яких в адміністративному процесі вже були розглянуті.

Інша група учасників адміністративного процесу, які не мають юридичної заінтересованості у результатах вирішення адміністративної справи, але вони сприяють забезпеченню цілей процесу й реалізації процесуального статусу громадянина в адміністративному процесі.

Токар І.В. зауважує, що перша група визначена законодавцем, як «особи, які беруть участь у справі». Особи, які беруть участь у справі реалізують надані їм процесуальні права та обов'язки в адміністративному процесі для того, щоб досягти певного правового результату, в якому вони заінтересовані. Саме ознака наявності юридичного інтересу в результаті справи первісно відрізняє осіб, які беруть участь у справі від інших учасників адміністративного процесу. Стаття 46 КАС України містить вичерпний перелік осіб, які відносяться до першої групи учасників адміністративного процесу. Характер юридичної заінтересованості в адміністративній справі не є однаковим для всіх осіб, які беруть участь у справі. Деякі з них мають матеріально-правовий інтерес в результаті справи, це сторони та треті особи; інші – мають процесуально правовий інтерес, це представники сторін та третіх осіб. Таким чином, учасниками адміністративного процесу є: 1) сторони; 2) треті особи; 3) представники сторін; 4) представники третіх осіб; 5) секретар судового засідання; 6) судовий розпорядник; 7) свідок; 8) експорт; 9) спеціаліст; 10) перекладач¹⁶⁴.

Доцільно розглянути правовий статус окремих учасників адміністративного процесу.

Як вже зазначалося ст. 8 КАС України надає рівні умови для всіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом. Не допускається ніяких привілеїв чи обмежень учасників адміністративного процесу за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними та іншими ознаками.

Адвокат. Виникнення й удосконалення інституту адвокатури об'єктивно зумовлено розвитком державності і суспільства, необхідністю забезпечити захист прав і свобод людини простими

¹⁶⁴ Токар І.В. Поняття та вади учасників адміністративного судочинства. Проблеми теорії актуальні проблеми держави і права. 2011. вип. 58 – с. 266 (264-271 с.)

й доступними розумінню кожного заходами. З розвитком суспільства життєві умови стають різноманітнішими, складнішими, водночас ускладнюються й відповідні юридичні норми. Позивач чи відповідач, не маючи спеціальної підготовки, вже не в змозі сам вести справи; йому необхідна допомога спеціаліста – особи, котра добре ознайомена з нормами матеріального права і формами процесу; в зв'язку з цим виникає необхідність в особливій групі осіб, котрі спеціально займалися б вивченням законів і могли надавати юридичну підтримку або здійснювати правозаступництво. Саме ці фахівці-правознавці одержали назву адвокатів.

Сприяння захисту прав і свобод громадян, репрезентація їх законних інтересів, надання юридичної допомоги залишаються головними завданнями адвокатури й у наш час. Як інститут правової системи, адвокат покликаний робити істотний внесок у всебічне зміцнення законності і правопорядку, у пропаганду законодавства, прав громадян, Адвокатура разом із тим є важливим інструментом громадського контролю за законністю.

Безсумнівно, що діяльність адвокатів, насамперед, пов'язана з репрезентацією у кримінальних і цивільних справах, що визначило підвищений інтерес учених і практиків саме до цього напрямку адвокатської діяльності.

Проте не менш значущою є й діяльність адвоката в сфері адміністративного процесу, що значною мірою обумовило позицію законодавця, щодо участі адвоката в адміністративному процесі.

Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність»¹⁶⁵ визначає, що адвокат – фізична особа, яка здійснює адвокатську діяльність на підставі та в порядку, що передбачені цим Законом, а адвокатська діяльність – незалежна професійна діяльність адвоката щодо здійснення захисту, представництва та надання інших видів правової допомоги клієнту.

Ст. 19 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», встановлюючи види адвокатської діяльності, передбачає серед інших, наступні види діяльності адвоката, яка може здійснюватись в адміністративному процесі, а саме:

- складення заяв, скарг, процесуальних та інших документів правового характеру;
- представництво інтересів потерпілого під час розгляду справи про адміністративне правопорушення, прав і обов'язків потер-

¹⁶⁵ Про адвокатуру та адвокатську діяльність: // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 27. – Ст. 282.

пілого, цивільного позивача, цивільного відповідача у кримінальному провадженні;

- представництво інтересів фізичних і юридичних осіб у судах під час здійснення цивільного, господарського, адміністративного та конституційного судочинства, а також в інших державних органах, перед фізичними та юридичними особами;

- представництво інтересів фізичних і юридичних осіб, держави, органів державної влади, органів місцевого самоврядування в іноземних, міжнародних судових органах, якщо інше не встановлено законодавством іноземних держав, статутними документами міжнародних судових органів та інших міжнародних організацій або міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Вказаний вище Закон надає право адвокату представляти й захищати права та інтереси громадян і юридичних осіб з їхнього доручення в усіх органах, на підприємствах, в установах, організаціях, у компетенцію яких входить розв'язання питань у справах про адміністративні правопорушення та в публічно-правових спорах.

Виконуючи адвокатську діяльність в адміністративному процесі, відповідно до ст. 20 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», адвокат має право вчиняти будь-які дії, не заборонені законом, правилами адвокатської етики та договором про надання правової допомоги, необхідні для належного виконання договору про надання правової допомоги, зокрема:

- звертатися з адвокатськими запитами, у тому числі щодо отримання копій документів, до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, підприємств, установ, організацій, громадських об'єднань, а також до фізичних осіб (за згодою таких фізичних осіб);

- представляти і захищати права, свободи та інтереси фізичних осіб, права та інтереси юридичних осіб у суді, органах державної влади та органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форми власності, громадських об'єднаннях, перед громадянами, посадовими і службовими особами, до повноважень яких належить вирішення відповідних питань в Україні та за її межами;

- ознайомлюватися на підприємствах, в установах і організаціях з необхідними для адвокатської діяльності документами та матеріалами, крім тих, що містять інформацію з обмеженим доступом;

- складати заяви, скарги, клопотання, інші правові документи та подавати їх у встановленому законом порядку;

- доповідати клопотання та скарги на прийомі в посадових і службових осіб та відповідно до закону одержувати від них письмові мотивовані відповіді на ці клопотання і скарги;
- бути присутнім під час розгляду своїх клопотань і скарг на засіданнях колегіальних органів та давати пояснення щодо суті клопотань і скарг;
- збирати відомості про факти, що можуть бути використані як докази, в установленому законом порядку запитувати, отримувати і вилучати речі, документи, їх копії, ознайомлюватися з ними та опитувати осіб за їх згодою;
- застосовувати технічні засоби, у тому числі для копіювання матеріалів справи, в якій адвокат здійснює захист, представництво або надає інші види правової допомоги, фіксувати процесуальні дії, в яких він бере участь, а також хід судового засідання в порядку, передбаченому законом;
- посвідчувати копії документів у справах, які він веде, крім випадків, якщо законом встановлено інший обов'язковий спосіб посвідчення копій документів;
- одержувати письмові висновки фахівців, експертів з питань, що потребують спеціальних знань;
- користуватися іншими правами, передбаченими цим Законом та іншими законами.

Представництво згідно ст. 1 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» слід розуміти як вид адвокатської діяльності, що полягає в забезпеченні реалізації прав і обов'язків клієнта в цивільному, господарському, адміністративному та конституційному судочинстві, в інших державних органах, перед фізичними та юридичними особами, прав і обов'язків потерпілого під час розгляду справ про адміністративні правопорушення, а також прав і обов'язків потерпілого, цивільного позивача, цивільного відповідача у кримінальному провадженні.

Основними завданнями адвоката в адміністративному процесі є: надання правової інформації, консультацій і роз'яснень з правових питань, що виникають у результаті розгляду адміністративної справи; складення заяв, скарг, процесуальних та інших документів адміністративно-правового характеру; захист прав, свобод і законних інтересів особи, яка притягається до адміністративної відповідальності під час розгляду справи про адміністративне правопорушення; представництво інтересів потерпілого під час розгляду справи про адміністративне правопорушення; представництво інтересів фізичних і юридичних осіб у судах під час здійснення

адміністративного процесу. До головних функцій адвоката в адміністративному процесі відносимо представницьку і консультативну, які він виконує безпосередньо, а також превентивну, відновлювальну та охоронну функції, які є для адвоката супутніми¹⁶⁶.

В ст. 19 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», перераховано такі види адвокатської діяльності: 1) надання правової інформації, консультацій і роз'яснень з правових питань, правовий супровід діяльності юридичних і фізичних осіб, органів державної влади, органів місцевого самоврядування, держави; 2) складення заяв, скарг, процесуальних та інших документів правового характеру; 3) представництво інтересів фізичних і юридичних осіб у судах під час здійснення цивільного, господарського, адміністративного та конституційного судочинства, а також в інших державних органах, перед фізичними та юридичними особами; 4) представництво інтересів фізичних і юридичних осіб, держави, органів державної влади, органів місцевого самоврядування в іноземних, міжнародних судових органах, якщо інше не встановлено законодавством іноземних держав, статутними документами міжнародних судових органів та інших міжнародних організацій або міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України та інші¹⁶⁷.

Враховуючи думки правників щодо завдань та функцій адвоката у юридичному процесі, в тому числі в адміністративному судочинстві, а також відповідно до на норм Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», КАС України, а також Правил адвокатської етики¹⁶⁸, Наталія Чудик формує наступні завдання в адміністративному судочинстві:

– по-перше, здійснення захисту прав, свобод та законних інтересів осіб у процесі судового розгляду справ адміністративної юрисдикції. Вказане завдання є першочерговим, оскільки адміністративна справа у своїй основі завжди має певний конфлікт, тому адвокат повинен вжити усіх необхідних заходів (зрозуміло, що в межах та порядку, передбачених законодавством) для того, щоб

¹⁶⁶ Єфіменко М. Ю. Завдання та функції адвоката в адміністративному процесі [Електронний ресурс] / М. Ю. Єфіменко // Форум права. – 2012. – № 4. – С. 343–348. – Режим доступу : <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-4/12emjvap.pdf>.

¹⁶⁷ Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України № 5076-VI від 05.07.2012 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 27. – Ст. 282.

¹⁶⁸ Правила адвокатської етики: затв. Установчим з'їздом адвокатів України 17.11.2012 р., м. Київ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://vkdkka.org/pravil-advokatskoji-etiki/>.

забезпечити під час його вирішення непорушність прав і законних інтересів, а також відновлення тих із них, що вже були порушені та стали причиною виникнення зазначеного конфлікту. Так, захист свого клієнта – це одне з основних завдань адвоката у будь-якому процесі, однак у контексті адміністративного судочинства його значення посилюється тим, що пов'язане з протидією протизаконній поведінці та свавіллям з боку владних суб'єктів;

– по-друге, здійснення представництва інтересів клієнта в адміністративному суді. Так, КАС України передбачено, що сторона, а також третя особа в адміністративній справі, можуть брати участь в адміністративному процесі особисто і (або) через представника¹⁶⁹;

– по-третє, сприяння здійсненню правосуддя, зокрема забезпечення його повноти та об'єктивності;

– по-четверте, підтримка режиму законності та стану правопорядку. Правосуддя – це справедливість у дії¹⁷⁰, і обов'язок адвоката – не тільки представляти та захищати інтереси свого клієнта, а й відстоювати справедливість, яку у демократичній, правовій державі уособлює законодавство. Таким чином, адвокат робить свій внесок у забезпечення режиму законності та підтримання правопорядку, які у нашій державі ґрунтуються на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України¹⁷¹;

– по-п'яте, підвищення рівня правової культури та правосвідомості населення¹⁷².

Як показує практика, громадяни досить часто звертаються в юридичні консультації, фірми й об'єднання для оформлення

¹⁶⁹ Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України № 2747-IV від 06.07.2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.

¹⁷⁰ Бітнер О. Правосуддя – це справедливість у дії : інтерв'ю [Електронний ресурс] / Олександр Бітнер; Ігор Самсін. – Режим доступу : <http://www.vkksu.gov.ua/ua/about/zmi-pro-komisiu/igorsamsin-pravosuddyatse-spravedlivist-u-dii/>. – 3 посил. на: Урядовий кур'єр. 15.12.2011. № 234.

¹⁷¹ Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

¹⁷² Чудик Н. Правовий статус адвоката в адміністративному судочинстві. ISSN 2524-0129. Актуальні проблеми правознавства. Випуск 2. 2016 р.- с. 79-80 (77-82 с.)

представництва адвокатів у справах про адміністративні правопорушення.

Насамперед, це можна пояснити слабкою юридичною грамотністю населення, достатньою поінформованістю щодо права користатися юридичною допомогою адвоката у справах цієї категорії, істотну роль відіграє матеріальний фактор, оскільки оплата послуг адвоката є часто значно дорожчою, аніж, наприклад, сплата штрафу. Однаковою мірою цей фактор впливає і на позицію адвокатів, котрі відмовляються репрезентувати інтереси громадян, не спроможних високо оплатити їхні послуги, і нарешті, неабияке значення має недостатня регламентація процесуального статусу адвоката в КпАП України.

У ст. 271 КпАП передбачено участь адвоката у провадженні в справі про адміністративне правопорушення, починаючи зі стадії її розгляду. Проте іноді його залучають до справи на стадії її порушення, наприклад для консультації практика свідчить, що саме така форма участі адвоката є сьогодні найпоширенішою.

Ст. 271 КпАП окреслює коло процесуальних повноважень адвоката на стадії розгляду справи так. Він вправі ознайомлюватися з матеріалами справи; заявляти клопотання; з доручення особи, котра його запросила, від її імені приносити скарги на рішення органу (посадової особи), який розглядає справу. Процесуальний статус адвоката ідентичний процесуальному статусу законних представників особи, притягнутої до відповідальності, і потерпілою (ст. 270 КпАП). У зв'язку з цим виникає закономірне питання; ким є адвокат в адміністративному процесі – захисником чи просто представником особи, притягнутої до відповідальності?

Відповідь на це питання дає аналіз положень ст. 29 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», за якими адвокат має право збирати відомості про факти, які можуть бути використані як докази у справах про адміністративні правопорушення, зокрема, запитувати й одержувати документи чи її копії від підприємств, установ, організацій, об'єднань; а також, за їхньої згоди, – від громадян; ознайомлюватися на підприємствах, установах та організаціях з необхідними для виконання доручення документами й матеріалами, за винятком тих, таємниця яких охороняється законом; одержувати письмові висновки фахівців щодо питань, які потребують спеціальних знань; застосовувати науково-технічні засоби відповідно до чинного законодавства, заявляти клопотання і скарг на прийомі в посадових осіб і згідно з законом вдержувати від них письмові мотивовані відповіді на ці

клопотання та скарги; бути присутнім при розгляді своїх клопотань і скарг на засіданнях колегіальних органів і давати пояснення по суті клопотань і скарг.

Зазначені положення дозволяють чіткіше визначити мету участі адвоката в провадженні у справі про адміністративне правопорушення – репрезентація і захист усіма доступними, передбаченими законом засобами і способами прав та інтересів особи, котра запросила його для участі в справі.

Адвокат у відносинах з лідируючими та іншими суб'єктами процесу, тією чи іншою мірою причетними до провадження, виступає, по-перше, як уповноважена громадянином особа, як його представник; по-друге, як самостійна процесуальна постать, наділена відповідними процесуальними повноваженнями.

Особливе значення питання процесуального регулювання діяльності адвоката набуло у контексті проведення судової реформи, після введення в систему судів спеціалізованих адміністративних судів.

З підвищенням ролі суду в захисті прав людини, безсумнівно, має підвищитися й роль адвоката, і це зумовлюється не тільки зміною місця суду в суспільстві та ускладненням законодавства, а й, значною мірою, необхідністю реалізації одного з найважливіших принципів судочинства – принципу змагальності. Кардинально має змінитися становище сторін та їх представників у процесі як щодо детальної регламентації процесуальних прав і обов'язків, так і щодо відповідальності за здійснення або нездійснення тих чи тих процесуальних дій.

Як відомо, провадження у справах про адміністративні правопорушення є лише частиною складної й багатогранної системи адміністративних проваджень, які в сукупності становлять адміністративний процес. Не вдаючись до докладного аналізу участі адвоката в кожному з них, доцільно відзначити найістотніші моменти забезпечення дотримання прав і законних інтересів громадян, особливо в їх відносинах з державними органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими та службовими особами.

Як було сказано вище, законодавче закріплення виключного права адвоката представляти й захищати права та інтереси громадян і юридичних осіб з їх доручення в органах, на підприємствах, в установах і організаціях фактично дає йому можливість брати участь у кожному з проваджень, які становлять сферу адміністративного процесу.

Важливе значення має участь адвоката у провадженнях за заявами і скаргами громадян, дисциплінарному провадженні, а також у провадженнях за земельними, екологічними, податковими та іншими справами,

У розвинених державах світу міцно узвичаївся термін «сімейний адвокат» очевидно, цю тенденцію варто розвивати й в Україні, Позитивну роль тут може відіграти чітке законодавче закріплення можливості представництва адвоката від імені громадянина з моменту порушення адміністративної справи й до завершення процесу. Це істотно підвищить правову захищеність громадян і стане дисциплінуючим фактором для чиновників будь-якого рівня. Не секрет, що коли вони бачать перед собою недосвідчену в правових питаннях особу, то часто не пропустять нагоди скористатися цим і як наслідок – необгрунтовані й невмотивовані відмовлення в реалізації тих чи інших прав громадян, тяганина й бюрократизм. Інша річ, коли інтереси громадянина представляє адвокат – фахівець, здатний чітко окреслити ситуацію, обгрунтовано сформулювати домагання громадянина, дати правову оцінку діям посадової чи службової особи.

Свідок. Велике значення показанням свідків для всебічного і правильного розгляду справ надавав ще наприкінці XIX століття відомий юрист-адвокат А. Ф. Коні, котрий відзначав, що «особлива увага звертається на чистоту джерела головного з доказів, яке прямо або опосередковано (як доказ) здебільшого має вирішальне значення для вироблення суддівського переконання... Цей доказ – показання свідків»¹⁷³.

Цінність показань свідків зумовлено тим, що вони можуть містити відомості про факти предмета доведення, доказові факти, факти процесуального характеру, а також про причини виникнення адміністративно-правових суперечок, факти порушення режиму законності кимось із суб'єктів адміністративного процесу. Крім того, вони часто є єдиним засобом пізнання певних обставин справи.

Кодекс адміністративного судочинства України в ст. 4 «Визначення термінів», не надає поняття терміну «свідок» в адміністративному процесі, а лише визначає, що адміністративний суд – це суд до компетенції якого законом віднесено розгляд і вирішення адміністративних справ, а адміністративне судочинство – діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних спорів у порядку визначеному цим Кодексом.

¹⁷³ Коні А. Ф. Собрание сочинений. – М., 1967. – Т. 4. – С. 76.

Поняття «свідка», як особи, про яку є дані, що їй відомі обставини, які відносяться до судової справи розкриває юридична енциклопедія¹⁷⁴, а у Великому юридичному словнику свідок визначений як особа, якій можуть бути відомі обставини, підпадаючі встановленню по даній справі¹⁷⁵.

Найконкретніше поняття свідка визначається в ст. 272 КпАП: *як свідок у справі про адміністративне правопорушення може бути викликана будь-яка особа, про котру є дані, що їй відомі які-небудь обставини, що підлягають встановленню у даній справі*.

Ст. 272 КпАП так закріплює обов'язки свідка: «На виклик органу (посадової особи), у провадженні якого перебуває справа, свідок зобов'язаний з'явитися в зазначений час, дати правдиві пояснення, повідомити все відоме йому у справі і відповісти на поставлені запитання».

Проте ступінь вірогідності фактичних даних, які повідомляються свідком, може бути різним. Виходячи з цього, варто розрізняти свідків сумлінних і несумлінних. Більшість свідків, як правило, дають правдиві й докладні пояснення. Проте інколи свідок, щиро прагнучи допомогти встановленню істини в справі, все ж таки повідомляє недостовірні дані внаслідок сумлінної омани. Така позиція відрізняється від установки на повідомлення свідомо неправдивих даних. На жаль, питання про відповідальність свідка за давання свідомо неправдивих показань у рамках адміністративного процесу законодавцем обійдено.

Наведена вище норма ст. 272 КпАП має суто декларативний характер і не підкріплена чинними гарантіями.

Правдиві й об'єктивні показання свідків дуже важливі для розв'язання конкретних адміністративних справ і в рамках інших адміністративних проваджень. У деяких випадках вони є основою для ухвалення рішень щодо життєво важливих для громадян проблем, наприклад, одержання пенсії за відсутності документів про стаж роботи. Визнаючи показання свідків єдиним доказом, що є підставою для призначення пенсії, законодавець, натомість, не розв'язує питання про відповідальність за свідомо неправдиве свідчення¹⁷⁶.

¹⁷⁴ Юридична енциклопедія: В 6 т. / Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ: Видавництво «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана. 2003. т. 5. – с. 436 (733 с.)

¹⁷⁵ Большой юридический словарь. Додонов В. Н., Ермаков В. Д., Крылова М. А. и др. М.: 1999. – с. 609 (790 с.)

¹⁷⁶ Див. Про затвердження порядку підтвердження трудового стажу для призначення пенсій у разі відсутності трудової книжки або відповідних записів у ній: Постанова Кабінету Міністрів України від 12.08.1993 р. № 637.

От чому цей та інші аспекти адміністративно-процесуального статусу свідка мають знайти своє відбиття в ході вдосконалювання адміністративно-процесуального законодавства.

Експерт. Серед осіб, котрі сприяють здійсненню провадження у справах про адміністративні правопорушення, особливе місце посідає експерт – він володіє спеціальними знаннями у певній галузі і залучається до дослідження тих чи інших обставин справи.

Володіння спеціальними знаннями є першорядною передумовою залучення експерта дня участі у провадженні. До спеціальних знань належать наукові, технічні, а також інші, не загальновідомі знання, необхідні для проведення того чи того виду людської діяльності.

Під час порушення та розгляду справ про адміністративні правопорушення необхідність у спеціальних знаннях може виникнути внаслідок різних обставин. Так, відповідно до ст. 51 Закону України «Про нотаріат» нотаріуси або інші посадові особи, котрі здійснюють нотаріальні дії, у випадку, якщо справжність представленого документа викликає сумнів, вправі направити його на експертизу.

Забезпечуючи громадянам захист їх економічних інтересів як споживачів, законодавець у ст. 13 Закону України «Про захист прав споживачів» передбачив можливість проведення незалежної експертизи й випробування продукції. Згідно зі ст. 22 Водного кодексу України для забезпечення економічної безпеки при розміщенні, проектуванні й будівництві об'єктів, пов'язаних із використанням вод, здійснюється екологічна експертиза. Висновки екологічної експертизи враховуються і яри розміщенні господарських об'єктів, які можуть впливати, наприклад, на тваринний світ.

Відзначається підвищення ролі експерта й у провадженні у справах про адміністративні правопорушення. Наприклад, при вирішенні питання про адміністративну відповідальність за дрібне хуліганство можливе, а часом і необхідне залучення експерта для вирішення питання про осудність порушника. У практиці траплялися такі випадки, коли через відсутність експертизи було накладено адміністративне стягнення на особу, котру потім визнали неосудною. Залучення як експертів фахівців зоологів або орнітологів доцільно при розгляді справ про навмисне знищення тварин, занесених у Червону книгу. Участь як експертів фахівців у галузях метрології, товарознавства і технології виробництва необхідна при розгляді справ про адміністративні провини в галузях стандартизації, якості продукції, метрології, торгівлі.

Участь експерта в розгляді конкретної справи про адміністративне правопорушення зумовлена об'єктивними обставинами і ґрунтується на чіткому дотриманні принципів провадження. Невипадково законодавець установив, що у випадку, коли виникає потреба в спеціальних знаннях, орган (посадова особа), у провадженні якого знаходиться справа про адміністративне правопорушення, призначає експерта (ст. 273 КпАП). Ці експерти наділені певними повноваженнями. Відповідно до ст. 273 КпАП вони зобов'язані з'явитися за викликом органу (посадової особи) й дати об'єктивний висновок щодо поставлених перед ними питань. Для цього вони мають конкретні права: можуть знайомитися з матеріалами справи, що належать до предмета експертизи; заявляти клопотання про представлення їм додаткових матеріалів, необхідних для висновку; з дозволу органу (посадової особи), у провадженні якого знаходиться справа, ставити запитання особі, притягнутій до відповідальності, потерпілим, свідкам, якщо ці запитання стосуються предмета експертизи, а також бути присутніми при розгляді справи.

Що стосується адміністративного процесу, то тут порядок проведення експертиз закріплено лише щодо екологічної експертизи (Закон України «Про екологічну експертизу»). Деякі аспекти призначення і проведення експертизи закріплено також у п. 19 Інструкції про порядок здійснення нотаріальних дій нотаріусами України¹⁷⁷.

У провадженні у справах про адміністративні правопорушення питання призначення і проведення експертизи законодавчого закріплення не мають, що можна розглядати як прогалину у законодавстві.

Процес провадження експертизи при розгляді справ про адміністративні правопорушення (її призначення, проведення, оцінка висновку експерта) має характеризуватися чітким визначенням функцій і повноважень експерта, що стане однією з гарантій надходження в розпорядження органу (посадової особи), який призначив експертизу, об'єктивного й достовірного висновку¹⁷⁸.

Рішення про провадження експертизи в юрисдикційній діяльності оформляється звичайно у вигляді письмових чи усних клопотань органу (посадової особи), у провадженні якого знаходиться справа.

¹⁷⁷ Див.: Нотаріат України. Збірник нормативних актів. – Дніпропетровськ

¹⁷⁸ Див: *Крыгин Е. В.* Криминалистическая экспертиза в административном процессе: Дис.... канд. юрид. наук. – Харьков, 1982. – С. 44.

Питання, пов'язані з місцем проведення експертизи, призначенням конкретного експерта, також потребують розв'язання. Переважна більшість експертиз, що призначалися в ході проваджень у справах про адміністративні правопорушення, проводилися, як видно з практики, в експертних установах. Проте залучення експертів з інших установ, які експертними не визнані, не перешкоджає досягненню в провадженні об'єктивної істини. Сьогодні часто ті чи інші органи (органи поліції, державного пожежного нагляду тощо) як експертів залучають фахівців зі своєї галузі; вони мають необхідні знання, які дозволяють правильно розв'язувати питання, що виникають при розгляді справ про адміністративні правопорушення. Гадаємо, що це цілком виправдано, тим більше, що залучення експерта тільки з експертної установи в КпАП не закріплено. Кожен орган (посадова особа) вправі розв'язати питання про призначення експертизи на свій розсуд, керуючись інтересами своєчасного, всебічного, повного й об'єктивного розгляду всіх обставин у справі.

Стаття 69 КАС України передбачає залучення до розгляду справи експерта з питань права, яким може бути особа, яка має науковий ступінь та є визначним фахівцем у галузі права. Рішення про допуск до участі в справі експерта з питань права та доручення його до матеріалів справи ухвалюється судом.

Узагальнюючи сказане, слід підкреслити, що питання призначення і проведення експертизи в адміністративному процесі, особливо в адміністративно-юрисдикційних провадженнях, потребують чіткої процесуальної регламентації. Актуальність цих питань підвищується у світлі проблеми здійснення правосуддя у адміністративних справах, діяльності адміністративних судів. Правовий статус експерта, процесуальні аспекти проведення експертиз мають знайти чітке відбиття в законодавстві.

Перекладач. Участь в адміністративно-процесуальній діяльності перекладача зумовлено необхідністю надання особам, котрі беруть участь у справі, можливості повністю ознайомитися з матеріалами справи, а також давати пояснення рідною мовою. У деяких випадках об'єктивно необхідною є допомога перекладача й лідируючим суб'єктам процесу при розгляді конкретних справ (наприклад, для перекладу документів, отриманих у ході провадження в справі).

Участь перекладача у провадженні у справах про адміністративні правопорушення регламентується ст. 274 КпАП, яка передбачає призначення перекладача органом (посадовою особою), у провадженні якого перебуває справа. Урегульовано також обов'язки

перекладача: прибути на виклик органу (посадової особи), повно й точно зробити доручений йому переклад.

Залучення перекладача можливе на всіх стадіях провадження. У окремих випадках його участь бажана, і навіть конче потрібна, ще на стадії порушення справи, що зумовлено необхідністю всебічної перевірки зафіксованих у них обставин. Не виключається залучення перекладача й на стадії оскарження постанови у справі, оскільки допускається складання скарги рідною мовою особи, котра оскаржує рішення.

Забезпечення участі перекладача у провадженні підкріплюється вимогою ст. 275 КпАП про відшкодування йому витрат, понесених у зв'язку з викликом в орган (до посадової особи), у провадженні якого перебуває справа. Встановлено, що за особами, залученими як перекладачі, зберігається середній заробіток за місцем роботи за час їх відсутності у зв'язку з явкою в орган (до посадової особи), який розглядає справу.

На жаль, стосовно інших адміністративних проваджень законодавець не передбачає участі перекладача як самостійної процесуальної постаті.

Водночас відповідно до ст. 6 Закону України «Про звернення громадян» за громадянами закріплено право адресувати свої звернення українською чи іншою мовами, прийнятними для сторін. Крім того, рішення за зверненнями громадян і відповіді на них можуть бути викладені в перекладі на мову спілкування заявника. Проте законодавець залишає поза увагою питання про те, хто конкретно має здійснювати такі переклади, які правові наслідки несумлінно зробленого перекладу, здатного значною мірою спотворити зміст ухваленого рішення.

Законодавче закріплення процесуального статусу перекладача зможе стати універсальним засобом правового регулювання його процесуальної діяльності в усіх провадженнях, що становлять адміністративний процес.

Поняті. Дотриманню законності при застосуванні заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення слугує участь понятих у випадках проведення особистого огляду або огляду речей. Ст. 264 КпАП визначає, що особистий огляд можуть проводити уповноважені на те особи тільки однієї статі з оглядуваним й обов'язково в присутності двох понятих тієї ж статі. Обов'язковість залучення понятих встановлено й при огляді речей, у надзвичайних випадках і за відсутності особи, у власності (володінні) котрої вони знаходяться. Тобто законодавцем передбаче-

но участь понятих на стадії порушення провадження. Проте не виключено можливості участі понятих і на стадії розгляду справи, де, про що йшлося вище, вони можуть виступати й як свідки щодо обставин правильності дій посадових осіб і складання процесуальних документів. Але в тлумаченні цього питання спостерігаємо деяку нечіткість. Визнаючи необхідність участі понятих, законодавець, проте, не визнає їх учасниками провадження. Доцільно все таки встановити в КпАП, що поняті є учасниками провадження, і надати їм право бути присутніми при відповідних діях посадових осіб, а у визначених законом випадках покласти на них обов'язок засвідчити факт, зміст та результати застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Фахівець. Чинним законодавством України регламентовано участь в адміністративному процесі фахівців.

Проте практика свідчить, що участь фахівця з певних категорій справ не тільки бажана, а й об'єктивно необхідна. Так, при проведенні передбаченого ст. 264 КпАП особистого огляду обов'язкова участь фахівця – лікаря у випадках, якщо є достовірні дані, що викрадене або предмети контрабанди сховано особою у природних отворах людського тіла. Зрозуміло, проведення таких дій якоюсь іншою особою неприпустимо, оскільки цим будуть грубо порушені права й гідність громадянина, котрого оглядають. Практика показує також, що у деяких категоріях справ (ст. ст. 129, 130 КпАП) фахівець бере участь у провадженні практично в усіх випадках. Наприклад, як фахівці звичайно залучаються середні медичні працівники, котрі здійснюють забір проб крові для встановлення наявності і ступеня алкогольного сп'яніння.

Участь фахівця на стадії порушення провадження в справі про адміністративне правопорушення можлива й за інших обставин. Так, при складанні протоколу у певних категоріях справ не виключено залучення фахівця з фото- і відеозйомки (для фіксації, наприклад, обстановки або слідів учиненого правопорушення). Фотознімки або відеозапис можна використати як наочне доповнення до протоколу, яке підсилює його доказове значення. На жаль, на практиці особи, уповноважені складати протоколи про адміністративні правопорушення, рідко звертаються до цих засобів, що, природно, не сприяє винесенню об'єктивних документів. Припис про можливість і доцільність використання науково-технічних засобів та залучення у зв'язку з цим фахівця має знайти відбиття в методичних рекомендаціях для осіб, уповноважених складати протоколи про правопорушення.

Стаття 70 КАС України фахівця визначає як спеціаліста яким є особа, яка володіє спеціальними знаннями та навичками, необхідними для застосування технічних засобів, і призначена судом для надання консультації та технічної допомоги під час виконання процесуальних дій пов'язаних із застосуванням таких технічних засобів (фотографування, складання схем, планів, креслень, відбору зразків для проведення експертизи тощо).

Функції обслуговуючого характеру в адміністративному судочинстві виконують помічник судді, судовий розпорядчик і секретар судового засідання, які входять до складу апарату суду і сприяють розгляду адміністративної справи. Згідно ст. 62 КАС України помічник судді забезпечує підготовку та організаційне забезпечення судового процесу, він бере участь в оформленні судових справ, за дорученням судді готує проекти запитів, листів, інших матеріалів, пов'язаних із розглядом конкретної судової справи, здійснює оформлення копій судових рішень, виконує інші доручення судді.

Секретар судового засідання є державним службовцем і відповідно до ст. 155 Закону України «Про судоустрій і статус судів України» здійснює організаційне забезпечення роботи суду і проведення судового засідання, веде протокол судового засідання і оформляє матеріали адміністративної справи, виконує інші доручення головуючого в суді. До участі в адміністративному процесі згідно ч. 1 ст. 64 КАС України головуючим у судовому засіданні може залучатися судовий розпорядчик, який забезпечує порядок в залі судового засідання, запрошую до зали судового засідання учасників процесу, оголошує про вхід до зали судового засідання і вихід суду, приймає від присутніх у залі учасників судового процесу та передає документи і матеріали суду, виконує інші розпорядження головуючого, пов'язані із забезпеченням умов, необхідних для розгляду адміністративної справи.

2.7. Єдина судова інформаційно-телекомунікаційна система адміністративного судочинства як складова електронного суду

Новий Кодекс адміністративного судочинства, який набрав чинності 15 грудня 2017 р. передбачає впровадження так званого e-court, що означає поступове переведення судового процесу із паперового оформлення в електронний. Кількість адміністративних справ, що накопичились у паперовому вигляді в адміністративних

судах досягає мільйонів і суди не тільки не в змозі їх розглянути, а навіть не можуть зберігати в спеціальних приміщеннях, тому їх можна бачити в залах суду, на підвіконнях, в підсобках і під стільцями на яких сидять судді.

Відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України електронний суд мав повноцінно запрацювати до кінця 2018 р., але були зроблені, в силу різних причин, лише перші кроки, які скоріше є підготовчими до впровадження електронного суду, чим організацією його діяльності.

Впровадження e-court в судову діяльність дасть можливість суду і учасникам судового процесу обмінюються процесуальними документами в електронному вигляді, фіксувати судовий процес і брати в ньому участь дистанційно – у режимі відеоконференції. Використання сучасних інформаційних технологій в адміністративному судочинстві розпочалося з введення в дію нового Кодексу адміністративного судочинства.

Стаття 18 Кодексу адміністративного судочинства України встановлює сюди Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему. Вказана стаття передбачає порядок за якого всі процесуальні документи, позовні та інші документи, що подаються до суду, створюється судом і можуть бути предметом судового розгляду, підлягають обов'язковій реєстрації в порядку їх надходження до Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи в день надходження.

Визначення судді або колеги суддів (судді-доповідача) для розгляду конкретної справи здійснюється Єдиною судовою інформаційно-телекомунікаційною системою у порядку, визначеному цим Кодексом (автоматизований розподіл справ).

Єдина судовою інформаційно-телекомунікаційна система відповідно до закону забезпечує обмін документами (надсилання та отримання документів) в електронній формі між судами, між судом та учасниками судового процесу, а також фіксування судового процесу і участь учасників судового процесу у судовому засіданні в режимі відеоконференції.

Суд направляє судові рішення та інші процесуальні документи учасникам судового процесу на їх офіційні електронні адреси, вчиняє інші процесуальні дії в електронній формі із застосуванням Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи в порядку, визначеному цим Кодексом та Положенням про Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему.

Адвокати, нотаріуси, приватні виконавці, судові експерти, державні органи та органи місцевого самоврядування, суб'єкти

господарювання державного та комунального секторів економіки реєструють офіційні електронні адреси в Єдиній судовій інформаційно-телекомунікаційній системі в обов'язковому порядку. Інші особи реєструють свої офіційні електронні адреси в Єдиній судовій інформаційно-телекомунікаційній системі в добровільному порядку.

Особам, які зареєстрували офіційні електронні адреси в Єдиній судовій інформаційно-телекомунікаційній системі, суд вручає будь-які документи у справах, в яких такі особи беруть участь, виключно в електронній формі шляхом їх направлення на офіційні електронні адреси таких осіб, що не позбавляє їх права отримати копію судового рішення у паперовій формі за окремою заявою.

Реєстрація в Єдиній судовій інформаційно-телекомунікаційній системі не позбавляє права на подання документів до суду в паперовій формі в порядку, визначеному цим Кодексом.

Особи, які зареєстрували офіційні електронні адреси в Єдиній судовій інформаційно-телекомунікаційній системі, подають процесуальні та інші документи, письмові та електронні докази, вчиняють інші процесуальні дії в електронній формі виключно за допомогою Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи, з використанням власного електронного цифрового підпису, прирівняного до власноручного підпису відповідно до Закону України «Про електронний цифровий підпис», якщо інше не визначено цим Кодексом.

Особливості використання електронного цифрового підпису в Єдиній судовій інформаційно-телекомунікаційній системі визначаються Положенням про Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему.

Суд проводить розгляд справи за матеріалами судової справи в електронній формі. Процесуальні та інші документи і докази у паперовій формі не пізніше трьох днів з дня їх надходження до суду переводяться у електронну форму та долучаються до матеріалів електронної судової справи в порядку, визначеному Положенням про Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему.

У разі неможливості розгляду справи судом в електронній формі з технічних причин більше п'яти днів, що може перешкодити розгляду справи у строки, встановлені КАС України, справа розглядається за матеріалами в паперовій формі, для чого матеріали справи невідкладно переводяться в паперову форму у порядку, встановленому Положенням про Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему.

Процесуальні та інші документи і докази в паперовій формі зберігаються в додатку до справи в суді першої інстанції та у разі необхідності можуть бути оглянуті учасниками справи чи судом першої інстанції або витребувані судом апеляційної чи касаційної інстанції після надходження до них відповідної апеляційної чи касаційної скарги.

Несанкціоноване втручання в роботу Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи та в автоматизований розподіл справ між суддями тягне за собою відповідальність, встановлену законом.

Єдина судова інформаційно-телекомунікаційна система підлягає захисту із застосуванням комплексної системи захисту інформації з підтвердженою відповідністю.

Положення про Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему затверджується Вищою радою правосуддя за поданням Державної судової адміністрації України (ДСА) та після консультацій з Радою суддів України.

Україна вже намагалася робити перші кроки до запровадження системи «Електронний суд» в Україні згідно з наказом Державної судової адміністрації України від 31.05.2013 р. № 72 «Про реалізацію проекту щодо обміну електронними документами між судом та учасниками судового процесу», зі змінами¹⁷⁹, внесеними наказом ДСА України № 81 від 14.06.2013 р., які визначають порядок подання документів до суду в електронному вигляді, а також надсилення всім учасникам судового процесу процесуальних документів в електронному вигляді (паралельно з документами в паперовому вигляді). Для цього необхідно зареєструватися в системі обміну електронними документами між судом та учасниками судового процесу, роздрукувати заявку про отримання процесуальних документів в електронному вигляді у справі та подати її до суду.

Основні принципи, завдання та напрямки інформатизації судочинства визначені в Законі України «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 рр.¹⁸⁰, у Стратегії розвитку інформаційного / суспільства в Україні, в Концепції галузевої програми інформатизації судів загальної юрисдикції, інших органів та установ судової системи, затвердженої ДСА України та

¹⁷⁹ Наказ Державної судової адміністрації України від 31.05.2013 р. № 72 «Про реалізацію проекту щодо обміну електронними документами між судом та учасниками судового процесу»

¹⁸⁰ Закон України «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 рр.» // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2007. – № 12. – Ст. 102.

інших нормативно-правових актах. Зокрема, відповідно до Наказу Державної судової адміністрації України від 31 травня 2013 року № 72 «Про реалізацію проекту щодо обміну електронними документами між судом та учасниками судового процесу» суб'єкти цивільних процесуальних правовідносин вже мають можливість обмінюватись з судом електронними документами, отримувати судові повістки та повідомлення за допомогою текстових SMS-повідомлень, брати участь у судовому засіданні в режимі відеоконференцв'язку тощо.

03.10.2017 року Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів». Даний нормативно-правовий акт вносить зміни до КПК України та виклав в новій редакції ЦПК України, ГПК України та КАС України. В процесуальні кодекси внесені норми, що містять уніфіковані положення щодо доказів у цивільному, господарському та адміністративному процесах, а також запроваджено новий вид доказу – електронний доказ.

Логінова Н.І. вважає, що втілення масштабного проекту – «Електронний суд» допоможе вирішити існуючі проблеми в судочинстві, а саме:

1) забезпечить доступність правосуддя, адже учасники судового процесу матимуть змогу обмінюватись електронними документами;

2) заощадить витрати на виготовлення документів у паперовій формі, а також їх поштову відправку до необхідного суду;

3) пришвидшить передачу судових документів між судами тощо.

Електронне правосуддя – це ключ до підвищення якості роботи судів, забезпечення прозорості та доступності правосуддя судів та економії державних коштів¹⁸¹.

Серед вчених-юристів існують різні точки зору щодо місця електронних доказів в системі засобів доказування. Наприклад, Д.М. Чечот та О.А. Виноградовою висловлена думка, що всі сучасні джерела інформації охоплюються вже відомими процесуальному законодавству засобами доказування і їх необхідно відносити або до речових, або до письмових доказів. До речових доказів відносить електронні документи Цивільний процесуальний ко-

¹⁸¹ Логінова Н.І. Впровадження електронного правосуддя в систему судочинства. Н. І. Логінова // Актуальні проблеми держави і права. – 2014. – С. 429–435.

декс Німеччини, а у Франції та Італії електронні документи розглядають як письмові докази, аналогічна норма закріплена також і в ст. 71 ЦПК Російської Федерації.

Представники іншого підходу обґрунтовують необхідність виокремлення електронних засобів доказування серед інших засобів доказування. Вони зазначають, що сучасні процесуальні засоби зберігання інформації, зокрема, відео та фотографії, мають суттєву специфіку, яка повинна бути відображена у процесуальному законодавстві, а тому потрібно відносити їх до окремих засобів доказування.

Слушною представляється правова позиція Горелова М.В., який відносить електронні докази до самостійної групи доказів, вказуючи на специфічну форму їх отримання і закріплення. Так, електронний документ необхідно відрізнити від письмового та будь-якого іншого доказу з урахуванням його відмінних ознак. По-перше, під електронними документами слід розуміти будь-яку інформацію, що записана на перфокарту, гієрфоленту, карту флеш-пам'яті, магнітний або інший подібний носій, який можливо аутентифікувати та (або) ідентифікувати. Таким чином, електронний документ має специфічну форму, яка, у свою чергу, може бути пред'явлена суду. А форма виразу електронного документа (перфокарта, карта флеш-пам'яті тощо) призведе до особливої форми дослідження та оцінки такого доказу судом з обов'язковим використанням технічних засобів. Тому виникла необхідність встановлення та правового закріплення порядку дослідження та оцінки електронного документа як доказу у судовому процесі.

Горелов М.В. вважає, що електронними доказами є обставини про факти, що мають значення для справи, виконані у формі цифрового, звукового та відеозапису¹⁸². Лазько О.М., підтримуючи такий підхід до визначення поняття електронного доказу, пропонує класифікацію електронних доказів на види, зокрема електронні докази можуть бути виконані у цифровій формі, звуковій формі та формі відеозапису¹⁸³.

На погляд Петренка В.С. запропонована класифікація електронних доказів не в повній мірі віддзеркалює специфіку електронних

¹⁸² Горелов М.В. Электронные доказательства в гражданском судопроизводстве России: вопросы теории и практики / М.В. Горелов // Юриспруденція: теорія і практика. – 2005. – № 11. – С. 58-60.

¹⁸³ Лазько О.М. Перспективи розвитку електронних (технічних) засобів доказування в цивільному процесі України // Європейські перспективи № 1. – 2015. – С. 125-129.

доказів та проведена за різними класифікаційними підставами, оскільки електронним файлам в звуковій формі та формі відеозапису нічого не заважає одночасно існувати у цифровому форматі.

У зв'язку із цим ним пропонується класифікувати електронні докази саме за їх внутрішнім змістовним наповненням та форматом існування у цифровому вигляді на аудіозаписи, відеозаписи, фотографії та власне текстові електронні документи. При цьому можливі різноманітні поєднання цих видів. Тобто текстовий файл може містити окрім тексту ще й цифрові фотографії тощо.

Петренко В.С. звертає увагу на істотні переваги електронних доказів, і часом окремі докази втрачають свій зовнішній вигляд, якісну, а тому й доказову ознаку. На відміну від будь-якого іншого доказу, електронний доказ може зберігатися незмінним стільки, наскільки це може бути потрібним. Крім того, однією з основних ознак електронного документу як засобу доказування є відсутність зв'язку із конкретно визначеним матеріальним носієм, оскільки технічні засоби дозволяють копіювати такий документ необмежену кількість разів, користуватися ним у будь-який час, що не притаманно іншим засобам доказування¹⁸⁴.

Філоненко В.В. і Чорна В.Г. бачать переваги електронної системи судочинства в тому, що «електронний суд» підвищить відсоток рівня довіри суспільства до системи правосуддя, полегшить функціонування органів державної влади та сприятиме режиму «економії часу», спрощенню судових процедур, скороченню термінів розгляду судових справ та значно заощадить витрати¹⁸⁵.

Електронний суд допомагає вирішити низку таких функцій як подача позовної заяви, додатків до неї, надання відгуків на позови в електронному вигляді, доступ до судових актів, надання «електронних доказів», розгляд справи, подання онлайн, розсилка учасникам адміністративного процесу через інтернет або через SMS повісток чи інших повідомлень, розвантажить суд від потоку відвідувачів, спростить адміністративні процедури, сприятиме усуненню умов для корупційних діянь.

¹⁸⁴ Петренко В.С. Проблеми правового регулювання та використання електронного суду. dpspace.opua.edu.ua/bitstream/.../Petrenko%2041-49.pdf?..

¹⁸⁵ Філоненко В.В., Чорна В.Г. Переваги запровадження електронного судочинства в Україні. https://www.naiiu.kiev.ua/files/kafedru/app/KS_2018.pdf

Розділ III

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНІ ПРОВАДЖЕННЯ

3.1. Загальна характеристика адміністративно-процесуальних проваджень

Адміністративний процес представляє собою сукупність окремих адміністративних проваджень, кожне з яких характеризує певну послідовність процесуальних дій, які необхідно здійснити для досягнення поставленої мети в публічному адмініструванні чи в адміністративному судочинстві.

В ст. 3 Конституції України встановлені принципи за якими реалізуються відносини між людиною і державою, в особі її органів, посадових і службових осіб, а саме: «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.»

Діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів владних повноважень, їх посадових і службових осіб проявляється у їх різноманітних діях, виданні юридичних актів, підготовці й прийнятті планової і звітної документації, розгляді конфліктних ситуацій, відновленні порушених прав фізичних і юридичних осіб, здійсненні заходів з соціально-економічного розвитку територій обслуговування. Виконання різноманітних функціональних обов'язків забезпечується адміністративною діяльністю, яка реалізується шляхом адміністративно-правових проваджень.

Отже, адміністративне провадження – це регламентований положеннями нормативно-правових актів порядок діяльності органів (посадових осіб) із вирішення адміністративних справ, а відтак адміністративний процес складається з окремих проваджень.

Адміністративні провадження реалізуються у діяльності органів публічної адміністрації (публічної служби) і в діяльності адміністративних судів. В Кодексі адміністративного судочинства України (ст. 4 КАС України) публічна служба визначена як діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (не військова) служба, інша державна служба, патронатна служба державних органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування.

Адміністративні провадження, які розглядаються в адміністративному, а не в судовому порядку здійснюються в різних сферах державної діяльності, зокрема, при розгляді питань про видворення за межі України, про адміністративне оскарження, та інші в тому числі нормотворчі, дозвільні, реєстраційні, контрольні, атестаційні, провадження з розгляду звернень громадян тощо.

В порядку адміністративного судочинства реалізуються провадження з розгляду спорів фізичних та юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження їх рішень нормативно-правових актів чи актів індивідуальної дії чи бездіяльності, скарги з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, скарги між суб'єктами владних повноважень із приводу їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень, а також скарги з приводу укладення та виконання адміністративних договорів, скарги за зверненням суб'єкта владних повноважень, а також спори щодо правовідносин, пов'язаних із виборчим процесом чи процесу референдуму.

Як зазначає Битяк Ю.П. виділення окремих проваджень у рамках адміністративного процесу обумовлене низькою чинників. Перш за все, кожне провадження характеризується своїми, притаманними йому, метою та колом завдань, що вирішуються для досягнення цієї мети. Реальний розподіл адміністративного процесу на процесуальні провадження відображує об'єктивну необхідність суспільного розподілення праці та професійної спеціалізації діяльності різних уповноважених суб'єктів. При цьому вирішення конкретних проваджень у рамках адміністративного процесу пов'язане й з необхідністю врегулювання певних, якісно однорідних суспільних відносин, що складаються в адміністративно-процесуальній сфері, та, отже набувають характеру процесуальних відносин¹⁸⁶.

¹⁸⁶ Адміністративне право України. Підручник. За заг. ред. Ю.Б. Битяка. Х. Право. 200. с. 190 (520 с.)

Дійсно на ті чи інші призначення окремих адміністративних проваджень впливають різні умови та цілі, яких необхідно досягти здійснюючи певні провадження. За характером адміністративної справи доцільно розрізняти юрисдикційні та неюрисдикційні провадження.

До юрисдикційних проваджень слід віднести провадження, спрямовані на вирішення справ про адміністративні правопорушення та інші спори. Іншими словами, цей вид адміністративних проваджень має місце тоді, коли йдеться про вирішення справ, в основі яких є порушення норм права, а юрисдикцію сприймати як сукупність повноважень розглядати та вирішувати правові спори і справи про адміністративні правопорушення.

Юрисдикційними адміністративними провадженнями в адміністративному процесі України будуть:

- а) провадження у справах про адміністративні правопорушення;
- б) провадження в адміністративних судах з приводу оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень;
- в) дисциплінарні провадження;
- г) провадження за скаргами громадян тощо.

До неюрисдикційних адміністративних проваджень відносяться провадження, спрямовані на вирішення справ позитивного характеру, що виникають у ході виконавчо-розпорядчої діяльності органів публічної адміністрації. Іншими словами, цей вид адміністративних проваджень має місце тоді, коли йдеться про вирішення справ, не пов'язаних із фактами правопорушень і правових спорів.

За функціональною ознакою в структурі адміністративного процесу виділяють провадження, що здійснюються в сфері діяльності органів публічного адміністрування.

Слід мати на увазі, що термін «адміністрування» походить від лат. «ministrare», що означає «служити». Термін «адміністрування» (лат. administration – керівництво) пов'язують з загальновідомим поняттям керування, керівництво, яке означає здатність керівника, тобто особи, наділеної певними управлінськими повноваженнями, впливати на діяльність підлеглих з метою досягнення цілей організації¹⁸⁷. В Оксфордському словнику термін «адміністрування», виділений як «управління справами»¹⁸⁸.

За функціональними ознаками можна виділити адміністративні провадження такого змісту:

¹⁸⁷ Менеджмент і адміністрування. Навч. видання у 20-ти томах. За заг ред. Д.В. Карамеяєва. Харків, вид. «Гочка». 2010. т. 1. с. 241 (295 с.)

¹⁸⁸ Oxford dictionary. – Oxford: Oxford university Press, 1991

- з вивчення стану справ у відповідних сферах;
- визначення суспільно важливих проблем, що потребують розв'язання, та їх пріоритезації;
- пошуку оптимальних шляхів розв'язання проблем;
- розроблення концепцій реалізації державної політики у відповідних сферах;
- планування ресурсів та заходів, необхідних для реалізації державної політики;
- розроблення проектів законодавчих актів, інших актів законодавства, здійснення контролю за виконанням прийнятих актів;
- проведення моніторингу та оцінювання результатів реалізації державної політики та розроблення на основі такого оцінювання пропозицій щодо її продовження, коригування чи припинення.

В силу різноманітності процесуальної діяльності органів публічного адміністрування та інших суб'єктів владних повноважень дати вичерпну класифікацію адміністративних проваджень неможливо.

Л.М. Белкін зазначає, що на даний момент універсальної класифікації адміністративних процесів (адміністративних проваджень) не запропоновано, оскільки різні автори бачать різні підходи до створення такої класифікації. Вказане пов'язано, очевидно, із тим, що й призводить до великої кількості зовнішньо неузгоджених поглядів. Вказаний автор пропонує, виходячи з широкого (універсального) розуміння адміністративного процесу, під адміністративним провадженням розуміти урегульовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність публічної адміністрації, спрямованої на реалізацію норм відповідних матеріальних галузей права в ході розгляду і вирішенні індивідуально-конкретних спорів¹⁸⁹.

У відповідності до видів адміністративно-правових відносин, що реалізуються в процесі адміністративних проваджень та певної однорідності адміністративно-правових відносин та спільних ознак притаманних цим відносинам, адміністративні провадження доцільно класифікувати за наступними групами:

- а) провадження з підготовки та прийняття нормативних актів;

¹⁸⁹ Л.М. Белкін. Класифікація адміністративних проваджень у контексті широкого розуміння адміністративного процесу в держаному управлінні. Електронний журнал «Державне управління: удосконалення і розвиток». 2013. № 6. <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=8&w=%D0%9B.%D0%9C.%D0%91%D1%94%D0%BB%D0%BA%D1%96%D0%BD>

- б) провадження по прийняттю індивідуальних актів управління;
- в) провадження за зверненням громадян;
- г) провадження по оскарженню рішень, дій або бездіяльності органів публічного адміністрування та їх посадових осіб, що порушують права людини;
- д) провадження по забезпеченню публічної безпеки і порядку;
- е) провадження в справах про адміністративні правопорушення;
- є) дисциплінарні провадження;
- ж) реєстраційно-дозвільні провадження;
- з) провадження з реалізації контрольно-наглядових повноважень;
- і) провадження в процесах приватизації державного майна;
- к) установчі провадження;
- л) паспортні провадження;
- м) митні і податкові провадження;
- н) провадження у сфері доступу до публічної інформації;
- о) провадження у сфері державних (тендерних) закупівель;
- п) атестаційні кадрові провадження;
- р) провадження з діловодства;
- т) інші адміністративні провадження.

Проведений вище перелік адміністративних проваджень не є вичерпним, але він дозволяє сформулювати визначення, що адміністративні провадження це діяльність встановлених державою суб'єктів владних повноважень на забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб в порядку встановленому законом та з оформленням відповідних адміністративно-розпорядчих документів, що видаються спеціальними (виконавчими) органами адміністрування.

Адміністративне провадження – це стадія адміністративного процесу під час якої здійснюється цілеспрямований вплив суб'єкта адміністрування на об'єкт з метою отримання результатів, передбачених законом.

Адміністративні провадження розглядаються у звичайному та прискореному (спрощеному) порядку. Прискорене провадження (наприклад провадження про адміністративні правопорушення) характеризується спрощеною процесуально регламентацією, мінімальною кількістю процесуальних актів, оперативністю і економістів.

Для всіх видів адміністративних проваджень притаманні певні особливості, без наявності яких не буде адміністративно правових відносин.

Такими особливими ознаками є наступні:

– адміністративні провадження здійснюються державними органами та іншими суб'єктами владних повноважень, які уповноважені на виконання таких проваджень;

– адміністративні провадження здійснюються у межах та в порядку встановлених законом;

– адміністративні провадження здійснюються за певними стадіями, етапами, окремими процесуальними діями;

– адміністративні провадження спрямовані на вирішення адміністративних справ, тобто встановлення таких обставин і фактів, які ґрунтуються на законі (праві) і тягнуть певні юридичні наслідки;

– одна із сторін є суб'єктом владних повноважень оскільки між громадянами адміністративно-правові відносини не виникають, а сторони в адміністративному провадженні, як правило не є нерівними оскільки адміністративно правові відносини можуть виникати і без згоди сторін;

– адміністративним провадженням притаманні відносини адміністративних зобов'язань, виконання яких потребує використання публічною адміністрацією владних повноважень;

– результати адміністративних проваджень оформлюється у відповідних процесуальних документах;

– рішення прийняті за результатами адміністративних проваджень можуть бути оскаржені в адміністративному або судовому порядку;

– адміністративні провадження здійснюються за принципами, встановленими Кодексом України про адміністративні правопорушення, Кодексом адміністративного судочинства України, законами України «Про державну службу України», «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про звернення громадян», галузевими законами, такими як Закон України «Про Національну поліцію», Закон України «Про Дисциплінарний статут національної поліції України», нормативними актами центральних органів виконавчої влади.

Адміністративні провадження – це прояв організаційно-розпорядчої та виконавчої діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, інших суб'єктів владних повноважень.

3.2. Адміністративні процедури в адміністративному процесі

Розробка, прийняття, виконання, оскарження адміністративно-процесуальних актів, оскарження індивідуальних адміністративних актів органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, посадових осіб цих органів з реалізації прав, свобод і інтересів фізичних і юридичних осіб забезпечуються певними організаційно-управлінськими діями і в порядку встановленими законами або підзаконними актами.

Такі дії визначаються як «правові процедури» і представляють собою сукупність дій чи операцій за допомогою яких реалізується той чи інший процес чи етап, стадія, виражаючи зміст відповідної технології.

Правова процедура за думкою С.М. Гусарова і В.К. Білоуса характеризується наступними ознаками:

- попередньо визначена її модель застосування в реальному житті з метою досягнення потрібного результату;
- визначена юридична сила, тобто норми, які визначають процедурну діяльність, закріплені в законі, як і основні межі регулятивного впливу процедурних норм. Процедурні норми не стосуються змістової (внутрішньої) сторони реалізації основних норм, вони тільки передбачають зовнішній процес їх впровадження;
- синхронність, тобто з виникненням основної норми одночасно приймається і процедурна, що забезпечує єдність правотворчості і правореалізації, теорії і практики;
- законність – відповідність процедури нормативній моделі закріпленій моделі в нормативно-правовому акті;
- ознаки демократизму правової процедури стосуються тільки тих, що стосуються владних повноважень¹⁹⁰.

Вся публічна діяльність реалізується через правові процедури, а процедури, виконання яких забезпечує адміністративний процес, прийнято вважати адміністративними процедурами.

Адміністративні процедури, їх правові якості і доступність безпосередньо впливають на здійснення фізичними і юридичними особами своїх прав і свобод та законних інтересів.

«Адміністративна процедура» з точки зору своєї внутрішньої структури розглядається як система послідовно виконуваних

¹⁹⁰ С. Гусаров, В. Білоус. Оприлюднення адміністративних процедури адміністративного процесу в адміністративному праві України. URL:Info-library.com.ua

уповноваженими суб'єктами організаційних дій, оформлених в проміжних і остаточних рішеннях по кожній адміністративній справі.

Основними стадіями адміністративних процедур являються: порушення адміністративного провадження; розгляд адміністративної справи; прийняття рішення по адміністративній справі (прийняття адміністративного акту); перегляд рішення по адміністративній справі; виконання рішення по адміністративній справі¹⁹¹.

Кожний вид адміністративно-процесуальної діяльності забезпечується відповідними адміністративними процедурами, які залежать від роду і характеру адміністративно-правових відносин, реалізуємих в даному виді процесу (управлінський, контрольний, судовий, наглядовий тощо).

Як слушно зауважує Н.В. Галіцина, процедурні норми повинні складати основу позитивної діяльності органів публічної влади. Чітке встановлення адміністративних процедур сприяє створенню комфортних умов взаємодії громадян і державних органів, забезпеченню ефективного функціонування виконавчих структур, їхньої відкритості, прозорості процесу підготовки і прийняття управлінських рішень, обмеженню адміністративного свавілля і посадових зловживань¹⁹².

Чинне законодавство України щодо регулювання адміністративних процедур в діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, судових органів має низку недоліків та прогалин. В зв'язку з цим однією зі складових адміністративної реформи на сучасному етапі є становлення та розвиток інституту адміністративних процедур і, перш за все, вдосконалення їх нормативного забезпечення, яке неможливе без визначення поняття, змісту та призначення адміністративних процедур в адміністративному процесі.

Спроби законодавчого визначення терміну «адміністративні процедури» почалися з розробки проекту Адміністративно-процедурного кодексу України ще на початку XXI століття, який мав визначити загальні засади взаємодії органів публічної влади з фізичними та юридичними особами, орієнтуючись на права та законні інтереси останніх. Проте цей нормативно-правовий акт так не було прийнято, а на заміну йому було подано проект Закону

¹⁹¹ Понятие административных процедур. URL: www.grandars.ru Проведение «Административное право»

¹⁹² Н.В. Галіцина. Адміністративна процедура як інститут адміністративного процесу // Форум права. – 2010. – -63 – 177. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.

України «Про адміністративні процедури», який вже тривалий час знаходиться на розгляді у Верховній Раді України. Частина 1 статті 2 проекту Закону України «Про адміністративні процедури» встановлює, що адміністративна процедура – це визначений законодавством порядок здійснення адміністративного провадження, а адміністративне провадження визначається як сукупність процедурних дій, послідовно вчинених адміністративним органом, і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення адміністративної справи, що завершується прийняттям і, в необхідних випадках, виконанням прийнятого адміністративного акта.

Практичні питання пов'язані з адміністративним провадженням в органах виконавчої влади і місцевого самоврядування, регулюють такі нормативно-правові акти, як Конституція України, Закон України «Про місцеві державні адміністрації», Закон України «Про державну службу», Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», Закон України «Про звернення громадян», Кодекс адміністративного судочинства України, постанова Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 р. № 348 «Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації», Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України» від 18 липня 2007 року № 950 інші підзаконні акти Кабінету Міністрів України, укази Президента України спрямовані на забезпечення конституційних прав громадян на звернення та реалізацію цих прав, а також нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування.

В Законі України «Про звернення громадян» міститься ряд положень, що носять процедурний характер. Зокрема, здійснення адміністративної процедури регламентується статтями 14-20 зазначеного закону (розгляд скарг громадян, термін подання скарги, права громадянина при розгляді заяви чи скарги, обов'язки органів державної влади, місцевого самоврядування та інших суб'єктів щодо розгляду заяв чи скарг, термін розгляду звернень громадян).

Визначальним законодавчим актом, що містить адміністративно-процедурні норми, є Кодекс адміністративного судочинства України.

Частина 2 статті 2 КАС України встановлює перелік вимог, які перевіряє суд у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, яким ці рішення, дії,

бездіяльність мають відповідати. Фактично, цією нормою законодавець закріплює основні принципи адміністративної процедури. Проте, очевидною проблемою застосування цієї норми публічними службовцями є те, що вона міститься у законодавчому акті, призначеному регламентувати передусім діяльність судів, а не публічної адміністрації.

Практика, на жаль, істотно відрізняється у цьому контексті – публічні службовці традиційно орієнтуються на принцип законності, що є необхідною складовою, але не надто ознайомлені з іншими згаданими вимогами¹⁹³.

Додатково можна назвати і інші законодавчі акти, які встановлюють адміністративно-процедурні норми та регламентують різні напрями діяльності тих чи інших органів публічної влади. Зокрема, це Податковий, Митний кодекси України, Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності».

Визначення поняття і змісту адміністративної процедури не міститься в жодному чинному нормативно-правовому акті Української держави, однак цей термін визначається і вченими-адміністративістами та фахівцями інших галузей права. Братель С.Г. зауважує, що відсутність єдиного підходу до змісту поняття «адміністративна процедура» передбачає невизначеність статусу органів публічної влади, а також недотримання вимог законності під час здійснення управлінських дій і прийняття владних рішень. Неврегульованість цих питань на законодавчому, теоретичному та практичному рівнях призводить до неспроможності взаємодії органів виконавчої влади із громадянами та їх об'єднаннями¹⁹⁴.

Термін «процедура» в українській науковій літературі з'явився шляхом його запозичення і походить від латинського «procedo», що означає «проходжу, просуваюся»¹⁹⁵. Лексичне значення терміну «процедура» визначається як порядок, наступність, послідовність у вчиненні відповідних дій для досягнення певного резуль-

¹⁹³ Школик А. Стан розвитку адміністративно-процедурного права в Україні та доцільність його зміни Адміністративна процедура: особливості формування української концепції : матеріали Круглого столу, м. Харків, 15 вересня 2017 р. – Харків : Національна академія правових наук України, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, 2017. – С. 16-17 (С. 14 -21) (112 с.)

¹⁹⁴ Братель С. Г. Поняття та ознаки адміністративних процедур / С. Г. Братель // Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2014. – Випуск 1. – Том 2. – С. 66 (С. 66-69). – (Серія: Юридичні науки)

¹⁹⁵ Шкільний словник іншомовних слів // Укладач О. Давидова. – Тернопіль: Підручники і посібники, 2007. – С. 289 (432 с.)

тату¹⁹⁶; офіційно встановлений чи узвичаєний порядок здійснення, виконання або оформлення чого-небудь¹⁹⁷; офіційний порядок дій, виконання, обговорення чого-небудь; офіційно встановлений чи прийнятий за звичаєм порядок, послідовність дій для здійснення або оформлення будь-яких справ¹⁹⁸.

Процедура передбачає впорядковані, послідовні дії, спрямовані на досягнення певної мети (оформлення, виконання, здійснення, обговорення якої-небудь справи). Її слід розглядати крізь призму суспільних відносин; тобто послідовні дії, які складають процедуру, повинні врегульовуватися визначеними нормами права та спрямовуватися на досягнення правового результату, який відображається у певних правових наслідках¹⁹⁹. І. М. Барциц пропонує розуміти процедуру як вияв специфічних юридичних режимів застосування права²⁰⁰; Тарасова В. А. вважає, що процедура є формою правового регулювання діяльності відповідних органів, яка за наявності певних причин може набути форми процесу²⁰¹.

Юридичну процедуру розглядають як «особливий нормативний порядок здійснення юридичної діяльності, тобто визначену юридичну форму, а також організуючий засіб забезпечення не примусової реалізації права»²⁰². Юридична процедура є особливим нормативно встановленим порядком здійснення юридичної діяльності, що видно, наприклад, на регламенті Кабінету Міністрів України²⁰³

¹⁹⁶ Юридична енциклопедія / ред. Ю. С. Шемшученко [та ін.]; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К.: Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 2003. – Т. 5. – С. 185 (736 с.)

¹⁹⁷ Новий тлумачний словник української мови у 3-х томах (42000 слів) – 2-ге вид., випр. – Київ: Видавництво «Аконіт», 2005. – Т. 3. – С. 63 (862 с.)

¹⁹⁸ Ожегов С.И. Словарь русского языка / С.И. Ожегов. – М.: Советская энциклопедия, 1973. – 846 с. Юридичні терміни: тлумачний словник / [В. Г. Гончаренко, П. П. Андрушко, Т. П. Базова та ін.]; за ред. В.Г. Гончаренка. – К.: Либідь, 2003. – С. 470 (320 с.)

¹⁹⁹ Братель С. Г. Природа та особливості адміністративних процедур // *Visegrad Journal on Human Rights*. – 2/2014. – С. 99-100 (С. 99-103)

²⁰⁰ Барциц И. Н. Приоритетные направления совершенствования административных процедур И. Н. Барциц. Государство и право. – 2008. – № 3. – С. 5 (С. 5-11.)

²⁰¹ Тарасова В. А. Процедурная форма деятельности органов социального обеспечения В. А. Тарасова Советское государство и право. – 1973. – № 11. – С. 112-113 (С. 112-115.)

²⁰² Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: Учебник [Текст] А.В. Малько, Н.И. Матузов. – М.: Юрист, 2004. – С. 371 (541 с.)

²⁰³ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України» від 18 липня 2007 року № 950. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF>

в якому в главі 2 «Процедури підготовки» детально розписані всі процедури підготовки актів нормативного характеру Кабінету Міністрів України.

В Регламенті вказано, що акти Кабінету Міністрів України нормативного характеру видаються у формі постанов. Постанови Кабінету Міністрів видаються з питань:

затвердження положення, статуту, порядку, регламенту, правил, методики та в інших випадках, коли суспільні відносини потребують нормативно-правового врегулювання;

затвердження, прийняття міжнародного договору або приєднання до нього.

Акти Кабінету Міністрів з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань видаються у формі розпоряджень.

Розпорядження Кабінету Міністрів видаються з питань:

схвалення концепції реалізації державної політики у відповідній сфері, концепції державної цільової програми та концепції закону, директив, урядової заяви, листа, звернення, декларації, меморандуму тощо;

затвердження державної цільової програми, плану заходів;

утворення та затвердження складу робочих груп з питань ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;

виділення коштів з резервного фонду державного бюджету;

делегування повноважень Кабінету Міністрів органам виконавчої влади у передбачених законом випадках;

передачі майна;

кадрових та інших питань організаційно-розпорядчого характеру.

Постанова Кабінету Міністрів набирає чинності з дня її офіційного опублікування, якщо інше не передбачено такою постановою, але не раніше дня її опублікування.

Постанови Кабінету Міністрів України публікуються в офіційних виданнях – Офіційному віснику України та газеті «Урядовий кур'єр».

Розпорядження Кабінету Міністрів набирає чинності з моменту його прийняття, якщо таким розпорядженням не встановлено пізніший строк набрання ним чинності, а датою видання акта Кабінету Міністрів є дата його прийняття на засіданні Кабінету Міністрів.

Проекти актів Кабінету Міністрів України готуються на основі та на виконання Конституції і законів України, актів Президента України, постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно

до Конституції та законів України, актів Кабінету Міністрів, доручень Прем'єр-міністра, а також за ініціативою членів Кабінету Міністрів, центральних органів виконавчої влади, державних колегіальних органів, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій з дотриманням вимог цього Регламенту.

Розроблення проекту акта починається невідкладно після отримання відповідного завдання та триває виходячи з необхідності врахування у загальному часі підготовки проекту акта вимог, встановлених цим Регламентом щодо часу, достатнього для погодження проекту акта заінтересованими органами, та часу, достатнього для проведення Мін'юстом правової експертизи.

Проекти актів Кабінету Міністрів, що стосуються укладення, виконання та припинення дії міжнародних договорів України, готуються відповідно до Закону України «Про міжнародні договори України».

Проекти регуляторних актів Кабінету Міністрів готуються з урахуванням особливостей, передбачених Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», та відповідно до Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта²⁰⁴.

Проекти актів з питань утворення та організації роботи комітету з призначення керівників особливо важливих для економіки підприємств і комісії з відбору керівників особливо важливих для економіки підприємств, оголошення відбору вносяться на розгляд Кабінету Міністрів Міністром Кабінету Міністрів. Проекти актів Кабінету Міністрів про призначення чи погодження кандидатур претендентів на посаду керівників і членів наглядових рад таких підприємств вносяться на розгляд Кабінету Міністрів Міністром Кабінету Міністрів на підставі рішення комітету з призначення.

Проекти актів Кабінету Міністрів оформляються згідно з Правилами підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України²⁰⁵.

Проекти постанов Кабінету Міністрів, якими затверджуються технічні регламенти, розроблені на основі актів законодавства Європейського Союзу, оформляються з урахуванням особливостей,

²⁰⁴ Методика проведення аналізу впливу регуляторного акта, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 11 березня 2004 р. № 308 (Офіційний вісник України, 2004 р., № 10, ст. 612).

²⁰⁵ Правила підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 6 вересня 2005 р. № 870 (Офіційний вісник України, 2005 р., № 36, ст. 2200)

визначених Правилами, затвердженими постановою Кабінету Міністрів України від 18 червня 2012 р. № 708.

Проект акта та матеріали до нього готуються в електронній формі із застосуванням засобів кваліфікованого електронного підпису чи печатки з урахуванням засад реалізації органами виконавчої влади принципів державної політики цифрового розвитку, крім випадків наявності обґрунтованих підстав для їх підготовки у паперовій формі, зокрема:

- підготовки проекту акта, який містить інформацію з обмеженим доступом;
- неможливості застосування матеріалів до відповідного проекту акта як оригіналів в електронній формі згідно з вимогами законодавства;
- підготовки проекту акта з питань, пов'язаних із запобіганням виникненню надзвичайних ситуацій, ліквідацією їх наслідків, або з інших питань, пов'язаних з виникненням загрози життю та/або здоров'ю населення, а також з невідкладних питань щодо проведення антитерористичної операції та обороноздатності держави.

Розробниками проектів актів Кабінету Міністрів України є міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, державні колегіальні органи, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації відповідно до своєї компетенції.

Підготовку проектів актів Кабінету Міністрів з питань забезпечення його діяльності та організації діяльності Секретаріату Кабінету Міністрів за дорученням Прем'єр-міністра здійснює Мін'юст або інше міністерство відповідно до компетенції для подальшого внесення в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів відповідного проекту акта.

Головним розробником проектів актів Кабінету Міністрів з питань, пов'язаних із здійсненням Кабінетом Міністрів повноважень суб'єкта управління або загальних зборів суб'єкта господарювання державного сектору економіки, є Мінекономрозвитку, а проектів актів з питань управління державними банками, – Мінфін.

Якщо питання, що потребує врегулювання, належить до компетенції кількох органів виконавчої влади, розробником проекту акта Кабінету Міністрів є орган, компетенція якого у відповідній сфері правового регулювання є домінуючою. Інші органи виконавчої влади, що відповідно до компетенції беруть участь у розробленні проекту акта або його погодженні, є заінтересованими органами.

Проект акта Кабінету Міністрів підлягає обов'язковому погодженню усіма заінтересованими органами, а також Мінфіном та Мінекономрозвитку (за винятком проекту розпорядження з кадрових питань та щодо зміни особи, уповноваженої на підписання міжнародного договору України, зміни персонального складу Міжвідомчої комісії з міжнародної торгівлі, а також проектів актів з питань утворення та організації роботи комітету з призначення керівників особливо важливих для економіки підприємств і комісії з відбору керівників особливо важливих для економіки підприємств, оголошення відбору та призначення чи погодження кандидатур претендентів на посаду керівників і членів наглядових рад таких підприємств).

Проект акта Кабінету Міністрів щодо затвердження положення про центральний орган виконавчої влади підлягає обов'язковому погодженню з Нацдержслужбою в частині функціонального обстеження з метою недопущення дублювання повноважень. У разі ненадання Нацдержслужбою такого висновку у зазначений строк проект акта вважається погодженим за вмовчанням.

Проект акта Кабінету Міністрів з питань інформатизації, електронного урядування, формування і використання національних електронних інформаційних ресурсів, розвитку інформаційного суспільства, електронної демократії, надання адміністративних послуг або цифрового розвитку підлягає обов'язковому погодженню з Державним агентством з питань електронного урядування, яке проводить його цифрову експертизу.

Проект акта Кабінету Міністрів про утворення урядової комісії з розслідування причин виникнення надзвичайної ситуації, а також з питань, пов'язаних із здійсненням Кабінетом Міністрів повноважень суб'єкта управління або загальних зборів суб'єкта господарювання державного сектора економіки щодо утворення, організації діяльності та ліквідації наглядової ради та виконавчого органу, обрання та припинення повноважень членів наглядової ради і голови та членів виконавчого органу, не підлягає обов'язковому погодженню з усіма заінтересованими органами, а також Мінфіном та Мінекономрозвитку.

До розроблення проекту акта Кабінету Міністрів можуть залучатися за згодою народні депутати України, науковці та інші фахівці, а також представники об'єднань громадян.

Під час підготовки проекту акта Кабінету Міністрів України з питань, що стосуються прав інвалідів, такий проект акта в обов'язковому порядку надсилається всеукраїнським громадським

організаціям інвалідів, їх спілкам відповідно до статутної діяльності. Результати обговорення таких проектів актів всеукраїнськими громадськими організаціями інвалідів, їх спілками відображаються у пояснювальній записці.

В процесі підготовки проекту акта Кабінету Міністрів з питань, що стосуються функціонування місцевого самоврядування, прав та інтересів територіальних громад, місцевого і регіонального розвитку (згідно з тематикою консультацій, визначених Законом України «Про асоціації органів місцевого самоврядування»), такий проект акта в обов'язковому порядку надсилається всеукраїнським асоціаціям органів місцевого самоврядування.

При розробці проекту акта Кабінету Міністрів розробник аналізує стан справ у відповідній сфері правового регулювання, причини, які зумовлюють необхідність підготовки проекту, визначає предмет правового регулювання, механізм вирішення питання (зокрема із застосуванням інформаційно-комунікаційних технологій), що потребує врегулювання, передбачає правила і процедури, які, зокрема, унеможливили б вчинення корупційних правопорушень, а також робить прогноз результатів реалізації акта та визначає критерії (показники), за якими оцінюватиметься ефективність його реалізації.

Якщо реалізація акта потребує фінансування з державного чи місцевого бюджетів, розробник проводить необхідні фінансово-економічні розрахунки. Фінансово-економічні розрахунки під час підготовки проекту акта Кабінету Міністрів проводяться за метою, що розробляється та затверджується Мінфіном.

До проекту акту управління, який готується Кабінет Міністрів України додається: пояснювальна записка, у якій викладається мета, якої планується досягти з прийняттям акта, та підстава розроблення проекту, наводиться опис проблеми, яка потребує розв'язання, зазначається механізм її вирішення, а також прогноз впливу реалізації акта на основні показники у відповідній сфері, у тому числі зазначаються можливі шляхи мінімізації негативного впливу (у разі наявності), відображається позиція заінтересованих органів та заходи, здійснені для врегулювання розбіжностей (якщо проект акта подано з розбіжностями), а також позиція заінтересованих сторін (представники окремих верств (груп) населення, суб'єкти господарювання, громадські об'єднання тощо), на яких впливатиме реалізація акта у разі його прийняття, наводиться фінансово-економічне обґрунтування проекту акта, зазначаються відомості про наявність або відсутність у проекті акта визначених

правил і процедур, які можуть містити ризики вчинення корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних з корупцією, відсутність ознак дискримінації. Якщо реалізація акта не потребує фінансування з державного чи місцевого бюджетів, інформація про це окремо зазначається в записці.

До пояснювальної записки додаються фінансово-економічні розрахунки, прогноз впливу реалізації акта на ключові інтереси заінтересованих сторін, а також пропозиції за результатами громадської антикорупційної експертизи проекту акта (у разі її проведення). Крім того, можуть додаватися довідкові та інші інформаційно-аналітичні матеріали, що обґрунтовують необхідність прийняття акта;

Якщо члени Кабінету Міністрів, які висловили пропозиції щодо внесення поправок та необхідності уточнення окремих положень проекту акта, у визначений строк не подали до Секретаріату Кабінету Міністрів свої пропозиції, проект акта з відповідним обґрунтуванням у редакції, що розглядалася на засіданні Кабінету Міністрів, подається Секретаріатом Кабінету Міністрів Прем'єр-міністрові для підписання.

Протасов В.Н. ототожнює юридичну процедуру з правовою, і визначає її як «особливий порядок правовідносин, що здійснюється відповідно заздалегідь установлені моделі». В той же час, «юридична процедура має всі властивості соціальної процедури, а її специфічні риси обумовлені тим, що вона діє в правовому середовищі, врегульована правовими нормами, структурована правовими відносинами, спрямована на правовий результат тощо»²⁰⁶, а Серeda О.О. вважає, що між поняттями «юридична процедура» та «правова процедура» все ж таки є різниця, яка полягає в тому, що юридична процедура є явищем ширшим, оскільки юридична процедура може бути і неправовою, наприклад, у випадку «порушення норм права, тобто вчинення правопорушення, за умови, що процедура виконується неграмотно в самому процесі її здійснення, а результат фіксується правильним документом»²⁰⁷.

Будь-які процедури юридичного характеру спрямовані на вирішення індивідуальних адміністративних справ, які, у свою чергу, є зібранням юридичних документів, на підставі яких державний

²⁰⁶ Протасов В.Н. Юридическая процедура / В.Н. Протасов. М.: Юрид. лит., 1991. – С. 6-7 (79 с.)

²⁰⁷ Серeda О.О. Деякі аспекта співвідношення понять «правова процедура» та «юридична процедура» у контексті сучасної юридичної науки / О.О. Серeda // Держава і право. – 2003. – Вип. 34. – С. 120 (С. 117-121)

орган підтверджує якісь права, обов'язки юридичних і фізичних осіб або факти, дії, події; санкціонує, веде реєстрацію таких фактів, дій або здійснює контроль (нагляд), будь-які перевірки та інші управлінські процедури. В юридичному розумінні процедурами в адміністративному праві в Україні є зовнішні форми встановлення і вираження загальнообов'язкових правил поведінки, які регулюють суспільні відносини, що виникають у сфері державного управління. За допомогою процедур нормативно-правові акти органів законодавчої та виконавчої влади встановлюють правила реалізації державними органами (посадовими особами), а в деяких випадках і недержавними органами й організаціями завдань і функцій у процесі здійснення управлінської діяльності²⁰⁸.

Авер'янов В.Б. підкреслював, що » з-поміж проблем адміністративного праворозуміння особливого важливого значення набуває зміна ставлення до процесуальних аспектів функціонування органів публічної адміністрації. Адже реалізація владних повноважень з боку органів публічної адміністрації потребує відповідної процесуальної (процедурної) форми. Стосовно цих органів діє пряме конституційне застереження: «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише у спосіб, що передбачені Конституцією України та законами України» (частина друга статті 119 Конституції України). У зв'язку з цим значення, так званих, «адміністративних процедур» істотно зростає»²⁰⁹.

Поняття «адміністративна процедура» змістовно наповнено двома складовими: по-перше, процедура є порядком вчинення дій для досягнення певного результату, а по-друге, термін «адміністративний» в науці тлумачиться як той, що пов'язаний з управлінням, так і той, що покликаний служити. Таке розуміння базової категорії адміністративного права зумовлює існування двох типів правовідносин, що виникають у сфері публічного управління: з одного боку, це ті відносини, що мають управлінський характер, виникають за ініціативою владарюючих суб'єктів, в яких на приватних осіб покладається здебільшого виконання обов'язків; з ін-

²⁰⁸ Алімов Р.С. Процедури в адміністративному праві України: теорія і практика: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» Р.С. Алімов: Держ. податк. адмін. України, Акад. держ. податк. с України. – Ірпінь, 2002. – 16 с.

²⁰⁹ Авер'янов В.Б. Значення адміністративних процедур у реформуванні адміністративного права. Часопис Київського університету права. – 2009. – № 3. – С. 9 (С. 8 – 14)

шого – у відносинах з публічною адміністрацією приватні особи реалізують значну частину своїх прав. Як зауважує І.В. Бойко, ці два типи правовідносин потребують для свого врегулювання відмінних принципів і правил²¹⁰.

У адміністративно-процесуальному праві переважає думка, згідно з якою адміністративні процедури – це процесуальний порядок розгляду органами виконавчої влади адміністративних справ. С.С. Овчарук визначає адміністративну процедуру як «сукупність правових норм, що детально регламентують правовий статус органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування (їх службовців), їх внутрішню організаційну діяльність, правила здійснення ними обумовлених Конституцією та законодавством їх завдань, функцій та обов'язків, включаючи питання застосування до них за неналежне виконання (невиконання) функцій, обов'язків, спричинення внаслідок цього шкоди людині та суспільству, незалежно від рангу посади таких важелів, як адміністративна, кримінальна, цивільна та інша юридична відповідальність»²¹¹. В.П. Тимошук характеризує адміністративну процедуру, як визначений законодавством, порядок розгляду й вирішення адміністративними органами індивідуальних адміністративних справ²¹². Миколенко О.І. адміністративну процедуру бачить як врегульовану адміністративно-процедурними нормами послідовність дій суб'єктів нормотворчої і правозастосовчої діяльності структурованих відповідними процедурними відносинами щодо прийняття нормативно-правових актів управління та вирішення адміністративних справ²¹³. О.С. Лагода вважає, що адміністративна процедура – це установлений законом порядок розгляду та вирішення індивідуальних справ органами виконавчої влади й місцевого самоврядування, який закінчується

²¹⁰ Бойко І. В. Адміністративна процедура – поняття, ознаки і види // Державне будівництво та місцеве самоврядування : за заг. ред.: С. Г. Сergyoga та ін. – Х.: Право, 2017. – Вип. 33. – С. 116-117 (С. 113-122.)

²¹¹ Овчарук С.С. Адміністративні процедури в умовах формування правової держави: проблеми теорії та практика реалізації: монографія / С.С. Овчарук; за заг. ред. Курила В.І. – К., 2014. – С. 135 (355 с.)

²¹² Тимошук В. П. Адміністративні процедури за участю громадян / В.П. Тимошук // Державне управління: проблеми адміністративної теорії та практики В.П. Тимошук; за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – С. 211 (С. 195-211.)

²¹³ Миколенко О. І. Місце адміністративного процедурного права в системі юридичних знань та системі права України автореф дис. канд. юрид. наук. 12.00.07 «Адміністративне право та процес: фінансове право; інформаційне право / О. І. Миколенко. – Запоріжжя, 2011. – С. 29 (40 с.)

прийняттям адміністративного акта або укладанням адміністративного договору²¹⁴.

Бахрах Д.М., Россинський Б.В., Стариков Ю.Н. відзначають, що не лише дефініція «адміністративна процедура» чітко не визначається ані українським законодавством, ані науковою спільнотою, це поняття також чітко не відмежоване від понять «адміністративний процес» та «адміністративне провадження». Так, деякі вчені розглядають процес як різновид процедури, причому, найбільш досконалий²¹⁵; інші, навпаки, вважають адміністративну процедуру витоком процесу²¹⁶; деякі взагалі проводять розмежування між «процесом» та «процедурою», вважаючи дані поняття рівнозначними²¹⁷. Поряд з тим, є вчені, які визначають адміністративні процедури як складовий елемент адміністративного процесу²¹⁸.

Автор даного дослідження підтримує позицію, виходячи з якої найбільш прийнятною є «широка» (управлінська) концепція визначення адміністративного процесу, адже «саме широке розуміння адміністративного процесу відповідає сучасним нормам розвитку правової науки і втіленим у Концепції адміністративної реформи України принципам трансформації публічного управління в дієвий інструмент реалізації громадянами своїх прав і свобод, інструмент захисту людини від неправомірних дій і адміністративних актів із боку органів управління і їхніх службовців». Юрисдикційна діяльність є лише незначною частиною виконавчо-розпорядчої діяльності, а зведення адміністративного процесу до розгляду індивідуальних справ по суті відкидає управлінський характер і отожднює адміністративний процес із кримінальним і цивільним процесами,

²¹⁴ Лагода О.С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О.С. Лагода ; Національний університет ДПС України. – Ірпінь, 2007. – С. 4 (21 с.)

²¹⁵ Бахрах Д.Н. Административное право: учебник [для вузов] / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма, 2007. – С. 576 (816 с.)

²¹⁶ Тарасова В.А. Процедурная форма деятельности органов социального обеспечения / В.А. Тарасова // Советское государство и право. – 1973. – № 11. – С. 112-113 (С. 111-115)

²¹⁷ Якимов А.Ю. Административно-юрисдикционный процесс и административно-юрисдикционное производство / А.Ю. Якимов // Государство и право. – 1999. – № 3. – С. 6 (С. 5-10)

²¹⁸ Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: курс лекций / А.В. Малько, Н.И. Матузов. – М.: Юристъ, 1999. – С. 404 (627 с.)

що неможливо визнати правильним. Адміністративний процес слід визначити як «вид юридичного процесу, який регламентує порядок розгляду та розв'язання конкретних адміністративних справ; як діяльність, що ґрунтується на нормах адміністративного процесуального права, виконавчих органів держави, їх посадових осіб, а також інших уповноважених на те суб'єктів щодо реалізації норм матеріального адміністративного права, а в низці випадків – матеріальних норм інших галузей права»²¹⁹. Прихильниками широкого розуміння адміністративного процесу виступають і вчені Ю.П. Битяк і В.В. Зуй, які вказують, що адміністративний процес – це відповідна процедура, що відбувається в рамках, установлених процесуальними правовими нормами, а їх сукупність становить провадження. Сукупність різних видів проваджень, у свою чергу, утворює адміністративний процес²²⁰.

Адміністративний процес слід розуміти як урегульований нормами адміністративно-процесуального права порядок розгляду індивідуально-визначених справ у сфері виконавчої діяльності органів державної влади, а у передбачених законом випадках й іншими уповноваженими на те органами. Іншими словами, у широкому розумінні адміністративний процес – це вся сукупність адміністративних проваджень. Управлінський підхід передбачає поширення поняття адміністративного процесу не тільки на юрисдикційну, а й на регулятивну, тобто на всю нормотворчу та правозастосовну діяльність адміністративних органів.

Стосовно органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування може застосовуватися термін «публічна адміністрація», отже, адміністративний процес в широкому розумінні охоплює і діяльність публічної адміністрації²²¹.

Отже, виходячи з позиції широкої концепції щодо розуміння адміністративного процесу, категорія «адміністративна процедура» виступає його елементом, складовою частиною.

А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко, Р.С. Мельник вважають, обґрунтовуючи свою позицію, що адміністративний процес є правовою категорією, яка має місце виключно в межах діяльності

²¹⁹ Бандурка О. М. Адміністративний процес : підручник для вищих навч. закладів / О. М. Бандурка, М. М. Тищенко. – К. : Літера ЛТД, 2001. – С. 7-9, 12 (336 с.)

²²⁰ Битяк Ю. П. Административное право Украины (Общая часть): учеб. пособие / Ю. П. Битяк, В. В. Зуй. – Х.: Одиссей, 1999. – С. 165 (224 с.)

²²¹ Галіцина Н. В. Адміністративна процедура як інститут адміністративного процесу / Н. В. Галіцина // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 164-165 (С. 163-177)

спеціалізованого (адміністративного) суду; адміністративна процедура – це правова категорія виключно позасудового характеру²²².

Г.В. Філатова зазначає, що юридичний процес і юридична процедура, а за аналогією й адміністративний процес та адміністративна процедура, співвідносяться як зміст і форма, вона визначає адміністративну процедуру як нормативно-правове закріплення (правову модель) певних видів діяльності, що реалізуються в межах адміністративних правовідносин і відбиваються в певній, встановленій законом, правовій формі²²³.

Миколенко О.І., Тимошук В.П., Коломоєць Т.О. виділяють досить протилежні одна одній характеристики адміністративної процедури: динамічність та статичність. Так, Миколенко О.І. вказує, що процедура завжди перебуває в динаміці, але ця динаміка відбувається не хаотично, а за певним алгоритмом. Процедура залишається послідовністю дій, об'єднаних спільною метою, тобто поняттям динамічним, але, як і будь яка дія, набуває свого зовнішнього вираження в поняттях статичних²²⁴. В свою чергу В.П. Тимошук говорить про процедуру як про встановлений порядок розгляду й розв'язання справи (модель провадження), а провадження – це вже власне розгляд і розв'язання конкретної справи²²⁵. Т.О. Коломоєць зазначає, що процедура не є рухом або діяльністю і становить лише процесуальні етапи, процедура – це розташовані на часовому відтинку віхи, від яких і до яких здійснюється розвиток явища, його прогрес або регрес²²⁶.

Бевзенко В.М. вважає, що серед галузей права адміністративно-правового циклу й адміністративно-процесуального змісту

²²² Комзюк А.Т. Адміністративний процес України : [навчальний посібник] / А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко, Р.С. Мельник – К. : Прецедент, 2007. – С. 12 (531 с.)

²²³ Філатова А.В. Организационно-правовые основы регламентации административных процедур контрольно-надзорной деятельности в области экономики : автореф дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.14 / А.В. Філатова. – Саратов, 2010. – С. 9 (33 с.); Філатова А. В.Регламенты и процедуры в сфере реализации государственного контроля (надзора): монография / А.В. Філатова; под ред. Н.М. Конины. Саратов: Науч. кн., 2009. – С. 92 (208 с.)

²²⁴ Миколенко О.І. Теорія адміністративного процедурного права : [монографія] / О.І. Миколенко. – Х. : Бурун Книга, 2010. – С. 150-151 (336 с.)

²²⁵ Тимошук В.П. Адміністративні процедури за участю громадян / В.П. Тимошук // Державне управління: проблеми адміністративної теорії та практики / В.П. Тимошук ; за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – С. 198 (С. 195-211.)

²²⁶ Адміністративне право України : [підручник] / [Т.О. Коломоєць, Ю.В. Пиріжкова, Н.О. Армаш та ін.] ; за заг. ред. Т.О. Коломоєць. – К. : Істина, 2009. – С. 240 (480 с.)

можна виділити такі, як: адміністративне (матеріальне право) та адміністративно-процесуальне право (виключно судовий порядок захисту прав, свобод та законних інтересів у публічній сфері). Адміністративна процедура – це, насамперед, інститут адміністративного (матеріального) права, зміст та призначення якого описується в загальній частині цієї галузі права²²⁷. Тим самим вчений відмежовує адміністративні процедури від адміністративного процесу.

Співвідношення поняття «адміністративна процедура» із поняттям «адміністративний процес» можна уявити як співвідношення «статички» і «динаміки», а під процедурою слід розуміти загальний встановлений порядок та вирішення справи адміністративним органом (модель провадження), а під провадженням – власне розгляд та вирішення окремої справи, тобто конкретну активну діяльність²²⁸.

Фролов Ю.М. до основних визначальних ознак адміністративних процедур відносить: публічний характер та особливий суб'єктивний склад (адміністративна процедура здійснюється в публічній сфері, безпосередньо пов'язана із діяльністю органів публічної адміністрації і супроводжується використанням ними відповідних владних повноважень з урахуванням публічних інтересів); нормативний характер (адміністративна процедура врегульована адміністративно-правовими нормами, які чітко регламентують діяльність уповноважених органів та посадових осіб); індивідуальний характер (прийняте у справі рішення стосується конкретних фізичних або юридичних осіб, що перебувають у стосунках з органами публічної адміністрації); безспірний характер (предметом адміністративної процедури є індивідуальні адміністративні справи, в яких не вирішуються суперечки і не розглядаються скарги осіб на дії та рішення публічної адміністрації); стадійний характер (передбачає послідовну реалізацію декількох стадій за умови, що кожен наступний етап має своєю «відправною точкою» правовий результат попереднього етапу); особлива спрямованість (адміністративна процедура не має своїм результатом застосування

²²⁷ Бевзенко В. М. Деякі теоретичні міркування щодо адміністративних процесуальних і процедурних категорій у вітчизняній адміністративно-правовій та адміністративно-процесуальній науці / В. М. Бевзенко // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2011. – № 3. – С. 58 (С. 56-62.)

²²⁸ Адміністративні процедури і адміністративне судочинство в Німеччині : збірник матеріалів. – К. : Німецький фонд міжнародного правового співробітництва, 2006. – С. 85 (180 с.)

примусових заходів, її мета полягає у забезпеченні реалізації прав або обов'язків певного суб'єкту правовідносин у сфері державного управління; адміністративна процедура завершується прийняттям відповідного нормативного акту, обов'язкового для виконання)²²⁹.

Поняття адміністративного акта пов'язується із застосування різних за змістом та призначенням адміністративних процедур. Адміністративні процедури виступають в таких випадках як форма і порядок прийняття адміністративного акту.

Оскільки всі суб'єкти права так чи інакше вступають в різні правовідносини з органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, іншим суб'єктам владних повноважень і їх посадовими особами, то адміністративні процедури вельми різноманітні і широко розповсюджені в суспільній діяльності.

Існують різні підходи до класифікації адміністративних процедур залежно від їх характеру та мети застосування.

Зокрема І.М. Лазарев виділяє такі види адміністративних процедур в діяльності органів виконавчої влади, що взаємодіють з громадянами та їх організаціями: 1) правопредставницькі процедури; 2) процедури, пов'язані із забезпеченням виконання обов'язків громадянами, та їх організаціями; 3) ліцензійно-дозвільні процедури; 4) реєстраційні процедури; 5) контрольно-наглядові процедури; 6) державно-заохочувальні процедури²³⁰.

Класифікація адміністративних процедур в адміністративному праві у вітчизняній науці засновується на розподілі їх за характером адміністративної справи на юрисдикційні та неюрисдикційні. Юрисдикційні адміністративні процедури спрямовані на вирішення справ про адміністративні правопорушення та інші правові конфлікти, в свою чергу неюрисдикційні спрямовані на вирішення справ стосовно відносин позитивного характеру, що виникають у процесі виконавчо-розпорядчої діяльності виконавчих органів²³¹.

²²⁹ Фролов Ю.М. Адміністративні процедури: зміст та особливості / Ю.М. Фролов // Форум права. – 2013. – № 3. – С. 696 (С. 692-698).

²³⁰ Лазарев И. М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» / И. М. Лазарев. – М., 2002. – С. 16 (20 с.)

²³¹ Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. / С. Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2008. – С. 266-267 (624 с.); Галіцина Н. В. Класифікаційний розподіл адміністративних процедур / Н. В. Галіцина // Вісник Запорізького національного університету. – 2010. – № 3. – С. 55 (С. 54-59.)

В.Ю. Машук пропонує класифікувати адміністративні процедури в діяльності органів публічної адміністрації за такими критеріями: 1) характер адміністративної справи (наявність конфлікту); 2) спрямованість діяльності адміністративних органів; 3) суб'єкт ініціативи адміністративно-процедурних відносин; 4) характер наслідків для суб'єкта адміністративних правовідносин; 5) порядок здійснення адміністративної процедури (рівень урегульованості); 6) функціональне призначення адміністративної процедури²³².

С.Т. Гончарук виділяє такі основні види адміністративних процедур: у справах за зверненнями громадян; у справах про адміністративні правопорушення; заохочувальні; дозвоільно-реєстраційні; контрольно-наглядові; установчі; щодо підготовки та прийняття управлінських актів; щодо застосування заходів адміністративного припинення; з питань діловодства та документообігу; з питань кадрової роботи; щодо організації внутрішньоапаратної діяльності; щодо індивідуальних звернень юридичних осіб з питань управлінського характеру та ін.²³³

Залежно від характеру наслідків для суб'єкта адміністративно-правової діяльності: правоутворювальні, правозмінювальні та правоприпинювальні. Залежно від функціонального призначення адміністративної процедури виділяють функціональні (за участю непідлеглих приватних осіб, під час яких найбільш повно реалізується управлінська функція держави) та організаційні (визначаються як певна послідовність та сукупність дій внутрішньо-організаційного характеру, які вчиняються суб'єктами публічної адміністрації), а також або внутрішньоспрямовані та зовнішньоспрямовані. За змістом адміністративні процедури поділяють на матеріальні (закріплюють права та обов'язки у сфері публічного адміністрування) та процесуальні (встановлюють порядок здійснення юрисдикційних процедур)²³⁴.

С.Г. Стеценко серед адміністративних процедур, що реалізуються в діяльності органів публічної адміністрації, пропонує

²³² Машук В.Ю. Види адміністративних процедур: критерії класифікації / В.Ю. Машук // Адміністративне право і процес. – 2014. – № 1 (7). – С. 65 – 66 (С. 60 – 67)

²³³ Гончарук С. Т. Основи адміністративного права України : навч. посіб. / С. Т. Гончарук. – К. : Аванпост-Прим, 2004. – С. 87-88 (200 с.)

²³⁴ Калінін Р.С. Сучасні підходи до визначення поняття та ознаки адміністративних процедур / Р.С. Калінін // Порівняльно-аналітичне право. – 2013. – № 2. – С. 243-247.

відрізняти: процедури про адміністративні правопорушення (що розглядаються в адміністративному, а не судовому порядку); процедури про адміністративні оскарження; нормотворчі процедури; дозвільні процедури; реєстраційні процедури; контрольні процедури; атестаційні процедури та ін.²³⁵

За порядком здійснення адміністративних процедур розрізняють звичайні (формальні) та спрощені (неформальні) адміністративні процедури. Звичайна адміністративна процедура є таким варіантом процедури, що в чітко визначеній законом формі має всі складові (стадії, етапи, дії), дотримання яких є необхідною умовою законності прийнятого рішення органом публічної адміністрації. Спрощена адміністративна процедура дозволяє прийняти рішення в адміністративній справі в порядку, який характеризується мінімальною кількістю процесуальних елементів та не виходить за межі законності²³⁶.

Ще один підхід до класифікації адміністративних процедур поділяє останні на процедури заявного, втручального та заявно-втручального характеру. Зазначається, що більшість суб'єктивних прав приватних осіб реалізується в межах адміністративної процедури заявного характеру, що починається за зверненнями фізичних та юридичних осіб до органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, які відповідно до Закону України «Про звернення громадян» поділяються за змістом на три групи: звернення за адміністративними послугами; звернення з пропозиціями та зауваженнями; звернення зі скаргами на дії чи бездіяльність адміністративного органу.

Процедура виконання обов'язків адміністративно-правового характеру характеризується як втручальна, що здійснюються за ініціативою адміністративного органу за наявності потреби у захисті суспільних та державних інтересів, забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян, а також припинення адміністративних правопорушень.

²³⁵ Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. / С. Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2008. – С. 266 (624 с.)

²³⁶ Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. / С. Г. Стеценко. – К.: Атіка, 2008. – С. 268 (624 с.); Лагода О. С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування : автореф. дис... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. С. Лагода. – Ірпінь, 2007. – С. 10 (21 с.); Галіцина Н. В. Класифікаційний розподіл адміністративних процедур / Н. В. Галіцина // Вісник Запорізького національного університету. – 2010. – № 3. – С. 57 (С. 54-59)

І. Бойко, зауважує, що прийняття певних адміністративних актів, як результат адміністративної процедури, здійснюється за ініціативою суб'єкта публічного адміністрування і спрямовані на задоволення публічного інтересу. Такими актами в діяльності органів місцевого самоврядування, наприклад, можуть бути акти-плани – генеральні плани населеного пункту. В акті-плані вирішується конкретне питання у сфері публічного адміністрування, проте він спрямовує свою дію не на індивідуалізованих приватних осіб, а на невизначене, проте персоніфіковане коло осіб (приміром, жителів конкретного населеного пункту)²³⁷.

Зміст і призначення адміністративних процедур залежать від повноважень суб'єктів владних повноважень, зокрема, у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку; бюджету, фінансів і цін; управління комунальною власністю; житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку; будівництва; сфери освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту; регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища; соціального захисту населення; зовнішньоекономічної діяльності; зміцнення правопорядку, протидії злочинності; в галузі оборонної роботи; щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою; реєстрації місця проживання фізичних осіб; охорони прав, свобод і законних інтересів громадян.

При всій різноманітності адміністративних процедур, що застосовуються в адміністративному процесі, всі вони мають виконувати головну функцію – забезпечення прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина. В зв'язку з цим Фролов М.Ю. до головних завдань адміністративних процедур відносить:

- забезпечення справедливого, об'єктивного та своєчасного розгляду індивідуальних справ фізичних та юридичних осіб з метою виконання обов'язків, забезпечення прав та законних інтересів суб'єктів правовідносин;
- сприяння підвищенню ефективності реалізації публічної влади, чіткому виконанню функцій і повноважень органів та посадових осіб шляхом упорядкування їх діяльності;

²³⁷ Бойко І. Базові категорії права адміністративних процедур // Адміністративна процедура: особливості формування української концепції : матеріали Круглого столу, м. Харків, 15 вересня 2017 р. – Харків : Національна академія правових наук України, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, 2017. – С. 10 (С. 7-13) (112 с.)

- забезпечення необхідної послідовності в реалізації суб'єктами правовідносин своїх прав і законних інтересів;
- протидія зловживанню владою з боку органів виконавчої влади та інших суб'єктів владних повноважень шляхом чіткого регламентування правил взаємостосунків органів і посадових осіб виконавчої влади та місцевого самоврядування з іншими суб'єктами адміністративних правовідносин²³⁸.

У діяльності суб'єктів владних повноважень адміністративна процедура посідає одне з ключових місць, оскільки основним призначенням суб'єктів, що здійснюють публічне адміністрування, є вирішення конкретних адміністративних справ шляхом прийняття відповідних актів.

Практика застосування адміністративних процедур показує необхідність прийняття спеціального закону про адміністративні процедури, що визначить загальні засади здійснення адміністративних процедур органами публічної адміністрації, уніфікує ключові терміни та спростить ряд адміністративних процедур, що здійснюються органами публічної влади, об'єктивно покращить процес здійснення цих процедур, а також забезпечить належну реалізацію та захист прав, свобод і законних інтересів приватних осіб, виконання ними, обов'язків у відносинах з органами публічної влади, тим самими зробить діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів владних повноважень більш прозорою та ефективною, що підніме рівень довіри до органів публічного адміністрування.

3.3. Адміністративні провадження з підготовки та ухвалення нормативних актів управління

Кодекс адміністративного судочинства України визначає нормативно-правовий акт управління (рішення) як акт суб'єкта владних повноважень, який встановлює, змінює, припиняє скасовує загальні правила регулювання однотипних відносин, який розрахований на довгострокову та не одноразове застосування.

Управління полягає в організації та реалізації цілеспрямованих, регламентованих та адекватних впливів, що мають забезпечити максимально раціональне, оперативне й ефективне функціонування.

²³⁸ Фролов Ю.М. Адміністративні процедури: зміст та особливості / Ю.М. Фролов // Форум права. – 2013. – № 3. – С. 696 (С. 692-698).

нування керівної системи з метою досягнення поставлених цілей і завдань.

«Процеси управління мають місце там, де відбувається спільна діяльність людей для досягнення певних цілей. В найзагальнішому вигляді управління можна визначити як комплекс необхідних заходів впливу на групу, суспільство або його окремі ланки з метою їх упорядкування, збереження якісної специфіки, удосконалення і розвитку. У самому широкому змісті управління означає керівництво чим-небудь (або ким-небудь)»²³⁹.

Державне управління реалізується в сукупності конкретних видів діяльності, тобто функцій. Здійснюючи управління, органи державної влади виконують взаємопов'язані дії з планування, прийняття рішення, організації виконання, контролю за виконанням рішень, як дії спрямовані на досягнення єдиної кінцевої мети, заради якої здійснюється процес управління. Досягти поставленої мети можливо лише у разі правильного встановлення завдань управління, забезпечення матеріальними, людськими ресурсами (фахівцями) об'єктивною інформацією, законодавчу основу тощо²⁴⁰. Управління здійснюється шляхом прийняття нормативних актів управління (управлінських рішень).

Видання адміністративних актів є формою державного управління. В чинному національному законодавстві немає загальновизначеного поняття адміністративного акта. В науковій літературі останнім часом зустрічаються такі поняття як «акт публічної адміністрації», «виконавські рішення». Адаптація вітчизняного законодавства до європейського вимагає проведення реформування інституту адміністративних актів, створення та впровадження його концепції, визначення місця в системі загального адміністративного права.

Адміністративний акт можна розглядати як форму діяльності органів державного управління або документ компетентного суб'єкту управління і, насамперед, як вольову дію правомочного органу управління. Тому перш, ніж визначитися з поняттям адміністративного акту, необхідно сформулювати основні його ознаки, які:

а) втілюються у вигляді офіційних рішень, які видаються від імені органу держави, повноваження якого закріплені у Конституції та законах України; шляхом видання актів управління вирішуються

²³⁹ О.М. Бандурка. Теорія і практика управління органами внутрішніх справ України. монографія. Харків. вид. ХНУВС. 2004. с. 13 (779 с.)

²⁴⁰ Адміністративне право України. Академічний курс. За заг. ред. О.М. Бандурки. Х. Золота миля. с. 282 (584 с.)

різноманітні питання, що виникають у ході реалізації функцій публічного управління;

б) являють собою підзаконне управлінське рішення. Підзаконність акту управління полягає в їх точній відповідності закону. Адміністративний акт завжди видається на підставі закону, на виконання закону і відповідно до актів вищестоящих органів;

в) мають характер обов'язкових (імперативних) розпоряджень, за допомогою яких встановлюються обов'язкові правила поведінки або регулюють конкретні суспільні відносини управлінського характеру. Імперативність акту управління означає, що всі юридичні або фізичні особи, яким цей акт адресований, повинні його виконувати, а недотримання або ігнорування вимог адміністративного акту спричиняє застосування до винних осіб заходів юридичної відповідальності.

г) приймаються в межах компетенції того або іншого суб'єкту державного управління (така ознака іноді визначається як правомочність акту управління).

г) мають односторонньо-владний характер, тобто є результатом одностороннього волевиявлення повноважного суб'єкту державного управління.

д) є результатом волевиявлення, який створює певний правовий або юридичний ефект.

Загальним, спонукальним мотивом прийняття будь-якого акту управління є потреба в юридичному впливі на існуючі в сфері державного управління відносини. Тому юридичний ефект – безпосередня мета юридичного акта, сутність адміністративних актів полягає і в тому, що вони виступають у ролі юридичних фактів, тобто є основою для виникнення, зміни або припинення конкретних правовідносин. Крім того, адміністративні акти можуть бути основою для видання інших актів управління; можуть служити доказами для органів виконавчої і судової влади тощо.

Для адміністративних актів нормативно встановлена спеціальна процедура прийняття і форма (найменування, реквізити, підписи, номери і т. п.)²⁴¹.

Адміністративний акт це підзаконне, офіційне рішення, прийняте суб'єктом владних повноважень державного управління в односторонньо владному порядку, у межах своєї компетенції, з дотриманням визначеної процедури і форми, яке спричиняє юридичні наслідки.

²⁴¹ Адміністративне право України. Академічний курс. За заг. ред. О.М. Бандурки. Х. Золота миля. с.313 (584 с.)

Відмінність адміністративних актів від законів полягає в тому, що закони мають вищу юридичну силу, приймаються Верховною Радою України або шляхом референдуму, з дотриманням особливої процедури, регулюють найважливіші сторони життя суспільства. Змістом законів визначається зміст актів управління. Верховенство закону щодо адміністративного акта незаперечне. Закон може змінювати, скасовувати, призупиняти дію акту управління, останній же аналогічного впливу на закон не здійснює.

Судові акти (рішення, вироки, ухвали) видаються в зв'язку з конкретними порушеннями правових норм або розглядом суперечки щодо права, а адміністративні акти вирішують широке коло питань, що виникають у ході повсякденного керівництва господарським, соціально-культурним і адміністративно-політичним будівництвом.

Істотно відрізняються адміністративні акти і від актів громадських організацій. Акти останніх є недержавними, обов'язкові тільки для членів даного об'єднання, Адміністративні акти відрізняються державно-владним характером, є загальнообов'язковими, у ряді випадків є обов'язковими і для громадських організацій.

Від цивільно-правового договору акт управління відрізняється тим, що він є результатом волевиявлення органа управління (посадової особи). Акти управління – однобічні, владні рішення, а цивільно-правовий договір – результат взаємної угоди двох і більш суб'єктів.

Адміністративні акти відрізняються також від різних **службових документів** (інформаційні довідки, звіти та ін.) і документів, що засвідчують ті чи інші факти (трудові книжки, посвідчення особи, паспорти, дипломи, атестати тощо) тим, що зазначені документи, хоч і мають юридичне значення, проте вони не містять норм права, що властиво більшості адміністративних актів.

В адміністративному процесі існують різні класифікації правових актів управління, зокрема:

- а) за юридичними властивостями (юридичною природою) адміністративні акти розділяються на нормативні, індивідуальні і змішані;
- б) за ієрархією;
- в) за формою зовнішнього вираження;
- г) за дією у просторі;
- д) за дією у часі.

Нормативні акти управління – це правові акти управління, які встановлюють, змінюють або скасовують інші правові норми.

Нормативні акти містять адміністративно-правові норми, що встановлюють загальні правила належної поведінки. Ці акти розраховані на довготривале, багаторазове застосування з метою регулювання тотожних суспільних відносин і не мають конкретного адресату. Нормотворче призначення – важлива властивість нормативних актів управління, які не просто встановлюють правові норми, а вводять їх до правової системи.

Індивідуальні акти управління мають правозастосовний (право-виконавчий) характер. Це юридичний акт, який розв'язує конкретну управлінську справу, персонально визначає поведінку адресата (тобто має індивідуальний характер), має державно-владний характер, застосовується уповноваженим суб'єктом публічного управління у встановленому односторонньому порядку, спричиняє виникнення, зміну, припинення адміністративних правовідносин, тобто є юридичним фактом. На відміну від нормативно-правового акту, який є одночасно і джерелом і формою права, правозастосовний акт є джерелом права (а не його формою).

Змішані акти управління – акти управління, що містять як норми права, так і ненормативні приписи та рішення щодо конкретних управлінських справ.

За ієрархією (положенням) органів, які їх видають, адміністративні акти мають різні найменування: акти Президента України, акти Кабінету Міністрів України (постанови та розпорядження), акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (накази, інструкції, вказівки), акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим (рішення), акти місцевих органів виконавчої влади (розпорядження голів місцевих державних адміністрацій; накази керівників відділів та управлінь МДА; накази адміністрацій державних підприємств, установ, організацій), акти органів місцевого самоврядування.

За формою зовнішнього вираження адміністративні акти поділяють на письмові (акт-документ), усні (акт-слово, переважно використовуються при безпосередньому /оперативному/ керівництві), конклюдентні (акт-дія, виражає волю особи встановити правовідносини у формі поведінкового волевиявлення, наприклад, застосування працівниками поліції табельної вогнепальної зброї або поліцейським-регулювальником жестів дорожнього руху) та знакові (акт-символ; наприклад, дорожні знаки або знаки з техніки безпеки).

За дією у просторі адміністративні акти поділяються на територіальні – ті, що діють в межах визначеної території (наприклад, постанова Кабінету Міністрів України, розпорядження голови обл-

держадміністрації), галузеві – ті, що діють у визначеній сфері, галузі, підгалузі (наказ міністра внутрішніх справ), а також локального характеру – діють у рамках окремого підприємства, установи, організації (розпорядження ректорату ВНЗ).

За дією в часі бувають акти обмежені і необмежені терміном дії. Акти, не обмежені терміном дії, діють до їхнього скасування або прийняття нового акта. Дія актів, обмежених терміном дії, припиняється у зв'язку з настанням якої-небудь події або факту.

Адміністративно-процесуальний порядок підготовки прийняття нормативних актів управління використовуються також:

- за способом прийняття – колегіальні, єдиноначальні, за узгодженням;
- за юридичною формою вираження – укази, постанови, розпорядження, накази, подання, приписи, протоколи, рішення тощо;
- за функціями права – регулятивні та охоронні;
- за юридичними наслідками – акти, які встановлюють, констатують, змінюють, припиняють, скасовують правові норми;
- за характером індивідуальних приписів – дозволяючі, зобов'язуючі, припиняючі дії тощо.

Адміністративний процес виділяє наступні стадії процедури видання адміністративних актів, під якими розуміють відносно самостійні, завершені, але пов'язані між собою процедурні дії, що утворюють певні етапи порядку створення актів управління:

- 1) підготовка адміністративного акту;
- 2) видання адміністративних актів управління;
- 3) доведення адміністративних актів управління до відома адресатів.

Іноді окремо виділяють стадії встановлення необхідності прийняття адміністративного акту, його обговорення та відпрацювання, реєстрації, але це можна розглядати як складові дії вищезначених стадій процедури видання актів управління.

Під час підготовки проектів підзаконних нормативно-правових актів необхідно неухильно дотримуватися положень Конституції та законів України щодо форми цих джерел права. Для кожного суб'єкта державного управління законодавством України передбачені спеціальні форми вираження його управлінських рішень, і тільки у такий спосіб він може встановлювати норми права.

Офіційний характер підзаконних нормативно-правових актів обумовлює необхідність їх оформлення у чітко визначеній, заздалегідь уніфікованій формі, відображення у них певних обов'язкових структурних елементів (реквізитів).

Адміністративні акти вступають у силу з моменту (дати) їх підписання, прийняття; від дати, вказаної в самому акті; після реєстрації (за потребою) у Міністерстві юстиції України; в строк, вказаний в іншому акті; з моменту офіційного доведення до відома населення у встановленому порядку. Класично виділяють чотири види юридичних станів чинності правових актів управління: припинення, зупинення, зміна або скасування.

Дія актів управління може бути припинена у зв'язку:

- 1) із прийняттям нового акту з даного питання;
- 2) із закінченням строку, на який був прийнятий нормативний акт;
- 3) із досягненням мети, поставленої перед актом, якщо його зміст зводився лише до виконання цієї вимоги (тобто, із виконанням приписів акту управління);
- 4) із «зникненням» адресата акту, тобто, у зв'язку з настанням певної юридичної події: ліквідація юридичної особи, смерть носія прав та обов'язків).

Зупинення дії акту управління – це тимчасовий правовий захід, що застосовується шляхом прийняття відповідного рішення у випадках визнання незаконності акту управління, передбачає ліквідацію порушень у порядку, передбаченому Конституцією, іншими законами.

В адміністративно-правовій літературі звертається увага на окремі особливості зупинення дії акта управління. Так, допускається зупинення всього акта або його частини, зупинення дії акта управління на всій території держави або окремих частин території, певному регіоні. Ця міра застосовується як для захисту державних та суспільних інтересів, так і для громадян від незаконних дій органів виконавчої влади, їх посадових осіб. Зупинення актів може бути пов'язане також з фактом подання скарги, принесення прокурором протесту тощо.

Зміна акту управління має за мету забезпечити ефективність акта управління, підвищити його якість і використовується тоді, коли є потреба уточнити приписи актів, внести до них доповнення, надати їм іншу редакцію чи доопрацювати окремі частини. Зміна приписів акту, як правило, здійснюється тим самим органом, посадовою особою, які видали акт у первинному вигляді.

Скасування акту управління – це визнання недійсним (нечинним) акта повністю або окремих його приписів, положень. Здійснюється тими, хто їх прийняв, або вищим органом, посадовою особою, або судами. Особливе місце в цій системі органів по-

сідає Конституційний Суд України. За його рішеннями акти управління визнаються неконституційними (повністю або частково) і припиняти свою дію з дня винесення такого рішення.

Як бачимо, під нормативними актами управління розуміють акти нормативно-правового характеру, якими встановлюються відповідні правила належної або можливої поведінки в сфері державного управління, які розраховані на кількаразове застосування й мають типовий, модельний характер.

Як уже було зазначено, залежно від суб'єктів видання нормативних актів управління виділяються:

- укази й розпорядження Президента України;
- постанови й розпорядження Кабінету Міністрів України;
- накази й інструкції міністерств;
- накази, постанови, інструкції, правила й положення, видані відомствами;
- рішення місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування;
- нормативні акти (положення, правила), видані керівниками державних підприємств та установ.

Як найважливіше джерело адміністративного й адміністративно-процесуального права нормативні акти управління характеризуються такими рисами.

Насамперед, у них деталізуються й конкретизуються положення законодавчих актів, які прямо чи опосередковано стосуються сфери адміністративно-правового регулювання. Так, наприклад, Правила дорожнього руху відповідно до Закону України «Про дорожній рух» встановлюють єдиний порядок дорожнього руху на всій території України і водночас є базою для інших нормативних актів, які стосуються цієї галузі.

Разом із тим нормативні акти управління можуть визначати типові правила поведінки в сфері державного управління.

Таким нормативно-правовим актом управління є Стратегія сталого розвитку «Україна-2020»²⁴² в якій розписані завдання і обов'язки органів державного управління та суб'єктів господарювання, постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року»²⁴³.

²⁴² Стратегія сталого розвитку «Україна-2020». Схвалена указом президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

²⁴³ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» від 6 серпня 2014 р. № 385. Київ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>

Кабінет Міністрів України затвердив Регламент Кабінету Міністрів України, яким встановлені загальні положення підготовки нормативно-правових актів уряду та порядок їх прийняття. В регламенті зазначено, що Кабінет Міністрів України видає на основі і на виконання Конституції та законів України, актів Президента України та постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України у межах своєї компетенції постанови і розпорядження, обов'язкові для виконання.

В Регламенті встановлено, що розгляд проектів актів на засіданнях Кабінету Міністрів здійснюється відповідно до щоквартальних планів-графіків, який готується з рахуванням строків, установлених програмою діяльності Кабінету Міністрів, концепціями реалізації державної політики у відповідних сферах, законами України, міжнародними правовими зобов'язаннями України, актами Президента України та постановами Верховної Ради України, а члени Кабінету Міністрів забезпечують відповідальність за результати діяльності Кабінету Міністрів як колегіального органу виконавчої влади і особисту відповідальність за стан справ у дорученій сфері державного управління.

В Регламенті передбачено, що акти Кабінету Міністрів з організаційно розпорядчих питань та інших поточних питань видаються у формі розпоряджень, а постанови Кабінету Міністрів України видаються з питань затвердження положення, статуту, порядку, регламенту, правил, методики та в інших випадках, коли суспільні відносини потребують нормативно-правового врегулювання.

Нормативні акти управління регламентують і уточнюють порядок та особливості взаємодії між учасниками управлінських відносин, окреслюють їх організаційно-правовий статус, а учасників нерідко наділяють спеціальними правами, необхідними для здійснення тих чи тих функцій управління; на них також можуть покладатися й спеціальні обов'язки, зумовлені специфікою відносин.

Прикладом може бути постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження положення про Національну поліцію України»²⁴⁴, в якому деталізований порядок утворення підрозділів поліції, їх завдань та повноважень.

Нормативні акти у сфері управління стосується всіх сторін управління організацією, установою, підприємством, зокрема, по-

²⁴⁴ Положення про Національну поліцію України затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 року № 877. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-2015-%D0%BF>

силення організаційно-розпорядчої, дозвільної, контрольної діяльності у виробничій, фінансовій, маркетинговій, соціальній, екологічній, кадровій сферах функціонування.

Нормативні акти управління базуються та застосовуються в межах конституційного, адміністративного, цивільного, кримінального, господарського, фінансового, трудового права, тобто можна говорити, що реалізація адміністративних відносин забезпечується комплексним використанням норм різних галузей права.

З метою упорядкування управлінської діяльності суб'єкти управління розробляють адміністративний регламент, зокрема, Кабінету Міністрів України, про який вже згадувалося, регламент обласних державних адміністрацій²⁴⁵, регламенти обласних рад, правила внутрішнього розпорядку організації. Регламент можна сприймати як певну сукупність, набір правил, що встановлюють порядок діяльності суб'єкта публічної адміністрації, здійснення управлінських і виконавчих заходів в рамках узгоджених адміністративних стандартів, виконання функціональних обов'язків працівників органів управління, державних службовців і регламентує їхні дії для забезпечення досягнення поставленої мети управління.

Слід наголосити на значенні нормативних актів управління для регулювання адміністративно-процесуальної діяльності, здійснюваної виконавчими органами. Цими актами значною мірою налагоджується вся діяльність, уточнюється її спрямованість, шліфується механізм відносин держави й особистості, програмується чітке здійснення різних адміністративних проваджень.

З урахуванням факторів, що характеризують місце й роль нормативних актів управління в системі засобів адміністративно-правового регулювання, можна оцінити й місце провадження з опрацювання й ухвалення нормативних актів управління в загальній структурі адміністративного процесу. Цим значною мірою обумовлюється та ключова роль, яку відіграє зазначене провадження в ході здійснення всієї адміністративно-процесуальної діяльності. Не виникає сумніву, що вплив чіткої процедури на формування змісту нормативного акта управління є величезним. Процедура виступає як організуюче начало підготовки й ухвалення такого акта, є гарантією його відповідності вимогам законодавства.

Особливе звучання нормотворча процедура актів управління набуває в аспекті охорони й захисту прав людини й громадянина,

²⁴⁵ Регламент Харківської обласної державної адміністрації від 06.06.2014 р. № 263. URL: <https://kharkivoda.gov.ua/dokumenty/rozporyadzhennya/2089/2096/47179?sv>

це зумовлено тим, що нормативними актами управління значною мірою формується механізм відносин держави й громадянина. У разі не належного регулювання тих чи інших аспектів цих відносин корекція нормативних актів управління ускладнюється, порівнюючи з корекцією актів управління, які мають індивідуальний характер. От чому рівень напрацювання й ухвалення нормативних актів управління має відповідати найвищим вимогам, забезпечувати пріоритет прав і свобод громадян над інтересами відомчого характеру.

Як і кожному з адміністративних проваджень, провадженню з напрацювання й ухвалення нормативних актів управління притаманна певна стадійність. Можна виділити такі його стадії:

- установлення доцільності й необхідності ухвалення акта і підготовка його проекту;
- винесення проекту акта на розгляд відповідного органу;
- обговорення й доопрацювання проекту нормативного акта управління;
- ухвалення й реєстрація нормативного акта управління;
- його опублікування.

Регламент Кабінету Міністрів України вельми детально визначає порядок підготовки, подання й розгляду проектів постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів.

Так, ці проекти представляють члени Кабінету Міністрів, центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська і Севастопольська міські держадміністрації, робочі групи, створені урядом, а також урядовий секретар.

У свою чергу, підприємства, установи й організації можуть вносити пропозиції щодо ухвалення актів Кабінету Міністрів, центральним органам виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим та місцевим органам виконавчої влади, до компетенції яких належить питання, що підлягає врегулюванню.

Проекти постанов Кабінету Міністрів готуються на підставі законів України, актів або доручень Президента України, актів Кабінету Міністрів України, рішень урядових комітетів, доручень прем'єр-міністра, першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів.

Підготовка проекту постанови може бути ініційована членами Кабінету Міністрів, керівниками центральних органів виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями.

Розробка проекту постанови Кабінету Міністрів України може бути доручена кільком органам виконавчої влади, підвідомчим Кабміну органам, установам, організаціям. Орган, до компетенції якого належить предмет правового регулювання і який зазначений першим у дорученні, вважається головним розроблювачем і відповідає за підготовку проекту й внесення його в Кабінет Міністрів.

Він також організує, спрямовує й координує роботу зацікавлених органів щодо розробки проекту. До числа останніх належать інші органи виконавчої влади, установи й організації, підпорядковані Кабінету Міністрів, до компетенції яких належать питання окремих положень проекту, що тягнуть за собою відповідні суспільні й економічні наслідки.

У деяких випадках для підготовки проекту постанови Кабінету Міністрів може створюватися робоча група, на яку покладаються функції головного розроблювача.

Важливим етапом підготовки проекту постанови Кабінету Міністрів України є обов'язкова його експертиза Міністерством юстиції України й узгодження із зацікавленими органами. Так, проекти постанов з питань оподаткування, використання фінансових і матеріальних ресурсів підлягають узгодженню відповідно з Міністерством фінансів і Міністерством економіки, а проекти постанов, предметом яких є регулювання питань оплати праці, грошового змісту, пенсійного забезпечення, соціальних і трудових відносин, погоджуються з Міністерством праці та соціальної політики України.

Міністерство юстиції проводить правову експертизу проекту постанови Кабінету Міністрів на відповідність його законодавству, а також основним положенням законодавства Європейського Союзу, якщо цей проект за предметом правового регулювання належить до пріоритетних сфер адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Міністерство юстиції повідомляє головного розроблювача про результати експертизи, погоджує проект. Міністр юстиції або один із його заступників візує проект і підписує висновки за результатами експертизи.

Опрацювання проектів постанов Кабінету Міністрів України з урахуванням основних положень законодавства Європейського Союзу набуває особливого звучання в сучасних умовах і свідчить про реальні кроки, які робить Україна для входження в Європейське співтовариство, – приведення українського законодавства у відповідність із загальноприйнятими правовими критеріями, використовуваними в законодавстві країн Європи.

В регламенті Кабінету Міністрів України детально розписані процедури опрацювання проектів нормативних актів, які готуються до розгляду в Уряді на їх відповідність зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу.

Проект постанови Кабінету Міністрів, а також проект розпорядження Кабінету Міністрів про схвалення концепції реалізації державної політики у відповідній сфері, концепції державної цільової програми та концепції закону підлягає обов'язковому опрацюванню на відповідність зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції, у тому числі міжнародно-правовим, та з урахуванням права Європейського Союзу.

Під час опрацювання проекту акта Кабінету Міністрів розробник визначає:

джерела права Європейського Союзу, що регулюють праводіносини, аналогічні тим, що планується врегулювати проектом акта;

наявність зобов'язань України у сфері європейської інтеграції, у тому числі міжнародно-правових, щодо предмета правового регулювання проекту акта;

наявність програмних документів у сфері європейської інтеграції з предмета, що регулюється проектом акта;

проводить порівняльний та/або порівняльно-правовий аналіз;

наводить обґрунтування в разі невідповідності проекту акта праву Європейського Союзу, міжнародним домовленостям у сфері європейської інтеграції, передбачає строк його дії.

Результати опрацювання проекту акта Кабінету Міністрів на відповідність зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу відображаються розробником у довідці.

Організаційне, експертно-аналітичне та інформаційне забезпечення опрацювання проекту акта Кабінету Міністрів на відповідність зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції, у тому числі міжнародно-правовим, та праву Європейського Союзу (acquis EC) здійснюється Урядовим офісом координації європейської та євроатлантичної інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України.

Проект постанови Кабінету Міністрів, а також проект розпорядження Кабінету Міністрів про схвалення концепції реалізації державної політики у відповідній сфері, концепції державної цільової програми та концепції закону, що зачіпає права та свободи, гарантовані Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, підлягає опрацюванню з урахуванням положень зазна-

ченої Конвенції та практики Європейського суду з прав людини. При цьому розробник визначає:

- чи містяться у проекті акта положення, що зачіпають права та свободи, гарантовані Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод;

- яких положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод стосується проект акта.

Розробник забезпечує врахування у проекті акта Кабінету Міністрів положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Результати опрацювання проекту акта Кабінету Міністрів відображаються розробником у довідці.

Після ухвалення нормативно-правовий акт має бути зареєстрований у встановленому порядку. Державній реєстрації підлягають нормативні акти, видані міністерствами, іншими органами державної виконавчої влади, органами господарського управління і контролю, які стосуються прав, свобод і законних інтересів громадян або мають міжвідомчий характер.

Державну реєстрацію здійснюють:

- Міністерство юстиції України (нормативно-правові акти міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, органів господарського управління і контролю);

- Головне управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим (нормативно-правові акти міністерств і республіканських комітетів Автономної Республіки Крим);

- обласні, Київське й Севастопольське міські управління юстиції (нормативно-правові акти обласних, Київської й Севастопольської міських держадміністрацій, їх управлінь, відділів, інших підрозділів, а також місцевих органів господарського управління і контролю);

- районні, районні в містах Києві й Севастополі управління юстиції (нормативно-правові акти районних, районних у містах Києві й Севастополі держадміністрацій, їх управлінь, відділів та інших підрозділів).

Порядок державної реєстрації визначає Кабінет Міністрів України. Міністерство юстиції України та управління юстиції складають державні реєстри зареєстрованих ними нормативно-правових актів на підставі Положення про порядок ведення Єдиного державного реєстру нормативних актів, створення фонду й підтримку в контрольному стані нормативних актів і про порядок та умови користування даними цього реєстру.

Завершальною стадією провадження є офіційне оприлюднення нормативно-правових актів. Закони України, інші акти Верховної Ради України, акти Президента України, Кабінету Міністрів України не пізніше ніж у 15-денний термін після їх ухвалення в установленому порядку і підписання, підлягають оприлюдненню державною мовою в офіційних друкованих виданнях.

Акти Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України в окремих випадках можуть бути офіційно оприлюднені через телебачення й радіомовлення. Офіційне оприлюднення здійснюється після включення їх до Єдиного державного реєстру нормативних актів із зазначенням їх реєстраційного коду.

Нормативно-правові акти можуть бути опубліковані в інших друкованих виданнях лише після їх офіційного оприлюднення відповідно до Указу Президента України.

Нормативно-правові акти, опубліковані в інших виданнях, мають інформаційний характер і не можуть бути використані для офіційного застосування.

Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України набувають чинності з моменту їх ухвалення, якщо пізнішого терміну уведення їх у дію не передбачено у цих актах. Акти Кабінету Міністрів України, які визначають права й обов'язки громадян, набувають чинності: не раніше від дня їх опублікування в офіційних друкованих виданнях.

Відзначимо також, що досить детальний порядок підготовки й ухвалення розпоряджень керівників місцевих органів виконавчої влади закріплено у Типовому регламенті місцевої державної адміністрації, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 11.12.1999 р. № 2263²⁴⁶.

3.4. Провадження з ухвалення індивідуальних актів управління

Раніше вже було зазначено, що правові акти управління можуть бути нормативні, індивідуальні і змішані. Кодекс адміністративного судочинства України визначає, що індивідуальний акт (рішення) це правовий акт суб'єкта владних повноважень, виданий (прийнятий) на виконання владних управлінських функцій або

²⁴⁶ Типовий регламент місцевої державної адміністрації, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 11.12.1999 р. 2263. Офіційний вісник України. – 1999. – № 50. – Ст. 2456

в порядку надання адміністративних послуг, який стосується прав або інтересів визначеної в акті особи або осіб, та дія якого вичерпується його виконання або має визначений строк.

Індивідуальний акт є різновидом правового акту, в якому немає норм права. В індивідуальному акті проявляється одностороннє волевове владне рішення суб'єкта публічної адміністрації або іншого суб'єкта владних повноважень, забезпечує реалізацію правових норм у зв'язку з конкретною справою, яке може викликати виникнення, зміну або припинення існуючих правовідносини, прав і обов'язків певних конкретних учасників таких правовідносин.

Індивідуальні правові акти вирішують конкретне питання адресовані конкретній особі. Вони мають державно-владний характер і є обов'язковими для всіх, кому адресовані.

Індивідуальні акти видаються уповноваженими суб'єктами владних повноважень у встановленому процесуальному порядку, мають значення юридичних фактів, які є підставою для виникнення, зміни або припинення адміністративно-правових відносин. Шляхом реалізації індивідуальних актів закони та інші правові норми застосовується до конкретних суб'єктів права (призначення, покарання, заохочення, покладання обов'язків тощо) та до тих чи інших управлінських ситуацій.

Різноманітність суб'єктів владних повноважень, перш за все, в управлінській діяльності, обумовлює можливість застосування різних за характером і призначенням індивідуальних правових актів.

Як інструменти виконання завдань, функцій і реалізації уповноваженими суб'єктами публічного адміністрування і їх посадових осіб, індивідуальні акти виступають як головний засіб вирішення конкретних спорів, виконання різних сферах суспільного життя (виробництві, освіті, охороні, здоров'я, військовій службі, органах охорони правопорядку, діяльності органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування тощо).

Суб'єкти владних повноважень за допомогою індивідуальних правових актів впливають на різні сторони діяльності підпорядкованих їм організацій, установ, підприємств і конкретних осіб, задіяних в цій діяльності. Саме індивідуальними правовими актами припиняється порушення публічної безпеки громадянами, застосовуються заходи юридичної відповідальності (адміністративної або дисциплінарної), заохочуються особи, які вчинили суспільно корисні дії, визначається певний порядок здійснення якоїсь суспільної події (організація святкування Дня незалежності України тощо).

Слесарева О.С. зауважує, що важлива роль цим актам відводиться в справі організації і забезпечення належного функціонування самих органів управління. В них відображається стиль і методи роботи апарату управління, за їх допомогою формується персонал органів, вирішуються питання, пов'язані з реалізацією службових відносин, забезпечується оперативне усунення наслідків в роботі, підтримується державна (трудова, фінансова, планова) дисципліна²⁴⁷.

Індивідуальні адміністративні акти, на відміну від нормативних адміністративних актів являються правозастосовними і вони, за змістом, мають разовий характер. Такі акти можна назвати актами індивідуального правового регулювання або правозастосовними актами для тих суб'єктів владних повноважень, які їх видають.

Узагальнюючи, можна зазначити, що під індивідуальними актами управління розуміють акти органів управління, які з моменту їх видання породжують, змінюють або припиняють правові відносини між відповідними суб'єктами. По суті вони є конкретними рішеннями, ухваленими відповідними суб'єктами управління в чітко окреслених межах компетенції останніх і спрямованими на розв'язання адміністративних справ у процесі повсякденного, безпосереднього управління різними сферами життя суспільства. Являючи собою найбільшу й найрізноманітнішу групу управлінських актів, індивідуальні акти управління відбивають усю гаму суспільних відносин, які виникають у ході виконавчо-розпорядницької діяльності органів держави. Практично неможливо з достатньою точністю визначити ту величезну кількість індивідуальних актів управління, що видаються щодня з усіляких питань.

Провадження з ухвалення індивідуальних актів управління в певному сенсі має універсальний характер. Іншими словами, воно охоплює всі види адміністративних проваджень, наслідком яких є ухвалення індивідуального акта управління. Наприклад, підсумковим документом провадження за заявою громадянина є рішення компетентного органу або посадової особи щодо питання, порушеного в заяві; реєстраційного – рішення про реєстрацію суб'єкта підприємницької діяльності або надання відповідного дозволу.

На відміну від провадження з ухвалення нормативних актів управління, цей вид провадження характеризується набагато менш детальною процесуальною регламентацією. Процедура ухвалення

²⁴⁷ Слесарева О.С. Индивидуальные акты управления. Автореферат. дис. соиск. науч. ст. комп. наук спец (2.0002. государств. право и управление, админ. право) М., 1984. с. 3

індивідуальних актів управління є відносно простою, деякі її особливості відбито у відповідних нормативно-правових актах різного рівня. Одним із головних параметрів зазначеного провадження є загальні вимоги, які ставляться до актів управління. Безумовно, на перший план виступає дотримання законності. Це означає, що індивідуальні акти управління мають ухвалюватися тільки згідно з положеннями Конституції та інших законодавчих актів, відповідати їх вимогам, а також компетенції органу, який їх ухвалив.

Є й вимоги щодо їх форми та змісту.

Письмовий акт управління має бути викладений ясно й чітко, його текст не повинен припускати різночитань і двозначності. Обов'язковим є посилання на те, ким і коли його ухвалено. Мають бути зазначені дата видання акта та його номер. Він повинен бути підписаний особою, котра його ухвалила, чи кількома уповноваженими на те особами. У деяких випадках необхідними є штампи й печатки. До реквізитів організаційно-розпорядничих документів, зокрема, належать: Державний герб України, порядок використання якого визначено законом; емблема підприємства, установи, організації; зображення нагород; код підприємства, установи, організації за Єдиним державним реєстром підприємств і організацій України; код форми документа за Українським класифікатором управлінської документації; найменування міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади; найменування підприємства, установи, організації; найменування структурного підрозділу; індекс підприємства зв'язку, поштова й телеграфна адреса, номер телефону, номер телетайпа (абонентського телеграфу), номер рахунку в банку; назва виду документа; дата; індекс; посилання на дату й індекс вихідного документа; місце видання; гриф обмеження доступу до документів; адресат; гриф затвердження; резолюція; заголовок до тексту; позначка про контроль; позначка про наявність доповнень; підпис; гриф угоди; візи; печатка; позначка про засвідчення копій; прізвище виконавця й номер його телефону; позначка про виконання документа й направлення його в справу.

Одним із важливих елементів цього провадження є його стадійність, тобто логічна послідовність дій щодо ухвалення індивідуальних актів управління. Значною мірою фактор стадійності залежить від суб'єкта ініціювання провадження. Можна виділити два різновиди такого провадження: пов'язане з реалізацією прав і обов'язків громадян у сфері управління і спрямоване на підготовку й ухвалення індивідуальних актів управління, ініціатором якого є державні органи, підприємства, установи, організації тощо.

Стосовно провадження першого різновиду можна виділити такі стадії: 1) подання громадянином відповідного звернення й ухвалення його до розгляду компетентним суб'єктом; 2) розгляд справи, аналіз і вибір відповідних правових норм; 3) винесення рішення; 4) виконання рішення; 5) оскарження або опротестування рішення.

Що стосується другого, то тут стадія ініціювання ухвалення акта фактично збігається зі стадією його підготовки. Надалі наведені вище стадії першого різновиду провадження відповідають стадіям другого.

На стадії підготовки управлінського акта ухвалюється рішення про його видання. При цьому найважливішими передумовами є об'єктивна необхідність та відповідна юридична підстава його видання. Підготовка проекту індивідуального акта управління є найважливішим етапом зазначеної стадії. Як правило, такі проекти розробляють фахівці юридичних служб відповідних органів, підприємств, установ та організацій. У разі потреби проекти узгоджуються в установленому порядку.

Ухвалення індивідуального акта управління в одноособовому порядку здійснюється шляхом його підписання відповідною службовою особою. Можливий і колегіальний порядок, який припускає обговорення акта й голосування при його ухваленні.

Ухвалені індивідуальні акти управління доводяться до виконавців, їх копії можуть розсилатися відповідним адресатам, або зацікавлені особи ознайомлюються з ними під розписку.

3.5. Адміністративно-процесуальні провадження за зверненням громадян

Значне місце в діяльності суб'єктів публічного адміністрування, діяльності керівників інших державних і недержавних установ займають провадження за зверненням громадян. Провадження за зверненням громадян є одним із найбільш поширених проваджень в адміністративному процесі, здійснюваному суб'єктами владних повноважень, тільки в 2018 р. в органи виконавчої влади із заявами, скаргами, пропозиціями звертались понад 12 млн. громадян України.

Розвиток громадянського суспільства, реформування суспільного життя нерозривно пов'язані з реалізацією конституційних прав і свобод та обов'язків громадян. Реалізація і охорона таких

прав і свобод здійснюється різними засобами, в тому числі і шляхом розгляду заяв, пропозицій і скарг громадян. За своєю юридичною природою провадження за пропозиціями та заявами громадян є неюрисдикційними, але вони є різновидом звернень громадян і як такі викликають безсумнівний інтерес, тим більше, що невдоволеність громадянина ходом чи результатами перевірки щодо його заяви спричиняє ініціювання ним іншого провадження, яке вже має юрисдикційний характер – провадження за скаргами громадян. Заява по суті є універсальним процесуальним засобом для порушення громадянином низки інших проваджень не юрисдикційного характеру (рестраційно-дозвільних, проваджень з приватизації житлових приміщень тощо).

Провадження за зверненням громадян гарантують дотримання законності в державному управлінні, в діяльності органів місцевого самоврядування.

Рівень дотримання режиму законності в державі прямо залежить від участі законослухняних громадян у діяльності щодо його підтримки. З іншого боку, не можна не погодитися з тим, що наявність великої кількості скарг на дії працівників виконавчого апарата є тривожним симптомом, який змушує піддати пильному аналізу стан справ у цьому апараті й ужити заходів щодо поліпшення його роботи. Одним із найважливіших напрямків зміцнення правопорядку є удосконалення чинного законодавства, і насамперед, адміністративно-процесуальних норм, що регламентують можливість здійснення й захисту суб'єктивних прав і свобод громадян.

При цьому зусилля юридичної науки, спрямовані на вдосконалення механізму розгляду пропозицій, заяв і скарг громадян, можуть значною мірою сприяти зміцненню законності, правового статусу громадянина, посиленню охорони його прав і законних інтересів, відновленню їх у разі порушення.

До основних джерел інформації, необхідних для вирішення питань державного, господарського й соціально-культурного будівництва, слід віднести звернення громадян як один із найважливіших засобів здійснення й охорони їхніх прав.

Звернення можуть стосуватися найрізноманітніших сторін життя суспільства – від загальнодержавних до інтересів конкретної людини. Незважаючи на те, що в них міститься різна інформація – схвальна, критична, з проханнями, питаннями, пропозиціями, вимогами про відновлення порушеного права й захист законних інтересів тощо, – для всіх них характерна низка спільних ознак, а саме:

- звернення відбивають стан справ майже в усіх сферах життя суспільства і, відповідно, стан виконавчої діяльності;
- обов'язковим одержувачем інформації, що міститься у зверненнях, є представник держави чи місцевого самоврядування;
- ця інформація породжує правові наслідки;
- відомості, відбиті у зверненнях громадян, виходять від них за їх особистим волевиявленням.

Загальною метою подання звернень є бажання спонукати відповідні органи чи осіб розглянути їх і розв'язати по суті. Крім того, зверненням громадян властива й така загальна ознака, як наявність стадій провадження за ними.

За своєю юридичною природою звернення громадян неоднорідні, що дозволило законодавцю виділити такі їх види, як пропозиції, заяви та скарги. Законодавче регулювання порядку їх розгляду здійснюється на підставі Закону України «Про звернення громадян».

Що стосується провадження за пропозиціями громадян, то законодавець визначає пропозицію (зауваження) як звернення, де містяться порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади й місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлюється думка щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, удосконалення правових засад державного й громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави й суспільства (ст. 3 Закону України «Про звернення громадян») ²⁴⁸.

Закон України «Про звернення громадян» регулює питання практичної реалізації громадянами України, наданого їм Конституцією України, права вносити в органи державної влади, об'єднання громадян відповідно до їх статусу пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів. Закон забезпечує громадянам України можливість для участі в управлінні державними і громадськими справами, для впливу на поліпшення роботи органів державної влади і місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, для відстоювання своїх прав і законних інтересів та відновлення їх у разі порушення.

Як і будь-якому іншому провадженню за зверненням громадян притаманна наявність стадій, зокрема, це: 1) порушення прова-

²⁴⁸ Закон України «Про звернення громадян». Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 47, ст. 256.

дження; 2) розгляд пропозиції й ухвалення рішення щодо нього; 3) виконання рішення за пропозицією. При цьому стадія виконання рішення має факультативний характер, інакше кажучи, її може не бути взагалі, якщо в мчії розгляду пропозиції вона буде визнана недоцільною.

Підставою виникнення цього провадження слід вважати внесення громадянином пропозиції щодо вдосконалення певних сторін державної діяльності та місцевого самоврядування. Порядок розгляду пропозицій може бути тільки адміністративним, а не судовим.

Іншою формою реалізації громадянами своїх прав і законних інтересів є подання заяв. Ціль заяви – реалізація через відповідні органи законних прав та інтересів громадян, а також виконання певних обов'язків.

В Законі України «Про звернення громадян» визначено, що заява (клопотання) – це звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією і чинним законодавством їх прав та інтересів або повідомлення про порушення законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки про поліпшення цієї діяльності.

Клопотання – це письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод і т. ін.

Порядок розгляду цього виду звернень, як і в провадженні за пропозиціями громадян, може бути тільки адміністративним.

У провадженні за заявами громадян передбачено такі стадії:

- порушення провадження;
- розгляд заяви по суті й ухвалення щодо неї рішення;
- оскарження рішення за заявою;
- виконання рішення, ухваленого за заявою.

Стадії оскарження рішення може не бути, якщо громадянин задоволений результатом.

Особливе місце серед звернень громадян належить скаргам.

Реалізація конституційного принципу законності передбачає неухильне дотримання прав і законних інтересів громадян, дозволяє ефективно захищати їх від будь-яких порушень. Право на подання скарги є одним із дієвих способів усунення можливих порушень законності, засобом відновлення порушених суб'єктивних прав. Скарга – це звернення з вимогою про відновлення прав і захисту законних інтересів громадян, порушених діями

(бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб.

Провадження за пропозиціями і заявами громадян і провадження за скаргами є подібними лише в тому, що й там, і там – звернення до компетентних органів.

Перелік підстав, за якими можна розрізнити ці провадження, є набагато ширшим.

Мета подання скарги полягає в захисті й відновленні порушених прав і законних інтересів громадянина. Самостійно громадяни не спроможні забезпечити собі цей захист, оскільки не мають державно-владних повноважень, якими наділено державні та органи місцевого самоврядування. Отже, скарга є способом захисту й відновлення порушених суб'єктивних прав громадян. Об'єктом оскарження є дії чи бездіяльність органів держави, місцевого самоврядування або посадових осіб, а також видані ними акти, що спричинили порушення прав і законних інтересів громадян.

Обов'язковим елементом змісту скарги є повідомлення про конкретний факт порушення прав і законних інтересів громадянина.

Як показує практика, іноді скарги подають громадяни, права та інтереси котрих прямо не зачіпаються. Наприклад, подання скарги родичами, знайомими, сусідами громадян, котрі внаслідок похилого віку чи стану здоров'я позбавлені можливості особисто направити скаргу. Чи варто вважати, що такі звернення не є скаргами? Безумовно, ні. У таких випадках особи, котрі подали скаргу в інтересах інших громадян, керуються, насамперед, нормами морального порядку, позитивними моральними спонуканнями. Їхні дії жодним чином не впливають на юридичну природу таких звернень. Отже, слід визнати, що скаргою може бути не тільки звернення, пов'язане з порушенням прав та інтересів особи, котра її подала, а й звернення з метою захисту порушених прав та інтересів інших осіб. Невипадково законодавець установив, що скарга в інтересах неповнолітніх і недієздатних осіб подається їх законними представниками.

Аналіз законодавства дозволяє виділити й інші риси, які відрізняють провадження за скаргами громадян від проваджень за іншими видами звернень.

Насамперед, порядок розв'язання скарг, передбачений чинним законодавством, може бути як адміністративним, так і судовим. Крім того, подання скарги свідчить про те, що права або законні інтереси громадянина, на його думку, порушено, і він вимагає їх відновлення засобами забезпечення законності. Тоді як подання,

і як правило, не пов'язано з фактом порушення прав громадянина. Останній лише клопочеться про надання йому можливості реалізувати певні суб'єктивні права чи обов'язки відповідно до закону.

Нарешті, суб'єктом розв'язання питання щодо скарги має бути не особа, котра порушила права чи законні інтереси громадянина і дії, котрої оскаржуються, на що прямо вказує закон, а лише вища інстанція або посадова особа, котра виступає в цьому випадку як «гарант» забезпечення законності й об'єктивності розгляду скарги.

У разі ж подання заяви остання адресується безпосередньо в орган чи посадовій особі, які компетентні ухвалити рішення щодо неї або забезпечити процедуру ухвалення такого рішення згідно з вимогами закону.

При аналізі провадження за скаргами варто враховувати його стадійність. Тут можна виділити такі стадії:

- порушення провадження за скаргою;
- розгляд скарги по суті і ухвалення щодо неї рішення;
- оскарження чи опротестувати рішення щодо скарга;
- виконання рішення.

У Законі України «Про звернення громадян» знайшли своє відбиття як загальні положення, що стосуються всіх видів звернень, так і положення, які визначають специфіку розгляду пропозицій, заяв і скарг.

Законодавець чітко сформулював вимоги до звернень громадян. Зокрема, вони можуть бути усними й письмовими, а також індивідуальними (подані окремими особами) й колективними (подані групою осіб). У зверненні мають бути зазначені прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання громадянина, викладена суть порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання або вимоги. При цьому звернення має бути підписане заявником (заявниками) із зазначенням дати.

Звернення, оформлене без дотримання цих вимог, повертають заявникові з відповідними роз'ясненнями.

Оскільки громадяни можуть помилятися щодо компетенції того чи того органу, до якого вони звернулися, варто визнати доцільним положення про те, що орган, який одержав звернення, але не має повноважень щодо його розв'язання, повинен у термін не більше як п'ять днів переслати його відповідному органу чи посадовій особі й повідомити про це громадянина, котрий подав звернення. Такий підхід сприятиме усуненню проявів формалізму в спілкуванні із заявником і дозволить більшою мірою забезпечити громадянину розв'язання його проблем.

Звернення адресуються органам державної влади і органам місцевого самоврядування, підприємствам, установам, організаціям незалежно від форми власності, об'єднанням громадян або посадовим особам, до повноважень яких належить вирішення порушених у зверненнях питань.

Звернення може бути подано окремою особою (індивідуальне) або групою осіб (колективне).

Особливою формою колективного звернення громадян до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування є електронна петиція, яка подається та розглядається в порядку, передбаченому статтею 23-1 Закону України «Про звернення громадян».

Звернення може бути усним чи письмовим.

Усне звернення висловлюється громадянином на особистому прийомі або за допомогою засобів телефонного зв'язку через визначені контактні центри, телефонні «гарячі лінії» та записується (реєструється) посадовою особою.

Письмове звернення надсилається поштою або передається громадянином до відповідного органу, установи особисто чи через уповноважену ним особу, повноваження якої оформлені відповідно до законодавства. Письмове звернення також може бути надіслане з використанням мережі Інтернет, засобів електронного зв'язку (електронне звернення).

У зверненні має бути зазначено прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання громадянина, викладено суть порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання чи вимоги. Письмове звернення повинно бути підписано заявником (заявниками) із зазначенням дати. В електронному зверненні також має бути зазначено електронну поштову адресу, на яку заявнику може бути надіслано відповідь, або відомості про інші засоби зв'язку з ним. Застосування електронного цифрового підпису при надсиланні електронного звернення не вимагається.

Звернення, оформлене без дотримання зазначених вимог, повертається заявнику з відповідними роз'ясненнями не пізніше як через десять днів від дня його надходження, крім випадків, передбачених частиною першою статті 7 вказаного вище Закону.

Звернення про надання безоплатної правової допомоги розглядаються в порядку, встановленому законом, що регулює надання безоплатної правової допомоги.

Громадяни мають право звертатися в органи державної влади, місцевого самоврядування, установи, організації незалежно від

форм власності, об'єднання громадян, на підприємства, до посадових осіб українською чи іншими мовами, прийнятними для сторін. При цьому рішення за зверненнями і відповіді на них оформляються відповідно до вимог законодавства про мови. Тобто вони можуть бути викладені в перекладі на мову спілкування заявника.

Законом закріплюється обов'язковість прийняття і розгляду звернень.

Забороняється відмовляти в прийнятті і розгляді звернення з посиланням на політичні погляди, партійну приналежність, стать, вік, віросповідання, національність громадянина, незнання мови звернення.

Закон формулює певні обмеження, що стосуються розгляду звернень громадян. Так, забороняється направляти скарги громадян для розгляду тим органам чи посадовим особам, дії чи рішення яких оскаржуються. Не розглядаються письмові звернення без зазначення місця проживання, не підписані автором (авторами), а також такі, авторство яких неможливо встановити, – їх визнають анонімними.

Не розглядаються повторні звернення тим самим органом від того самого громадянина щодо того самого питання, якщо перше розв'язано по суті, а також скарги, подані з порушенням терміну їх подання, та звернення осіб, визнаних судом недієздатними.

Рішення про припинення розгляду таких звернень ухвалює керівник органу, про що повідомляють особу, котра подала звернення.

Гарантіями забезпечення прав осіб, котрі подали звернення, є положення Закону, які забороняють переслідування громадян за подання звернення й заперечують примус їх до його подання. Так, ніхто не може бути примушений до подання власного чи підписання колективного звернення або до участі в акціях у підтримку звернень інших осіб чи організацій.

Не допускається також розголошення отриманих зі звернень відомостей про приватне життя громадян без їхньої згоди чи відомостей, що є державною чи іншою, яка охороняється законом, таємницею, а також іншої інформації, якщо це ущемляє права й законні інтереси громадян. Не допускається з'ясування даних про особу громадянина, які не стосуються звернення. На прохання громадянина, висловлене в усній формі чи зазначене в тексті звернення, не підлягає розголошенню його прізвище, місце проживання й роботи.

Питанням процесуального регулювання стадії розгляду звернень громадян присвячено розділ 2 Закону України «Про звернення громадян». Найважливіші його положення полягають у такому.

Органи державної влади, місцевого самоврядування та їх посадові особи, керівники й посадові особи установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян, підприємств, до повноважень яких належить розгляд заяв (клопотань), зобов'язані об'єктивно і вчасно розглядати їх, перевіряти викладені в них факти, ухвалювати рішення відповідно до чинного законодавства й забезпечувати їх виконання, а також повідомляти громадян про результати розгляду.

Відповідь щодо результатів розгляду заяв (клопотань) в обов'язковому порядку дає орган, який їх одержав і до компетенції якого належить розв'язання порушених у них питань, за підписом керівника або особи, котра виконує його обов'язки. Рішення про відмову в задоволенні вимог, викладених у заяві (клопотанні), доводиться до відома громадянина в письмовій формі з посиланням на закон і представленням мотивів відмови, а також із роз'ясненням порядку оскарження ухваленого рішення.

Стосовно розгляду скарг громадян законодавець установлює, що скарга на дії чи рішення органу державної влади, орган місцевого самоврядування, установи, організації, об'єднання громадян, підприємства, засобів масової інформації, посадової особи подається в порядку підпорядкованості вищому органу чи посадовій особі. У разі відсутності такого органу або незгоди громадянина з ухваленим щодо скарги рішенням він вправі відповідно до чинного законодавства безпосередньо звернутися в суд.

До скарги громадянин має додати рішення або копії рішень, які ухвалювалися щодо його звернення раніше, та інші документи, необхідні для розгляду.

Згідно зі ст. 17 Закону скарга на оскаржене рішення може бути подана в орган чи посадовій особі вищого рівня впродовж одного року з моменту його ухвалення, але не пізніше одного місяця з моменту ознайомлення з ним громадянина.

Пропущений із поважних причин термін подання скарги може бути відновлений органом чи посадовою особою, які розглядають скаргу.

Своє розв'язання одержало одне з важливих питань, яке може виникнути на стадії порушення провадження. Як правило, заяви чи скарги громадяни подають особисто. Проте в деяких, випадках такої можливості в них немає, наприклад, унаслідок психічних чи фізичних вад, похилого віку або інших обставин (перебування в експедиції, туристична подорож, робота в іншій країні і т. ін.). З цієї точки зору цілком виправданою є позиція законодавця, який

закріпив можливість подання скарги особою, уповноваженою на те громадянином. Скаргу в інтересах неповнолітніх і недієздатних осіб подає їх законний представник. Передбачено й можливість подання скарги в інтересах громадянина трудовим колективом чи організацією, яка здійснює правозахисну діяльність (ст. 16 Закону).

Найважливіші положення Закону стосуються регламентації конкретних прав та обов'язків суб'єктів провадження. Зокрема, громадяни при розгляді їх заяви чи скарги мають право:

- особисто викладати аргументи особі, котра перевіряє заяву чи скаргу, і брати участь у перевірці поданої заяви чи скарги;
- ознайомлюватися з матеріалами перевірки;
- представляти додаткові матеріали або наполягати на запиті їх органом, який розглядає заяву чи скаргу;
- бути присутнім при розгляді заяви чи скарги;
- користатися послугами адвоката або представника трудового колективу, організації, яка здійснює правозахисну функцію, оформивши це повноваження в установленому законом порядку;
- одержати письмову відповідь про результати розгляду заяви чи скарги;
- вимагати усно або письмово дотримання таємниці розгляду заяви чи скарги;
- вимагати відшкодування збитку, якщо він став наслідком порушень установленого порядку розгляду скарг.

У свою чергу, до обов'язків органів державної влади, місцевого самоврядування, установ, організацій, об'єднань громадян, підприємств, засобів масової інформації, їх керівників та інших посадових осіб щодо розгляду заяв і скарг громадян належать:

- об'єктивно, всебічно і вчасно перевіряти заяви чи скарги; па прохання громадянина запрошувати його на засідання органу, який розглядає його заяву чи скаргу;
- скасовувати або змінювати оскаржувані рішення у випадках, передбачених законодавством України, якщо вони не відповідають закону чи іншим нормативним актам, невідкладно вживати заходів для припинення неправомірних дій, виявляти й усувати причини та умови, які сприяли порушенням;
- забезпечувати відновлення порушених прав, реальне виконання ухвалених щодо заяви чи скарги рішень;
- письмово повідомляти громадян про результати перевірки заяви чи скарги та ухвалені рішення;
- уживати заходів щодо відшкодування в установленому законом порядку матеріального збитку, якщо він був заподіяний

громадянину внаслідок обмеження його прав чи законних інтересів; розв'язувати питання про відповідальність осіб, з вини котрих було допущене порушення; на прохання громадянина не пізніше ніж у місячний термін довести ухвалене рішення до відома органу місцевого самоврядування, трудового колективу чи об'єднання громадян за місцем проживання громадянина;

- у разі визнання заяви чи скарги необґрунтованими роз'яснити порядок оскарження ухвалених щодо них рішень;
- не допускати безпідставної передачі розгляду заяв чи скарг іншим органам;
- організувати й перевіряти стан розгляду заяв чи скарг громадян, уживати заходів щодо усунення причин, що їх породжують,
- систематично аналізувати й інформувати населення про хід цієї роботи;
- організувати і здійснювати особистий прийом громадян.

Аналіз зазначених обов'язків дозволяє зробити висновок, що вони перебувають у нерозривному взаємозв'язку з процесуальними правами громадян, а часто прямо співвідносяться з ними. Так, обов'язок проводити особистий прийом громадян нерозривно пов'язаний із правом громадянина особисто викладати аргументи щодо заяви чи скарги, а право громадянина бути присутнім при розгляді заяви чи скарги прямо співвідноситься з обов'язком відповідного органу на прохання громадянина запрошувати його для участі в розгляді свого звернення.

Це є наочним підтвердженням того, що правовий статус громадянина в провадженні за його зверненням нерозривно пов'язаний з адміністративно-процесуальними правами й обов'язками інших суб'єктів провадження.

Звернення розглядаються і розв'язуються в термін не більш як один місяць з дня їх надходження, а ті, що не вимагають додаткового вивчення, розглядаються невідкладно, принаймні не пізніше як через 15 днів із дня їх одержання. Якщо в місячний термін розв'язати порушені в зверненні питання неможливо, керівник відповідного органу, підприємства, установи, організації або його заступник установлюють необхідний термін для його розгляду, про що повідомляють особу, котра подала звернення. При цьому загальний термін розв'язання питань, порушених у зверненні, не може перевищувати 45 днів. Плати за розгляд звернень громадян не беруть.

Закон установлює право громадян на відшкодування збитку, в тому числі морального, заподіяного йому в зв'язку з неправо-

мірним рішенням щодо його звернення. Так, у разі задоволення скарги орган або посадова особа, які ухвалили неправомірне рішення щодо звернення громадянина, відшкодовують йому заподіяний матеріальний збиток, пов'язаний із поданням та розглядом скарги, витрати, понесені у зв'язку з виїздом для розгляду скарги за вимогою відповідного органу, а також утрачений за цей час заробіток.

Громадянину на його вимогу й у порядку, встановленому чинним законодавством, може бути відшкодований і моральний збиток, заподіяний неправомірними діями чи рішеннями органу або посадової особи при розгляді скарги. Розмір відшкодування морального (немайнового) збитку в грошовому вираженні визначає суд.

Як відомо, найважливішим елементом, що характеризує будь-яку процесуальну форму, є підсумковий процесуальний документ. Це повною мірою стосується й провадження за пропозиціями, заявами і скаргами громадян. У цьому провадженні таким документом є рішення щодо конкретного звернення громадянина. Наявність такого рішення щодо пропозиції громадянина здебільшого зумовлено доцільністю, що ж стосується рішення щодо заяви чи скарги, то його слід визнати обов'язковим.

Рішення у справах про звернення громадян виносять на підставі всіх матеріалів і доказів у їх сукупності. Вони мають містити логічне і правове обґрунтування результату розгляду справи.

Останньою стадією провадження за заявами чи скаргами громадян є стадія виконання ухваленого рішення. Провадження можна вважати цілком завершеним лише тоді, коли реально задоволено домагання громадянина, усунуто перешкоди для здійснення його прав і законних інтересів, відновлено в повному обсязі порушені права, законні інтереси, скасовано незаконно покладені обов'язки або незаконне притягнення до відповідальності. Завершенням провадження є також аргументована, заснована на законі відмова щодо звернення громадянина.

Слід зауважити, що у Законі України «Про звернення громадян» питання виконання ухваленого в справі рішення не аргументовано, й це можна вважати істотним недоліком законодавства.

Законом України «Про звернення громадян» передбачено відповідальність громадян за подання звернень протиправного характеру. Так, подання громадянином звернення, яке містить наклеп і образи, дискредитацію органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, керівників та інших

посадових осіб підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності, заклики до розпалення національної, расової, релігійної ворожнечі та інших дій, передбачає згідно з чинним законодавством відповідальність. При цьому витрати, понесені в зв'язку з перевіркою таких звернень, можуть бути стягнені з громадянина за рішенням суду.

З огляду на особливу значущість звернень громадян Кабінет Міністрів України затвердив спеціальну інструкцію щодо діловодства, пов'язаного зі зверненнями громадян²⁴⁹.

Діловодство за пропозиціями (зауваженнями), заявами (клопотаннями) і скаргами громадян в органах державної влади, місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах та організаціях незалежно від форм власності, у засобах масової інформації (далі – організаціях) здійснюється окремо від інших видів діловодства й покладається на спеціально призначених для цього посадових осіб або на підрозділи апарата.

Порядок ведення діловодства за зверненнями громадян, що містять відомості, які є державною чи іншою таємницею, що охороняється законом, визначається спеціальними нормативно-правовими актами.

Особисту відповідальність за стан діловодства за зверненнями громадян несуть керівники організацій.

Зазначена інструкція передбачає, що всі пропозиції, заяви та скарги повинні прийматися й централізовано реєструватися в день їх надходження на реєстраційно-контрольних картках, придатних для обробки ПК, або в журналах. Конверти зберігаються разом із пропозицією, заявою, скаргою. Облік особистого прийому громадян ведеться на картках, в журналах або за допомогою електронно-обчислювальної техніки.

Журнальна форма реєстрації пропозицій, заяв і скарг та обліку особистого прийому громадян припустима в організаціях з річним обсягом надходжень до 600 одиниць і такою самою кількістю звернень на особистому прийомі.

Письмові пропозиції, заяви і скарги, подані на особистому прийомі, також підлягають централізованій реєстрації на реєстраційно-контрольних картках, придатних для обробки на комп'ютері, чи в журналах.

²⁴⁹ Див.: Інструкція по діловодству щодо звернень громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації // Офіційний вісник України. – 1997. – № 16. – С. 86-89.

Реєстраційно-контрольна картка, журнал реєстрації пропозицій, заяв і скарг, картка (журнал) обліку особистого прийому громадян ведуться згідно з установленими правилами.

Автоматизована реєстрація звернень здійснюється шляхом уведення в комп'ютер таких елементів: дата надходження звернення; прізвище, ім'я, по батькові, категорія (соціальний стан) заявника; звідки отримано звернення, дата, індекс, контроль; порушені питання – короткий зміст, індекси; зміст і дата резолюції, виконавець, термін виконання; дата відправлення, індекс і зміст документа, ухвалені рішення, дата зняття з контролю; номер справи за номенклатурою.

За автоматизованої реєстрації обліку особистого прийому громадян у комп'ютер вводять такі елементи: дата прийому, хто прийняв; прізвище, ім'я, по батькові, адреса, місце роботи, категорія (соціальний стан) заявника; порушені питання – короткий зміст, індекси; кому доручено розгляд, зміст доручення, термін виконання, ухвалені рішення, дата одержання відповіді.

У випадку, коли про результати письмової пропозиції, заяви, скарги необхідно повідомити іншу організацію, усі зразки реєстраційно-контрольних форм і першу сторінку контрольованого звернення позначають словом «Контроль» або буквою «К».

Пропозиції, заяви і скарги, на які дано попередні відповіді, з контролю не знімаються. Контроль завершується лише після ухвалення рішення й уживання передбачених ним заходів. Рішення про зняття з контролю ухвалюють посадові особи, котрі ухвалили рішення про контроль.

У випадку, коли за результатами розгляду пропозицій, заяв і скарг даються письмові й усні відповіді, робиться відповідний запис у реєстраційно-контрольних формах та документах справи або в окремій довідці.

Посадові особи, котрі ведуть діловодство за пропозиціями, заявами і скаргами, щороку до 15 січня готують для керівників організацій матеріали для аналізу й узагальнення у формі аналітичних довідок. Аналітичні довідки поточного характеру складаються мірою необхідності.

Пропозиції, заяви і скарги громадян після їх розгляду та розв'язання з усіма документами і зразком реєстраційно-контрольної форми мають бути повернені посадовим чи особам підрозділу службового апарата, котрі ведуть відповідне діловодство, для централізованого формування справи, картотек, банку даних. Формування і зберігання справ у виконавців забороняється.

Нерозв'язані пропозиції, заяви, скарги, а також неправильно оформлені документи підшивати в справу забороняється.

Пропозиції, заяви і скарги зберігаються для надання довідок та інших цілей.

Відповідальність за збереженість документів покладено на керівників, інших посадових осіб органів відповідно до їх функціональних обов'язків.

Термін зберігання цих документів визначається затвердженнями керівниками організацій переліками документів і номенклатурами справ; як правило, це п'ять років.

Певні процедури здійснюються при завершенні громадян через засоби електронної комунікації.

Громадяни можуть звернутися до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування з електронними петиціями через офіційний веб-сайт органу, якому вона адресована, або веб-сайт громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронної петиції.

В електронній петиції має бути викладено суть звернення, зазначено прізвище, ім'я, по батькові автора (ініціатора) електронної петиції, адресу електронної пошти. На веб-сайті відповідного органу або громадського об'єднання, що здійснює збір підписів, обов'язково зазначаються дата початку збору підписів та інформація щодо загальної кількості та переліку осіб, які підписали електронну петицію.

Електронна петиція не може містити заклики до повалення конституційного ладу, порушення територіальної цілісності України, пропаганду війни, насильства, жорстокості, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, заклики до вчинення терористичних актів, посягання на права і свободи людини.

Для створення електронної петиції до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування її автор (ініціатор) заповнює спеціальну форму на офіційному веб-сайті органу, якому вона адресована, або веб-сайті громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронних петицій, та розміщує текст електронної петиції.

Електронна петиція оприлюднюється на офіційному веб-сайті відповідно Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування або на веб-сайті громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів

на підтримку електронних петицій, протягом двох робочих днів з дня надсилання її автором (ініціатором).

Відповідні органи державної влади, органи місцевого самоврядування та громадські об'єднання під час збору підписів на підтримку електронної петиції зобов'язані забезпечити:

безоплатність доступу та користування інформаційно-телекомунікаційною системою, за допомогою якої здійснюється збір підписів;

електронну реєстрацію громадян для підписання петиції;

недопущення автоматичного введення інформації, у тому числі підписання електронної петиції, без участі громадянина;

фіксацію дати і часу оприлюднення електронної петиції та підписання її громадянином.

Електронна петиція, яка в установлений строк не набрала необхідної кількості голосів на її підтримку, після завершення строку збору підписів на її підтримку розглядається як звернення громадян відповідно до цього Закону.

Електронна петиція, адресована відповідно Президенту України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України, розглядається у порядку, встановленому ст. 23-1 Закону України «Про звернення громадян», за умови збору на її підтримку не менш як 25000 підписів громадян протягом не більше трьох місяців з дня оприлюднення петиції.

Вимоги до кількості підписів громадян на підтримку електронної петиції до органу місцевого самоврядування та строку збору підписів визначаються статутом територіальної громади.

Електронна петиція, збір підписів на підтримку якої здійснювався через веб-сайт громадського об'єднання і яка протягом установленого строку набрала необхідну кількість підписів на її підтримку, не пізніше наступного дня після набрання необхідної кількості підписів надсилається громадським об'єднанням органу, якому адресована петиція, із зазначенням інформації про дату початку збору підписів, дату направлення електронної петиції, загальну кількість та перелік осіб, які підписали електронну петицію (чи посилання на джерело такої інформації в мережі Інтернет), строк збору підписів, назву та адресу електронної пошти громадського об'єднання.

Інформація про початок розгляду електронної петиції, яка в установлений строк набрала необхідну кількість голосів на її підтримку, оприлюднюється на офіційному веб-сайті відповідно Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, відповідного органу місцевого самоврядування не пізніш

як через три робочі дні після набрання необхідної кількості підписів на підтримку петиції, а в разі отримання електронної петиції від громадського об'єднання – не пізніше як через два робочі дні після отримання такої петиції.

Якщо електронна петиція містить клопотання про її розгляд на парламентських слуханнях у Верховній Раді України або громадських слуханнях відповідної територіальної громади, автор (ініціатор) петиції має право представити електронну петицію на таких слуханнях. У такому разі строк розгляду електронної петиції продовжується на строк, необхідний для проведення відповідних слухань.

Порядок розгляду електронної петиції, адресованої Президенту України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування, визначається відповідно Президентом України, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, місцевою радою.

Про підтримку або непідтримку електронної петиції публічно оголошується на офіційному веб-сайті Президентом України – щодо електронної петиції, адресованої Президенту України, Головою Верховної Ради України – щодо електронної петиції, адресованої Верховній Раді України, Прем'єр-міністром України – щодо електронної петиції, адресованої Кабінету Міністрів України, головою відповідної місцевої ради – щодо електронної петиції, адресованої органу місцевого самоврядування.

У відповіді на електронну петицію повідомляється про результати розгляду порушених у ній питань із відповідним обґрунтуванням.

Відповідь на електронну петицію не пізніше наступного робочого дня після закінчення її розгляду оприлюднюється на офіційному веб-сайті органу, якому вона була адресована, а також надсилається у письмовому вигляді автору (ініціатору) електронної петиції та відповідному громадському об'єднанню, яке здійснювало збір підписів на підтримку відповідної електронної петиції.

У разі визнання за доцільне викладені в електронній петиції пропозиції можуть реалізовуватися органом, якому вона адресована, шляхом прийняття з питань, віднесених до його компетенції, відповідного рішення. Президентом України, Кабінетом Міністрів України, народними депутатами України за результатами розгляду електронної петиції можуть розроблятися та вноситися в установленому порядку на розгляд Верховної Ради України законопроекти, спрямовані на вирішення порушених у петиції питань.

Контроль за дотриманням адміністративно-процесуального порядку розгляду звернень відповідно до своїх повноважень здійснюють Верховна Рада України, народні депутати України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Уповноважений з прав людини Верховної Ради України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські, районні, районні в містах Києві та Севастополі державні адміністрації, сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі комітети, депутати місцевих рад, а також міністерства, інші центральні органи виконавчої влади щодо підпорядкованих їм підприємств, установ та організацій.

3.6. Провадження із забезпечення публічної безпеки і порядку

Адміністративні провадження із забезпечення публічної безпеки і порядку мають за свою мету попередження, протидію та припинення порушень публічної безпеки і порядку. Забезпечення публічної безпеки і порядку є складовою національної безпеки України, яка в Законі України «Про національну безпеку України» визначена як захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та політичних загроз, а національні інтереси України, як життєво вагомі інтереси людини, суспільства і держави, реалізація який забезпечує державний суверенітет України, її прогресивний демократичний розвиток, а також безпечні умови життєдіяльності добробуту її громадян²⁵⁰.

Поняття «публічна безпека» для української юридичної науки і національного законодавства є порівняно новим поняттям. Воно стало вживатися в українській практиці в зв'язку з європейським вибором України. Поняття «публічна безпека» більш широке чим поняття «громадський порядок», «громадська безпека» тощо.

Публічна безпека має забезпечуватись не тільки діяльністю силових структур, а всією сферою державної влади і суспільства, оскільки безпека полягає у відсутності неприпустимого ризику, пов'язаного із можливістю заподіяння будь-якої шкоди життю, здоров'ю та майну громадян, навколишньому природному середовищу, в реалізації комплексу заходів, у використанні людських

²⁵⁰ Закон України «Про національну безпеку України». Відомості Верховної Ради (ВВР), 2018, № 31, ст. 241. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>

і матеріальних ресурсів, які призначені для запобігання такій шкоді, у захищеності населення, об'єктів довкілля, суспільного і державного майна від небезпеки при надзвичайних ситуаціях, безпечній експлуатації обладнання, споруд, механізмів, що усуває можливість створення загрози для життя, здоров'я та інтересів людини, навколишнього середовища та об'єктів господарювання, та стає зрозумілим, що такий стан забезпечення безпеки людини, суспільства і держави можливий лише в результаті спільної діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян і окремих громадян.

Розвиток України, як демократичної держави неможливий без забезпечення її безпеки у всіх сферах суспільного життя. Публічна безпека це надзвичайно складна багаторівнева функціональна система в центрі якої перебувають питання захищеності життєво важливих інтересів держави, суспільства та особистості від загроз як реальних так і тих, що можуть виникнути.

Публічна безпека характеризується таким станом впорядкованості публічно-правових і інших правовідносин за якою кожна особа, органи державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, інші суб'єкти владних повноважень і об'єднання громадян добровільно дотримуються правових і морально-етичних норм, культурних та інших соціальних прав, виконують відповідні приписи з метою досягнення публічної безпеки та загального благополуччя. Це означає, що публічна безпека є прямим наслідком публічного порядку²⁵¹. Панова О.О. дає визначення «публічного порядку» як державного ладу, упорядкованості суспільних відносин, призначеного для забезпечення прав і свобод людини і громадянина, під час якого органи державної влади, органи місцевого самоврядування і кожна окремо визначена особа мають дотримуватися загальноприйнятих норм суспільного співіснування²⁵².

Громадський порядок можна визначати як елемент системи публічної безпеки, який реалізується шляхом неухильного дотримання громадянами правил поведінки в громадських місцях (на вулицях, площах, стадіонах, жилих будинках, в інших місцях ма-

²⁵¹ Батраченко О.В. Поняття та ознаки публічної безпеки та порядку як об'єктів адміністративно-правової охорони. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «право» випуск № 29 ч. 2 т. 3 с. 85 (84-86 с.)

²⁵² Панова О.О. Поняття і зміст визначення публічної безпеки. Науковий вісник Херсонського державного університету 2016. серія «юридичні науки» випуск № 6 т. 2 с. 135 (133-136 с.)

сового та групового перебування людей) з метою забезпечення економічних умов для суспільно-корисної діяльності, побуту і відпочинку людей, як системи суспільних відносин, що забезпечують захист прав і свобод громадян, їх життя і здоров'я, поважання честі та людської гідності, забезпечення особистої безпеки громадян та громадської безпеки.

Юридична енциклопедія визначає громадський порядок як урегульовану правовими та іншими соціальними нормами систему суспільних відносин, що забезпечують захист прав і свобод громадян, їх життя і здоров'я, поважання честі та людської гідності, дотримання норм суспільної моралі²⁵³.

Крищенко А.Е. досліджуючи особливості визначення терміну «публічна безпека і порядок» зауважує, що термін публічної безпеки і порядок потребує більш детального тлумачення, зокрема, в контексті його використання в Законі України «Про Національну поліцію».

Аналіз змісту чинних нормативно-правових актів, проведений Крищенко А.Е. (Конституція України – ст. 34-36, 39, 92, 116, 138, Кодекс України про адміністративні правопорушення – глава 14 «Адміністративні правопорушення, що посягають на громадський порядок і громадську безпеку», Кримінальний кодекс України – розділ 9 «Злочини проти громадської безпеки» та розділ 12 «Злочини проти громадського порядку та моральності», Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» тощо) засвідчує, що в аналогічному значенні раніше використовували терміни «громадська безпека», «громадський порядок». Водночас цих категорій, як і поняття «забезпечення громадського порядку», у новому Законі немає. Заміна термінології в нормативно-правових актах, власне, не є проблемою, проблему становлять нові поняття, що не мають нормативно закріплених визначень. Така ситуація породжує правову колізію в нормативному регламентуванні певних суспільних відносин і негативно позначається на правозастосуванні, адже поліцейський, наприклад, має чітко знати, які дії слід вважати порушенням²⁵⁴.

Адміністративно-правовими актами і, в першу чергу, законами України, визначені конкретні права та обов'язки з питань

²⁵³ Юридична енциклопедія в 6 т. Київ. вид-во «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана. 1998 т. 1 с. 639 (669 с.)

²⁵⁴ Крищенко А.Е. особливості визначення терміна «публічна безпека і порядок». науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. 2017 № 1 с. 207 (206-213 с.)

забезпечення публічної безпеки і порядку органами державної виконавчої влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, їх посадовими особами, а також громадян. Адміністративно-правові відносини, що виникають у процесі забезпечення публічної безпеки і порядку регулюється не тільки нормами адміністративного права, а й законодавством інших галузей права, зокрема, відповідного державного управління, захисту державного кордону, запобігання надзвичайним ситуаціям, протидію нелегальній міграції, виконання посадових зобов'язань, захисту економічних інтересів держави і підприємницької діяльності фізичних осіб-підприємців тощо. Суб'єктами забезпечення публічної безпеки і порядку в межах наданих повноважень виступають Національна поліція України, Національна гвардія України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Державна прикордонна служба України, Державна міграційна служба України, Державна митна служба України, Служба безпеки України, Державна податкова служба України, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, інші суб'єкти владних повноважень²⁵⁵.

Кожний із суб'єктів забезпечення публічної безпеки і порядку, здійснюючи адміністративно-процесуальну діяльність, відповідно до наданих законом прав і повноважень, здійснює адміністративні провадження з метою реалізації прав і свобод громадян, їх законних інтересів та інтересів суспільства і держави. Такі адміністративні провадження здійснюються не тільки з приводу адміністративних правопорушень, про що мова буде вестися наступному підрозділі, а й з метою надання адміністративних послуг, створення сприятливих умов для функціонування суб'єктів господарювання, ліцензування, стандартизації, патентування, паспортизації, усунення перешкод, оформлення дозволів, відновлення порушених прав тощо.

Найбільш широкі повноваження забезпечення публічної безпеки і порядку надані органам поліції, для якої згідно статті 2 Закону України «Про Національну поліцію»²⁵⁶ забезпечення публічної безпеки і порядку є одним із основних завдань. Основні повноваження поліції в сфері публічної безпеки і порядку визначені в ст. 23 вказаного вище Закону.

Поліція відповідно до покладених на неї завдань:

²⁵⁵ Пономарьов С.П. Адміністративно-правове забезпечення сектору безпеки і оборони України. монографія. Харків. Майдан 2018 с. 17-18 (470 с.)

²⁵⁶ Про Національну поліцію. Закону України від 01.01.2019. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 40-41, ст. 379.

- здійснює превентивну та профілактичну діяльність, спрямовану на запобігання вчиненню правопорушень;
- виявляє причини та умови, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, вживає у межах своєї компетенції заходів для їх усунення;
- вживає заходів з метою виявлення адміністративних правопорушень; припиняє виявлені адміністративні правопорушення;
- вживає заходів, спрямованих на усунення загроз життю та здоров'ю фізичних осіб і публічній безпеці, що виникли внаслідок учинення адміністративного правопорушення;
- здійснює своєчасне реагування на заяви та повідомлення про адміністративні правопорушення або події;
- у випадках, визначених законом, здійснює провадження у справах про адміністративні правопорушення, приймає рішення про застосування адміністративних стягнень та забезпечує їх виконання;
- доставляє у випадках і порядку, визначених законом, затриманих осіб, підозрюваних у вчиненні кримінального правопорушення, та осіб, які вчинили адміністративне правопорушення;
- вживає заходів для забезпечення публічної безпеки і порядку на вулицях, площах, у парках, скверах, на стадіонах, вокзалах, в аеропортах, морських та річкових портах, інших публічних місцях;
- регулює дорожній рух та здійснює контроль за дотриманням Правил дорожнього руху його учасниками та за правомірністю експлуатації транспортних засобів на вулично-дорожній мережі;
- здійснює супроводження транспортних засобів у випадках, визначених законом;
- видає відповідно до закону дозволи на рух окремих категорій транспортних засобів; у випадках, визначених законом, видає та погоджує дозвільні документи у сфері безпеки дорожнього руху;
- вживає всіх можливих заходів для надання невідкладної, зокрема домедичної і медичної, допомоги особам, які постраждали внаслідок кримінальних чи адміністративних правопорушень, нещасних випадків, а також особам, які опинилися в ситуації, небезпечній для їхнього життя чи здоров'я;
- вживає заходів для визначення осіб, які не здатні через стан здоров'я, вік або інші обставини повідомити інформацію про себе; встановлює особу за невідомим трупом;
- забезпечує безпеку взятих під захист осіб на підставах та в порядку, визначених законом;

- у межах своєї компетенції, визначеної законом, здійснює контроль за дотриманням вимог законів та інших нормативно-правових актів щодо опіки, піклування над дітьми-сиротами та дітьми, позбавленими батьківського піклування, вживає заходів щодо запобігання дитячій бездоглядності, правопорушенням серед дітей, а також соціального патронажу щодо дітей, які відбували покарання у виді позбавлення волі;
- вживає заходів для запобігання та протидії домашньому насильству або насильству за ознакою статі;
- здійснює охорону об'єктів права державної власності у випадках та порядку, визначених законом та іншими нормативно-правовими актами, а також бере участь у здійсненні державної охорони;
- здійснює на договірних засадах охорону фізичних осіб та об'єктів права приватної і комунальної власності;
- здійснює контроль за дотриманням фізичними та юридичними особами спеціальних правил та порядку зберігання і використання зброї, спеціальних засобів індивідуального захисту та активної оборони, боєприпасів, вибухових речовин і матеріалів, інших предметів, матеріалів та речовин, на які поширюється дозвільна система органів внутрішніх справ;
- здійснює у визначеному законом порядку приймання, зберігання та знищення вилученої, добровільно зданої або знайденої вогнепальної, газової, холодної та іншої зброї, боєприпасів, набоїв, вибухових речовин та пристроїв, наркотичних засобів або психотропних речовин;
- здійснює контроль у межах своєї компетенції, визначеної законом, за дотриманням вимог режиму радіаційної безпеки у спеціально визначеній зоні радіоактивного забруднення;
- сприяє забезпеченню відповідно до закону правового режиму воєнного або надзвичайного стану, зони надзвичайної екологічної ситуації у разі їх оголошення на всій території України або в окремій місцевості;
- виконує в межах компетенції запити органів правопорядку (правоохоронних органів) інших держав або міжнародних організацій поліції відповідно до закону та міжнародних договорів України;
- здійснює оперативно-розшукову діяльність відповідно до закону;
- вживає заходів для забезпечення публічної безпеки і порядку під час примусового виконання судових рішень і рішень інших органів (посадових осіб), а також вживає заходів, спрямованих

на усунення загроз життю та здоров'ю державних виконавців, приватних виконавців та інших осіб, які беруть участь у вчиненні виконавчих дій, здійснює привід у виконавчому провадженні, здійснює розшук боржника чи дитини у виконавчому провадженні у випадках, передбачених законом або рішенням суду.

Залучення для проведення виконавчих дій працівників поліції здійснюється за вмотивованою постановою виконавця, яка надсилається керівнику територіального органу поліції за місцем проведення відповідної виконавчої дії. Відмова у залученні поліції для проведення виконавчих дій допускається лише з підстав залучення особового складу даного територіального органу поліції до припинення групового порушення громадської безпеки і порядку чи масових заворушень, а також для подолання наслідків масштабних аварій чи інших масштабних надзвичайних ситуацій.

Поліція також:

- виявляє транспортні засоби особистого користування, тимчасово ввезені на митну територію України громадянами більш як на 30 діб та не зареєстровані в Україні у встановлені законодавством строки;

- вживає заходів для виявлення неправомірного керування транспортними засобами, щодо яких порушено обмеження, встановлені Митним кодексом України, а саме: порушено строки їх тимчасового ввезення та/або переміщення в митному режимі транзиту; транспортні засоби використовуються для цілей підприємницької діяльності та/або отримання доходів в Україні; транспортні засоби передано у володіння, користування або розпорядження особам, які не ввозили їх на митну територію України або не поміщували в митний режим транзиту, а також заходів для виявлення неправомірного розкомплектування таких транспортних засобів.

Окремими повноваженнями в сфері забезпечення публічної безпеки і оборони наділені і працівники інших правоохоронних органів. Так працівники Національного антикорупційного бюро України мають право застосовувати заходи фізичного пливу, спеціальні засоби та вогнепальну зброю під час виконання службових обов'язків у випадках та в порядку, передбачених Законом України «Про Національну поліцію», а працівники Служби безпеки України мають право:

- вимагати від громадян та посадових осіб припинення правопорушень і дій, що перешкоджають здійсненню повноважень Служби безпеки України, перевіряти у зв'язку з цим документи, які посвідчують їх особу, а також проводити огляд осіб, їх речей

і транспортних засобів, якщо є загроза втечі підозрюваного або знищення чи приховання речових доказів злочинної діяльності;

- подавати органам державної влади, органам місцевого самоврядування, підприємствам, установам, організаціям усіх форм власності обов'язкові для розгляду пропозиції з питань національної безпеки, у тому числі із забезпечення охорони державної таємниці;

- входити у порядку, погодженому з адміністрацією підприємств, установ та організацій і командуванням військових частин, на їх території і в службові приміщення;

- складати протоколи про адміністративні правопорушення, віднесені законом до компетенції Служби безпеки України, проводити особистий огляд, огляд речей, вилучення речей і документів, застосовувати інші передбачені законом заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення;

- використовувати з наступним відшкодуванням витрат та збитків транспортні засоби, які належать підприємствам, установам і організаціям, військовим частинам і громадянам (крім транспортних засобів дипломатичних, консульських та інших представництв іноземних держав і організацій, транспортних засобів спеціального призначення), для проїзду до місця події, припинення злочинів, переслідування та затримання осіб, які підозрюються в їх вчиненні, доставки до лікувальних установ осіб, що потребують термінової медичної допомоги та інші провадження які можуть бути використанні при забезпеченні публічної безпеки²⁵⁷.

Для виявлення, запобігання, протидії та припинення адміністративних правопорушень поліція наділена правом вживати поліцейські заходи. Поліцейський захід – це дія або комплекс дій превентивного або примусового характеру, що обмежує певні права і свободи людини та застосовується поліцейськими відповідно до закону для забезпечення виконання покладених на поліцію повноважень.

Згідно ст. 31 Закону України «Про Національну поліцію України» поліція може застосувати низку превентивних заходів, які виконуються перш за все, шляхом роз'яснення і переконання, а в необхідних випадках і застосуванням адміністративного процесу, поліція може застосувати такі превентивні заходи:

- 1) перевірка документів особи;
- 2) опитування особи;
- 3) поверхнева перевірка і огляд;

²⁵⁷ Про Службу безпеки України. Закон України від 25.03.1992 № 2229-ХІІ.

- 4) зупинення транспортного засобу;
- 5) вимога залишити місце і обмеження доступу до визначеної території;
- 6) обмеження пересування особи, транспортного засобу або фактичного володіння річчю;
- 7) проникнення до житла чи іншого володіння особи;
- 8) перевірка дотримання вимог дозвільної системи органів внутрішніх справ;
- 9) застосування технічних приладів і технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, засобів фото- і кінозйомки, відеозапису;
- 10) перевірка дотримання обмежень, установлених законом стосовно осіб, які перебувають під адміністративним наглядом, та інших категорій осіб;
- 11) поліцейське піклування.

При проведенні превентивних поліцейських заходів поліція зобов'язана повідомити особі про причини застосування до неї превентивних заходів, а також довести до її відома нормативно-правові акти, на підставі яких застосовуються.

Виконання завдань, що стоять перед органами Національної поліції, передбачає реалізацію принципів, заснованих на визнанні загальнолюдських цінностей, поваги до прав і свобод людини, визнання їх пріоритету у взаємовідносинах з державою. Одним з головних завдань підрозділів, які забезпечують правопорядок є проведення превентивної та профілактичної діяльності, спрямованої на запобігання вчиненню правопорушень.

Виконання таких завдань є основними функціями Департаменту превентивної діяльності Національної поліції України²⁵⁸.

Відповідно до Положення про Департамент превентивної діяльності Національної поліції України, Департамент виконує надзвичайно багато функцій, частина з яких направлена на проведення превентивної та профілактичної діяльності, а саме:

- організовує в межах компетенції проведення превентивної та профілактичної діяльності, спрямованої на запобігання вчиненню правопорушень;
- у порядку та в спосіб, визначений законодавством, здійснює контроль за додержанням вимог законів та інших нормативно-правових актів щодо опіки, піклування над дітьми-сиротами та

²⁵⁸ Превентивні функції в діяльності патрульної поліції. Н.І. Дідик. Вісник ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка. 2016 № 2 с. 192 (188-194 с.)

дітьми, позбавленими батьківського піклування, уживає заходів щодо запобігання дитячій бездоглядності, правопорушенням у дитячому середовищі, а також соціального патронажу щодо дітей, які відбували покарання у вигляді позбавлення волі;

– уживає заходів із запобігання та припинення насильства в сім'ї;

– здійснює, у межах компетенції, нормативно-методичне забезпечення та контроль за діяльністю підпорядкованих територіальних органів та підрозділів в АРК, областях, м. Києві та Севастополі, районах, містах, районах у містах, які в межах компетенції реалізують державну політику з питань підтримання публічної безпеки й порядку, забезпечення безпеки дорожнього руху, охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства й держави, протидії злочинності, організації роботи дозвільної системи, запобігання та припинення насильства в сім'ї, превентивної та профілактичної діяльності;

– організовує й здійснює серед населення роз'яснення законів, інших нормативних актів з питань безпеки дорожнього руху, використовує з цією метою засоби масової інформації, кіно-, відео- і друковану продукцію, проводить огляди, конкурси, змагання, сприяє організації вивчення громадянами, особливо неповнолітніми, правил дорожнього руху;

– уживає разом з відповідними центральними й місцевими органами виконавчої влади та іншими установами й організаціями заходів щодо запобігання дитячому дорожньо-транспортному травматизму та порушенням правил дорожнього руху неповнолітніми;

– узаємодіє, у межах компетенції, зі структурними підрозділами Національної поліції, МВС, іншими правоохоронними органами, органами державної влади, органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями з питань підтримання публічної безпеки й порядку, забезпечення безпеки дорожнього руху, охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства й держави, протидії злочинності, організації роботи дозвільної системи, запобігання та припинення насильства в сім'ї, превентивної та профілактичної діяльності;

– здійснює розроблення проектів законів та інших нормативних актів і документів, що стосуються забезпечення діяльності з питань підтримання публічної безпеки й порядку, забезпечення безпеки дорожнього руху, охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства й держави, протидії злочинності, організації роботи

дозвільної системи, запобігання та припинення насильства в сім'ї, превентивної та профілактичної діяльності;

– здійснює індивідуально-превентивну роботу з особами, які перебувають на профілактичних обліках у підпорядкованих підрозділах, насамперед з особами, звільненими з місць позбавлення волі, та тими, які вчиняють насильство в сім'ї (домашнє насильство);

– забезпечує попередження й реагування на адміністративні та кримінальні прояви, організацію адміністративно-правозастосовної діяльності підпорядкованих підрозділів, дотримання ними обліково-реєстраційної дисципліни;

– запобігає вчиненню дітьми правопорушень, організовує індивідуальну превентивну роботу з неповнолітніми, які перебувають у конфлікті із законом, роботу з протидії втягненню дітей у злочинну діяльність, пияцтво, зайняття жебрацтвом та іншу протиправну діяльність;

– організовує загальну превентивну роботу з дітьми, у тому числі за місцем проживання, у навчальних та виховних закладах²⁵⁹.

Поліція під час виконання повноважень, визначених вказаним вище Законом, уповноважена застосовувати такі заходи примусу:

- 1) фізичний вплив (сила);
- 2) застосування спеціальних засобів;
- 3) застосування вогнепальної зброї.

Фізичним впливом є застосування будь-якої фізичної сили, а також спеціальних прийомів боротьби з метою припинення протиправних дій правопорушників.

Спеціальні засоби як поліцейські заходи примусу – це сукупність пристроїв, приладів і предметів, спеціально виготовлених, конструктивно призначених і технічно придатних для захисту людей від ураження різними предметами (у тому числі від зброї), тимчасового (відворотного) ураження людини (правопорушника, супротивника), пригнічення чи обмеження волі людини (психологічної чи фізичної) шляхом здійснення впливу на неї чи предмети, що її оточують, з чітким регулюванням підстав і правил застосування таких засобів та службових тварин.

Для виконання своїх повноважень поліцейські можуть використовувати такі спеціальні засоби:

- 1) гумові та пластикові кийки;

²⁵⁹ Про затвердження Положення про Департамент превентивної діяльності Національної поліції України: Наказ МВС України № 123 від 27.11.2015. Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0213-94>.

- 2) електрошокові пристрої контактної та контактнo-дистанційної дії;
- 3) засоби обмеження рухомості (кайданки, сітки для зв'язування тощо);
- 4) засоби, споряджені речовинами сльозогінної та дратівної дії;
- 5) засоби примусової зупинки транспорту;
- 6) спеціальні маркувальні та фарбувальні засоби;
- 7) службові собаки та службові коні;
- 8) пристрої, гранати та боєприпаси світлозвукової дії;
- 9) засоби акустичного та мікрохвильового впливу;
- 10) пристрої, гранати, боєприпаси та малогабаритні підривні пристрої для руйнування перешкод і примусового відчинення приміщень;
- 11) пристрої для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії;
- 12) засоби, споряджені безпечними димоутворюючими препаратами;
- 13) водомети, бронемашини та інші спеціальні транспортні засоби.

Поліцейський за жодних обставин не може застосовувати заходи примусу, не визначені Законом України «Про Національну поліцію».

Не є заходом примусу використання поліцейським засобів індивідуального захисту (шоломів, бронезилетів та іншого спеціального екіпування).

Поліцейський зобов'язаний негайно зупинити застосування певного виду заходу примусу в момент досягнення очікуваного результату.

Норми забезпечення підрозділів поліції спеціальними засобами та вогнепальною зброєю встановлюються Міністром внутрішніх справ України.

Поліцейський зобов'язаний заздалегідь попередити особу про застосування фізичної сили, спеціальних засобів і вогнепальної зброї і надати їй достатньо часу для виконання законної вимоги поліцейського, крім випадку, коли зволікання може спричинити посягання на життя і здоров'я особи чи та/або поліцейського або інші тяжкі наслідки, або в ситуації, що склалася, таке попередження є не виправданим або неможливим.

Попередження може бути зроблено голосом, а за значної відстані або звернення до великої групи людей – через гучномовні установки, підсилювачі звуку.

Вид та інтенсивність застосування заходів примусу визначаються з урахуванням конкретної ситуації, характеру правопорушення та індивідуальних особливостей особи, яка вчинила правопорушення.

Поліцейські зобов'язані надавати невідкладну медичну допомогу особам, які постраждали в результаті застосування заходів примусу.

Заборонено застосування фізичної сили, спеціальних засобів і вогнепальної зброї до жінок з явними ознаками вагітності, малолітніх осіб, осіб з явними ознаками обмежених можливостей або старості, крім випадків учинення ними збройного чи групового нападу, учинення збройного опору поліцейському, що загрожує життю і здоров'ю інших осіб або поліцейських, якщо відбити такий напад або опір іншими способами і засобами неможливо.

Поліцейський може застосовувати фізичну силу, у тому числі спеціальні прийоми боротьби (рукопашного бою), для забезпечення особистої безпеки або/та безпеки інших осіб, припинення правопорушення, затримання особи, яка вчинила правопорушення, якщо застосування інших поліцейських заходів не забезпечує виконання поліцейським повноважень, покладених на нього законом.

Поліцейський зобов'язаний письмово повідомити свого керівника, а той зобов'язаний повідомити прокурора про завдання особі тілесних ушкоджень унаслідок застосування фізичної сили.

У загальній системі державного примусу значне місце посідає адміністративний примус, що є одним із видів державного примусу. Адміністративний примус – складне, багатопланове поняття, яке складається з сукупності багатьох адміністративно-правових засобів примусового впливу, що застосовуються вповноваженими на те суб'єктами правозастосування з метою охорони і зміцнення правопорядку²⁶⁰. До суб'єктів здійснення таких заходів, насамперед, належить поліція, яка, як правоохоронний орган держави, виконує широке коло завдань і функцій щодо охорони правопорядку й боротьби з правопорушеннями. З точки зору правової характеристики в діяльності поліції розрізняють такі головні напрямки: адміністративний, профілактичний, оперативно-розшуковий, кримінально-процесуальний, виконавча й охоронна діяльність. Сукупність цих напрямків зумовлює специфіку форм і методів її роботи.

²⁶⁰ Див.: Ключініченко А. П. Меры административного принуждения, применяемые милицией. – 1979. – С. 27.

Велика частина особового складу поліції виконує переважно адміністративні функції, здійснює організаційно-правові повноваження для охорони публічної безпеки, які встановлюються й забезпечуються нормами адміністративного права. У процесі здійснення цієї діяльності працівники поліції вступають у численні адміністративно-правові відносини з громадянами, їх об'єднаннями, підприємствами, установами й організаціями.

Адміністративна діяльність поліції має чітко виражений державно-владний, імперативний характер, здійснюється в офіційному порядку від імені держави, що надає її працівникам право на застосування специфічних заходів адміністративного впливу, які зазвичай не використовують інші органи державної виконавчої влади. Цим поліцейська управлінська діяльність відрізняється від діяльності інших органів виконавчої влади.

Реформування державно-управлінської діяльності передбачає широке, багатоаспектне перетворення адміністративної діяльності поліції і, в першу чергу, удосконалення форм і методів забезпечення публічної безпеки і боротьби з правопорушеннями.

Універсальними, всеосяжними методами державного управління: є переконання і примус. Вони найширше використовуються в усіх сферах управлінської діяльності, в тому числі в боротьбі з правопорушеннями, і становлять систему заходів впливу держави (в особі її органів і посадових осіб) на свідомість і поведінку людей, є необхідною умовою нормального функціонування суспільства, будь-якого державного інституту та громадського об'єднання, всього процесу управління.

Використовуючи ці методи, держава забезпечує функціонування всієї суспільної системи, організованість, дисципліну, охороняє працю і побут людей, нормальну соціальну обстановку в країні.

Розмаїтість примусових заходів дозволяє цілеспрямовано варіювати ними, поєднувати їх з іншими заходами державного впливу. Відповідно до призначення адміністративні примусові заходи поділяються на такі групи: 1) адміністративно-попереджувальні (перевірка документів, огляд, унесення подання про усунення причин правопорушення тощо); 2) запобіжні, або заходи припинення (адміністративне затримання, вилучення речей і документів, примусове лікування тощо); 3) адміністративні стягнення (попередження, штраф, позбавлення спеціального права тощо).

При розробці критеріїв класифікації адміністративних примусових заходів необхідно враховувати всі обставини, пов'язані з правовою регламентацією підстав, умов, порядку й кінцевої мети

їх застосування. Звідси впливає класифікація примусових заходів за іншими ознаками: а) за способом забезпечення правопорядку; б) за метою застосування; в) за фактичними підставами застосування; г) за правовими наслідками застосування; д) за процесуальними підставами здійснення. За своїм значенням вони нерівноцінні, але в сукупності дають підстави для чіткого виділення різних адміністративних заходів примусу.

Серед адміністративних примусових заходів, у тому числі тих, які використовує поліція, найчисленнішими є запобіжні. Це зумовлено тим, що протиправна поведінка може полягати не тільки в учиненні конкретного адміністративного правопорушення, а й у багаторазових систематичних протиправних діях, антигромадській поведінці окремих осіб. Запобіжні заходи застосовують для припинення не тільки адміністративно-протиправних дій, а в окремих випадках і дій кримінально-правового характеру.

Ще одну особливість цих заходів, яка характеризує їх місце в єдиній системі примусових заходів, дозволяє відзначити порівняльний аналіз останніх. Суть її полягає в тому, що запобіжні заходи тісно пов'язані з адміністративно-попереджувальними, а також з адміністративними стягненнями. Адміністративно-попереджувальні в багатьох випадках передують запобіжним, водночас застосування запобіжних заходів часто передують застосуванню адміністративних стягнень, оскільки забезпечує можливість припинення правопорушника до адміністративної відповідальності.

Разом із тим запобіжні заходи виконують свої особливі правоохоронні функції, які вирізняють їх серед інших примусових заходів, що й зумовлює їх самостійне місце в системі цих заходів. Наприклад, вони характеризуються тим, що їх застосування пов'язано з реальною протиправною (у тому числі об'єктивно протиправною) ситуацією і починається з моменту, коли вона досягає певного розвитку, тобто коли застосування попереджувальних заходів стає вже неефективним або взагалі непотрібним. Запобіжні заходи не попереджають, а безпосередньо припиняють правопорушення, створюють умови для встановлення особи правопорушника, обставин справи та реальної можливості для наступного застосування до правопорушника заходів адміністративного чи іншого впливу.

На відміну від адміністративних стягнень, розглядувані заходи не містять у собі елемента покарання особи, до котрої застосовуються. Виконуючи поряд із виховною й каральною функцію, адміністративне стягнення за своєю дією в часі є ретроспективним. Запобіжні ж заходи, як правило, спрямовані в сьогодення і часто здатні самостійно

й оперативно розв'язати конфліктну ситуацію, зокрема примусово припинити правопорушення. Вони можуть також забезпечувати умови для наступного застосування адміністративної або іншої відповідальності до винного. Нерідко запобіжні заходи застосовують і для боротьби з об'єктивно протиправними діями душевнохворих або малолітніх, тобто осіб, котрі не підлягають юридичній відповідальності. Нарешті, адміністративне стягнення тягне за собою стан так званої адміністративної караності на певний термін, заходи ж адміністративного припинення цього не спричиняють.

Запобіжні заходи, застосовувані поліцією, можна розділити на дві групи. Першу, значнішу, становлять заходи загального характеру. До них належать вимоги до громадянина й державного службовця припинити протиправні дії, адміністративне затримання, вилучення речей і документів, огляд і т. ін. Заходи цієї групи є важливим інструментом діяльності поліції.

До другої групи належать спеціальні заходи припинення. До них звертаються тільки тоді, коли інакше припинити протиправну поведінку неможливо, тобто коли інші заходи адміністративно-примусового характеру бажаних результатів не дали. Систему цих заходів становлять заходи фізичного впливу, спеціальні засоби і застосування зброї. Такі заходи застосовують, як правило, тільки після попередження про намір їх застосувати і за суворого дотримання вимог законодавства.

Застосування запобіжних заходів органами поліції здійснюється тільки на підставі норм чинного законодавства, з дотриманням вимог законності, яке забезпечується систематичним контролем з боку вищих органів поліції та посадових осіб за їх застосуванням, прокурорським процесуальним керівництвом в досудовому розслідуванні, правом адміністративного й судового оскарження, низкою організаційних заходів тощо.

Сказане дозволяє визначити запобіжний захід як ґрунтоване на законі примусове припинення діянь, які мають ознаки адміністративного правопорушення, а в окремих випадках – кримінально правовий характер, спрямоване на недопущення шкідливих наслідків протиправної поведінки, забезпечення провадження в справі про адміністративне правопорушення і притягнення винного до адміністративної, а в особливих випадках – до кримінальної відповідальності²⁶¹. Запобіжні заходи застосо-

²⁶¹ О.М. Бандурка, М.М. Тищенко. Адміністративний процес. підручник К. Літера ЛтД. 2002. с. 134 (288 с.)

вуються поліцією та іншими уповноваженими органами з метою припинення порушення правових норм (адміністративна провина, злочин, об'єктивно протиправне діяння), запобігання вчиненню нових правопорушень, створення умов для подальшого притягнення винних до відповідальності, усунення шкідливих наслідків правопорушення й відновлення попереднього правомірного стану.

Аналіз чинного законодавства, а також практика його застосування дозволяють зарахувати до запобіжних заходів, що використовуються поліцією, такі: 1) вимоги припинити протиправну поведінку; 2) привід осіб, котрі ухиляються від явки на виклик в орган поліції або в суд; 3) узяття на облік й офіційне попередження про неприпустимість протиправної поведінки; 4) зупинка транспортних засобів; 5) заборона експлуатації цих засобів; 6) обмеження або заборона проведення ремонтно-будівельних та інших робіт на вулицях і дорогах; 7) припинення діяльності об'єктів дозвільної системи; 8) доставляння порушника; 9) адміністративне затримання; 10) особистий огляд; 11) огляд речей; 12) відсторонення водіїв від керування транспортними засобами й огляд їх на стан сп'яніння; 13) вилучення речей і документів; 14) адміністративне виселення іноземних громадян за межі України; 15) застосування заходів фізичного впливу; 16) застосування спеціальних засобів; 17) застосування вогнепальної зброї.

Послідовність здійснення процесуальної діяльності щодо застосування запобіжних та адміністративно-попереджувальних заходів свідчить про наявність у провадженні із застосування заходів певних стадій, які мають свої особливості, зумовлені специфічністю розглядуваних заходів і, певною мірою, порівняно невеликими тимчасовими рамками їх застосування.

Можна виділити три стадії провадження із застосування запобіжних заходів та адміністративно-попереджувальних заходів: 1) розв'язання питання про застосування запобіжних чи адміністративно-попереджувальних заходів; 2) застосування цих заходів і його процесуальне оформлення; 3) оскарження застосування зазначених заходів.

При цьому слід мати на увазі, що для заходів припинення, які законодавець визначає як заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, процесуальним документом є протокол про застосування заходів, або факт такого застосування слід відбити в протоколі про адміністративне правопорушення чи затримання.

З іншого боку, застосування зазначених заходів не завжди вимагає процесуального їх оформлення. Так, при перевірці документів немає необхідності в складанні процесуального документа.

Як показує практика, адміністративне затримання, є одним із найчастіше застосовуваних запобіжних заходів. Аналіз чинного законодавства дозволяє визначити, що правовою підставою затримання є вчинення особою адміністративного правопорушення. Про це свідчить положення ч. 1 ст. 262 КпАП, де йдеться про адміністративне затримання особи, котра вчинила адміністративне правопорушення. Фактичні підстави співвідносяться з цілями адміністративного затримання.

Отже, фактичними підставами адміністративного затримання є: 1) необхідність припинення адміністративного правопорушення; 2) необхідність установа особи правопорушника; 3) необхідність складання протоколу про правопорушення, якщо неможливо скласти його на місці (за умови, що це обов'язково на підставі розпоряджень закону); 4) необхідність забезпечення своєчасного і правильного розгляду справи про адміністративне правопорушення й виконання постанови щодо нього.

Адміністративне затримання вправі здійснювати посадові особи органів поліції, прикордонної охорони, Служби безпеки України, Військової служби правопорядку, а також посадові особи воєнізованої охорони.

На відміну від доставляння, адміністративне затримання характеризується детальнішою процесуальною регламентацією. Відповідно до вимог ст. 261 КпАП складається протокол. Він має містити дату, місце складання, посаду, прізвище, ім'я й по батькові особи, котра його склала, відомості про особу затриманого, а також час і мотиви затримання. Особливе значення має відбиття мотивів затримання. Їх докладний виклад у протоколі є важливою гарантією дотримання прав та законних інтересів громадян, стосовно котрих застосовано зазначений захід.

Протокол підписує посадова особа, котра його склала, а також затриманий, причому у разі відмови останнього підписати робить ся про це відповідний запис.

Регламентація процесуального статусу громадянина при здійсненні стосовно нього адміністративного затримання обмежується можливістю заявити прохання про повідомлення про місце його перебування його родичів або адміністрації за місцем роботи чи навчання. Положення ж про обов'язковість повідомлення батьків неповнолітніх затриманих або осіб, котрі їх заміняють, про факт

затримання слід трактувати як обов'язок посадових осіб, котрі здійснюють цей захід.

Реалізацію особистого огляду й огляду речей як адміністративно-процесуальних примусових заходів регламентує ст. 264 КпАП. Огляд речей здійснюється вповноваженими на те посадовими особами органів поліції, воєнізованої охорони, цивільної авіації, митних установ, прикордонної охорони, природоохоронних органів, органів лісоохорони, рибоохорони, державного нагляду за додержанням правил полювання, а у випадках, прямо передбачених законодавчими актами України, й інших органів.

Законодавцем закріплено положення про те, що огляд речей здійснюється в присутності особи, у власності (володінні) котрої знаходяться предмети, які оглядаються. Проте на практиці ситуації нерідко складаються так, що проведення огляду без участі власника речей диктує об'єктивна необхідність. Щодо цього законодавець установлює в КпАП, що у випадках, коли не можна зволікати, речі або предмети піддаються огляду з участю двох понять за відсутності власника. Правом громадянина, закріпленим у КпАП, є право оскаржити проведення огляду (ст. 267). Процесуальне оформлення огляду речей полягає в складанні протоколу про проведений огляд або про це робиться відповідний запис у протоколі про адміністративне правопорушення чи адміністративне затримання. Що стосується особистого огляду, то законодавець обмежується закріпленням положення про те, що такий огляд може проводити вповноважена на те особа однієї статі з тією, котру оглядають, і у присутності двох понять тієї ж статі. Оформлення особистого огляду здійснюється так само, як і огляду речей.

Детальніше регламентує проведення зазначених видів огляду Митний кодекс України (далі – МК).

Так, ч. 3 ст. 30 МК України передбачає, що огляд і повторний огляд речей громадянина здійснюються в присутності цього громадянина або його вповноваженого представника, що діє на підставі належно оформленого доручення. У разі ж відсутності громадянина чи його представника огляд і повторний огляд здійснюються в присутності представника підприємства, яке здійснює перевезення, пересилання речей чи їх зберігання (ч. 5 ст. 30 МК України).

Проведення особистого огляду як виняткової форми митного контролю регламентує ст. 32 МК України. Такий огляд здійснюється за письмовим рішенням начальника митниці або особи, котра його заміщає, й за наявності достатніх підстав для припущення, що громадянин приховує при собі предмети контрабанди.

Досить детально урегульовано законодавцем і процедуру проведення особистого огляду. Так, перед початком огляду посадова особа митниці зобов'язана пред'явити громадянину письмове рішення начальника митниці або особи, котра його заміщає, ознайомити з його правами та обов'язками при проведенні огляду й запропонувати добровільно видати приховувані предмети. Аналогічно КпАП, Митний кодекс закріплює проведення особистого огляду тільки посадовою особою однієї статі з тією, котру оглядають, й у присутності двох понятих тієї ж статі. При цьому виключається доступ у приміщення, де здійснюється особистий огляд, осіб, котрі не беруть участі в огляді, і можливість спостерігати за цією процедурою такими особами.

Як важливе положення слід відзначити те, що обстеження органів тіла має здійснюватися медичним працівником, котрий виступає в цьому випадку як фахівець.

Регламентовано законодавцем і процесуальне оформлення особистого огляду. Про це складається протокол, який підписують посадова особа, котра робила огляд, громадянин, котрий проходить і огляд, а також медичний працівник у разі його участі.

Слід зазначити як позитивний фактор, що сприяє дотриманню прав і законних інтересів громадянина, закріплення законодавцем права громадянина робити заяви, що підлягають унесенню до протоколу особистого огляду.

У контексті конституційних положень, які регламентують право власності громадян і захист такого права, питання дотримання прав і законних інтересів громадянина при здійсненні такого запобіжного заходу, як вилучення речей і документів, набувають особливого значення.

Застосування вилучення речей і документів досить повно регламентовано законодавцем у КпАП. Ст. 265 КпАП передбачає, що цей захід застосовують посадові особи органів, наділених правом проведення огляду, а також уповноважених здійснювати адміністративне затримання. По суті вилучення речей і документів у більшості випадків є результатом і логічним продовженням застосування зазначених запобіжних заходів.

Законодавець закріплює положення про те, що процесуальне оформлення проведення вилучення речей і документів оформляється окремим протоколом або про це робиться запис у протоколах про адміністративне правопорушення, огляд речей чи адміністративне затримання.

Відсторонення водіїв від керування транспортними засобами й перевірку їх на стан алкогольного сп'яніння застосовує полі-

ція у випадках, коли є достатні підстави вважати, що вони перебувають у такому етапі. У ст. 266 КпАП встановлено лише загальне правило про відсторонення й огляд, без деталізації підстав і порядку здійснення.

Такий захід застосовується, коли в працівника поліції є досить підстав вважати, що водій (мається на увазі особа, котра фактично керує транспортним засобом, навіть якщо вона не має на це права) керує транспортним засобом у стані сп'яніння. Про це можуть свідчити, наприклад, характер руху транспортного засобу, зовнішній вигляд особи, або ж працівнику поліції відомо від інших осіб, що водій конкретного транспортного засобу вживав алкогольні напої.

Відсторонення водія від керування транспортним засобом полягає в примусовому припиненні руху, звільненні цього транспорту від особи, котра ним керує. При цьому можуть бути застосовані заходи фізичного впливу, якщо водій не погоджується добровільно залишити транспортний засіб.

Нормативними актами України порядок огляду на предмет сп'яніння достатньою мірою не регламентовано. Огляд на стан сп'яніння може проводитися за допомогою індикаторної трубки «Контроль тверезості» або в медичних установах.

Огляд на стан сп'яніння здійснюється в будь-який час доби в спеціалізованих кабінетах лікувально-профілактичних установ або в пересувних спеціалізованих медичних автोलaboratorіях лікарями або особами, котрі мають спеціальну підготовку. В усіх випадках складається акт огляду, один примірник якого передається органу поліції, який направив водія, а другий зберігається в медичній установі.

Ухилення від проходження огляду на стан сп'яніння розцінюється як адміністративна провина, що передбачає ст. 131 КпАП.

В Законі України «Про Національну поліцію», передбачено, що поліцейський для забезпечення публічної безпеки і порядку застосовує спеціальні засоби, визначені цим Законом.

Поліцейський уповноважений застосовувати спеціальні засоби тільки у разі, якщо він пройшов відповідну спеціальну підготовку.

Загальні правила застосування спеціальних засобів полягають в наступному:

1) кайданки та інші засоби обмеження рухомості застосовуються:

а) до особи, яка підозрюється у вчиненні кримінального правопорушення та чинить опір поліцейському або намагається втекти;

- б) під час затримання особи;
 - в) під час конвоювання (доставляння) затриманого або заарештованого;
 - г) якщо особа своїми небезпечними діями може завдати шкоду собі і оточуючим;
 - г) проведення процесуальних дій з особами у випадках, коли вони можуть створити реальну небезпеку оточуючим або собі;
- 2) гумові та пластикові кийки застосовуються для:
- а) відбиття нападу на поліцейського, іншу особу та/або об'єкт, що перебуває під охороною;
 - б) затримання особи, яка вчинила правопорушення і чинить злісну непокору законній вимозі поліцейського;
 - в) припинення групового порушення громадського порядку чи масових заворушень;
- 3) засоби, споряджені речовинами сльозогінної та дратівної дії, застосовуються для:
- а) відбиття нападу на поліцейського, іншу особу та/або об'єкт, що перебуває під охороною;
 - б) припинення групового порушення громадського порядку чи масових заворушень;
- 4) засоби примусової зупинки транспорту застосовуються для примусової зупинки транспортного засобу, водій якого не виконав законні вимоги поліцейського щодо зупинки транспортного засобу, або якщо дії водія транспортного засобу створюють загрозу життю чи здоров'ю людини;
- 5) пристрої, гранати, боеприпаси та малогабаритні підривні пристрої для руйнування перешкод і примусового відчинення приміщень застосовуються для:
- а) затримання особи;
 - б) звільнення особи, незаконно позбавленої свободи, яка знаходиться у приміщенні;
 - б) електрошокові пристрої контактної та контактної-дистанційної дії застосовуються для:
- а) відбиття нападу на поліцейського, іншу особу та/або об'єкт, що перебуває під охороною;
 - б) відбиття нападу тварини, що загрожує життю і здоров'ю особи чи поліцейського;
- 7) спеціальні маркувальні та фарбувальні засоби застосовуються для:
- а) маркування особи, яка підозрюється у вчиненні кримінального правопорушення;

б) припинення групового порушення громадського порядку чи масових заворушень з метою подальшого виявлення осіб та затримання, а також контролю за переміщенням речей;

8) пристрої, гранати та боєприпаси світлозвукової дії, засоби акустичного та мікрохвильового впливу застосовуються для:

а) відбиття нападу на поліцейського, іншу особу та/або об'єкт, що перебуває під охороною;

б) затримання особи, яка чинить збройний опір, або з метою примусити таку особу залишити територію (транспортний засіб, будівлю, споруду, земельну ділянку), де перебуває така особа;

в) звільнення особи, незаконно позбавленої свободи, яка знаходиться у приміщенні;

9) водомети, бронемашини та інші спеціальні транспортні засоби застосовуються для:

а) припинення групового порушення громадського порядку чи масових заворушень;

б) відбиття групового нападу, що загрожує життю та здоров'ю людей;

в) примусової зупинки транспортного засобу, водій якого не виконав законні вимоги поліцейського зупинитися;

г) затримання озброєної особи, яка підозрюється у вчиненні злочину;

10) пристрої для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами несмертельної дії, застосовуються для:

а) захисту від нападу, що загрожує життю та здоров'ю людей, у тому числі поліцейського;

б) відбиття збройного нападу на об'єкти, що перебувають під охороною, конвої, житлові та нежитлові приміщення, а також для звільнення їх у разі захоплення;

в) затримання особи, яка підозрюється у вчиненні тяжкого або особливо тяжкого злочину і яка намагається втекти;

г) затримання особи, яка чинить збройний опір або намагається втекти з-під варти;

г) затримання озброєної особи, яка погрожує застосуванням зброї та інших предметів, що загрожують життю чи здоров'ю людей, у тому числі поліцейського;

д) подання сигналу тривоги або виклику допоміжних сил;

е) знешкодження тварини, яка загрожує життю чи здоров'ю людей, у тому числі поліцейського;

е) припинення групового порушення громадського порядку чи масових заворушень;

ж) відбиття групового нападу, що загрожує життю чи здоров'ю людей;

11) засоби, споряджені безпечними димоутворювальними препаратами, застосовуються для:

а) забезпечення маскуванню дій поліцейських, спрямованих на затримання особи, яка чинить збройний опір, або для того, щоб примусити таку особу залишити територію (транспортний засіб, будівлю, споруду, земельну ділянку), на якій вона перебуває;

б) звільнення особи, незаконно позбавленої свободи;

12) службовий собака застосовується під час:

а) патрулювання;

б) переслідування та затримання особи, яка підозрюється у вчиненні кримінального правопорушення;

в) під час конвоювання (доставлення) затриманої або заарештованої особи;

г) для відбиття нападу на особу та/або поліцейського;

13) службовий кінь застосовується під час:

а) патрулювання;

б) переслідування та затримання особи, яка підозрюється у вчиненні кримінального правопорушення.

Поліції (поліцейському) заборонено:

1) наносити удари гумовими (пластиковими) кийками по голові, шиї, ключичній ділянці, статевих органах, попереку (куприку) і в живіт;

2) під час застосування засобів, споряджених речовинами сльозогінної та дратівної дії, здійснювати прицільну стрільбу по людях, розкидання і відстрілювання гранат у натовп, повторне застосування їх у межах зони ураження в період дії цих речовин;

3) відстрілювати патрони, споряджені гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами несмертельної дії, з порушенням визначених технічними характеристиками вимог щодо відстані від особи та стрільби в окремі частини голови і тіла людини;

4) застосовувати водомети при температурі повітря нижче +10°C;

5) застосовувати засоби примусової зупинки транспорту для примусової зупинки мотоциклів, мотоколясок, моторолерів, мопедів, транспортного засобу, що здійснює пасажирські перевезення, а також застосовувати такі засоби на гірських шляхах або ділянках

шляхів з обмеженою видимістю, залізничних переїздах, мостах, шляхопроводах, естакадах, у тунелях;

б) застосовувати кайданки більше ніж 2 години безперервного використання або без послаблення їх тиску.

Застосування малогабаритного підривного пристрою для відкриття приміщень є виправданим, якщо шкода, заподіяна охоронюваним законом правам та інтересам, є меншою, ніж шкода, яку вдалося відвернути.

Поліцейський зобов'язаний у письмовій формі повідомити свого керівника про застосування до особи спеціального засобу.

Якщо поліцейський заподіяв особі поранення або каліцтво внаслідок застосування до неї спеціального засобу, керівник такого поліцейського зобов'язаний негайно повідомити про це відповідного прокурора.

Заходи фізичного впливу, застосовувані міліцією для припинення правопорушень або подолання протидії законним вимогам, у наш час не обмежуються прийомами самбо, як це було раніше. Працівники поліції можуть звертатися для виконання покладених на них обов'язків до будь-яких заходів фізичного впливу, включаючи прийоми рукопашного бою, залежно від ситуації, а також рівня їх фізичної підготовки.

Без попередження фізична сила може застосовуватися, якщо виникла безпосередня загроза життю або здоров'ю громадян чи працівників поліції.

Застосування заходів фізичного впливу не оформляється спеціальними документами. Працівник поліції, котрий заподіяв тілесні ушкодження, має надати першу медичну допомогу потерпілому й письмово доповісти про це начальнику. Встановлено вимоги й до змісту рапорту. В ньому мають бути зазначені час, місце, проти кого й за яких обставин застосовано заходи фізичного впливу, а також прізвища та адреси свідків (у разі їх присутності).

Вище зазначалося, що понятій – це особа, присутня при виконанні певних дій на запрошення уповноваженої посадової особи. Але важко собі уявити, що працівники поліції, перед тим, як застосовувати заходи фізичного впливу буде запропоновувати понятих. Правильно в цьому випадку говорити не про понятих, а про свідків.

У практичній діяльності поліції ведеться облік усіх випадків застосування спеціальних прийомів, а не лише дій, унаслідок яких була заподіяна шкода здоров'ю порушника.

Спеціальні засоби передбачають різноманітні технічні способи впливу на правопорушника, а в деяких випадках – також на

транспортні засоби з метою припинення протиправної ситуації. Підстави та порядок застосування спеціальних засобів закріплено Правилами застосування спеціальних засобів при охороні громадського порядку в Україні, затвердженими Постановою Кабінету Міністрів України.

Усі спеціальні засоби, застосовувані в правоохоронній діяльності поліції, поділяються на дві групи: засоби активної оборони й засоби забезпечення спеціальних операцій. Зазначені Правила до числа спеціальних відносять і засоби індивідуального захисту, з чим навряд чи можна погодитися. Спеціальні засоби застосовуються до правопорушників, саме тому вони належать до засобів адміністративного примусу. Засоби ж захисту не застосовуються, а використовуються при охороні громадського порядку, і з примусом це ніяк не зв'язано. У законодавстві терміни «застосування» й «використання» чітко розмежено.

Засобами активної оборони є гумові ціпки, наручники, засоби зв'язування, ручні газові гранати, а також патрони з газовими гранатами, балончики та пістолети зі сльозоточивим газом. До засобів убезпечення спеціальних операцій належать світлошумові пристрої відволікаючої дії, патрони з гумовими пулями, водомети, бронемашини та інші спеціальні транспортні засоби, пристрої для примусового зупинення транспорту, пристрої для відкриття приміщень, захоплення правопорушників. Крім цього, при охороні громадського порядку можуть також використовуватися службові собаки.

Як ключовий запобіжний захід поліцейськими може бути застосована вогнепальна зброя.

Застосування вогнепальної зброї, згідно ст. 46 Закону України «Про Національну поліцію» працівник поліції уповноважений на зберігання, носіння вогнепальної зброї, а також на її застосування і використання лише за умови що він пройшов відповідну спеціальну підготовку.

Порядок зберігання і носіння вогнепальної зброї, що знаходиться в розпорядженні поліцейського, перелік вогнепальної зброї та боєприпасів, що використовуються в діяльності поліції, та норми їх належності встановлюються Міністром внутрішніх справ України.

Поліцейський уповноважений у виняткових випадках застосувати вогнепальну зброю:

- 1) для відбиття нападу на поліцейського або членів його сім'ї, у випадку загрози їхньому життю чи здоров'ю;
- 2) для захисту осіб від нападу, що загрожує їхньому життю чи здоров'ю;

3) для звільнення заручників або осіб, яких незаконно позбавлено волі;

4) для відбиття нападу на об'єкти, що перебувають під охороною, конвої, житлові та нежитлові приміщення, а також звільнення таких об'єктів у разі їх захоплення;

5) для затримання особи, яку застали під час вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину і яка намагається втекти;

6) для затримання особи, яка чинить збройний опір, намагається втекти з-під варти, а також озброєної особи, яка погрожує застосуванням зброї та інших предметів, що загрожують життю і здоров'ю людей та/або поліцейського;

7) для зупинки транспортного засобу шляхом його пошкодження, якщо водій своїми діями створює загрозу життю чи здоров'ю людей та/або поліцейського.

Поліцейський уповноважений застосовувати вогнепальну зброю тільки після попередження про необхідність припинення протиправних дій і намір використання заходу примусу, визначеного цією статтею.

Застосування вогнепальної зброї без попередження допускається:

1) при спробі особи, яку затримує поліцейський із вогнепальною зброєю в руках, наблизитися до нього, скоротивши визначену ним відстань, чи доторкнутися до зброї;

2) у разі збройного нападу, а також у разі раптового нападу із застосуванням бойової техніки, транспортних засобів або інших засобів, що загрожують життю чи здоров'ю людей;

3) якщо особа, затримана або заарештована за вчинення особливо тяжкого чи тяжкого злочину, втікає із застосуванням транспортного засобу;

4) якщо особа чинить збройний опір;

5) для припинення спроби заволодіти вогнепальною зброєю.

Поліцейський уповноважений застосовувати вогнепальну зброю тільки з метою заподіяння особі такої шкоди, яка є необхідною і достатньою в такій обстановці, для негайного відвернення чи припинення збройного нападу.

Поліцейський уповноважений застосовувати вогнепальну зброю у разі збройного нападу, якщо відвернення чи припинення відповідного нападу неможливо досягнути іншими засобами.

Поліцейському заборонено застосовувати вогнепальну зброю в місцях, де може бути завдано шкоди іншим особам, а також у вогнебезпечних та вибухонебезпечних місцях, крім випадків необхідності відбиття нападу або крайньої необхідності.

Поліцейський зобов'язаний у письмовій формі повідомляти свого керівника про застосування вогнепальної зброї, а також негайно повідомити свого керівника про активне застосування вогнепальної зброї, який, у свою чергу, зобов'язаний поінформувати центральний орган управління поліції та відповідного прокурора.

Поліцейський може взяти до рук вогнепальну зброю і привести її у готовність, якщо вважає, що в обстановці, що склалася, можуть виникнути підстави для її застосування.

Під час затримання осіб, щодо яких у поліцейського виникла підозра у вчиненні тяжкого чи особливо тяжкого злочину, а також під час перевірки документів у таких осіб поліцейський може привести в готовність вогнепальну зброю та попередити особу про можливість її застосування.

Спроба особи, яку затримує поліцейський із вогнепальною зброєю в руках, наблизитися до нього, скоротивши визначену поліцейським відстань, чи доторкнутися до зброї є підставою для застосування вогнепальної зброї поліцейським.

Поліцейський може також використати вогнепальну зброю для подання сигналу тривоги або виклику допоміжних сил, або для знешкодження тварини, яка загрожує життю чи здоров'ю поліцейського та інших осіб.

Як особливий вид поліцейських заходів згідно ст. 41 Закону України «Про Національну поліцію» застосовується поліцейське піклування.

Поліцейське піклування може здійснюватися щодо:

1) неповнолітньої особи віком до 16 років, яка залишилася без догляду;

2) особи, яка підозрюється у втечі з психіатричного закладу чи спеціалізованого лікувального закладу, де вона утримувалася на підставі судового рішення;

3) особи, яка має ознаки вираженого психічного розладу і створює реальну небезпеку оточуючим або собі;

4) особи, яка перебуває у публічному місці і внаслідок сп'яніння втратила здатність самостійно пересуватися чи створює реальну небезпеку оточуючим або собі.

Поліцейське піклування має наслідком щодо:

1) осіб, зазначених у пункті 1 частини першої цієї статті, – передання батькам або усиновителям, опікунам, піклувальникам, органам опіки та піклування;

2) осіб, зазначених у пунктах 2, 3 частини першої цієї статті, – передання відповідному закладу;

3) осіб, зазначених у пункті 4 частини першої цієї статті, – передання у спеціальний лікувальний заклад чи до місця проживання.

Поліцейський зобов'язаний негайно повідомити особі зрозумілою для неї мовою підставу застосування поліцейського заходу, а також роз'яснити право отримувати медичну допомогу, давати пояснення, оскаржувати дії поліцейського, негайно повідомити інших осіб про її місце перебування.

Повідомлення про права і їх роз'яснення поліцейським може не проводитися у випадку, коли є достатні підстави вважати, що особа не може усвідомлювати свої дії і керувати ними.

Поліцейський уповноважений вилучити у особи зброю чи інші предмети, якими особа може завдати шкоди оточуючим чи собі, незалежно від того, чи заборонені вони в обігу.

Поліцейському заборонено здійснювати обшук особи, щодо якої здійснюється поліцейське піклування.

Про застосування поліцейського піклування складається протокол, в якому зазначаються: місце, дата і точний час (година і хвилини) застосування поліцейського заходу; підстави застосування; опис вилученої зброї чи інших предметів; клопотання, заяви чи скарги особи, якщо такі надходили, наявність чи відсутність видимих тілесних ушкоджень.

Протокол підписується поліцейським і особою. Копія протоколу негайно під розпис вручається особі. Протокол може не надаватися особі для підписання, а його копія – вручатися особі у випадку, коли є достатні підстави вважати, що вона не може усвідомлювати свої дії і керувати ними. У такому випадку протокол надається особі чи органу, передбаченому абзацом другим частини першої цієї статті.

Про кожне застосування поліцейського заходу поліцейський одразу повідомляє за допомогою технічних засобів відповідального поліцейського в підрозділі поліції.

У разі наявності достатніх підстав вважати, що передання особи тривало довше, ніж це необхідно, відповідальний поліцейський в підрозділі поліції зобов'язаний провести перевірку для вирішення питання про відповідальність винуватих у цьому осіб.

Поліцейський зобов'язаний надати особі можливість негайно повідомити про своє місце перебування близьких родичів, членів сім'ї чи інших осіб за вибором цієї особи.

Поліцейський зобов'язаний негайно повідомити батьків або усиновителів, опікунів, піклувальників, орган опіки та піклування про місце перебування неповнолітньої особи.

Провадження з забезпечення публічної безпеки і порядку здійснюється різними органами державної влади, але серед суб'єктів адміністративної юрисдикції, як вже зазначалось, особливе місце займає Національна поліція як орган виконавчої влади, який покликаний виконувати основні повноваження у сфері правоохоронної діяльності держави, в тому числі найбільш поширеній категорії протиправних проявів, якими є адміністративні провадження.

Адміністративні провадження з питань забезпечення публічної безпеки і порядку також здійснює орган прикордонної охорони з питань забезпечення публічної безпеки і порядку на кордонах України і в прикордонній зоні, орган державної міграційної служби України здійснює адміністративні провадження в сфері міграційно-правових відносин, Військова служба правопорядку Збройних Сил України адміністративні провадження здійснює стосовно дотримання вимог військових статутів, Державна служба України з надзвичайних ситуацій здійснює адміністративні провадження з метою забезпечення публічної безпеки і порядку від ризику виникнення надзвичайних ситуацій людського, технічного чи природного характеру. Можна перелічити і інших суб'єктів адміністративних проваджень у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку, але досить зауважити, що всі вони діють за принципами, встановленими законами України, такими принципами, зокрема є: а) принцип верховенства права; б) принцип дотримання прав і свобод людини; в) принцип законності; г) принцип відкритості та прозорості; д) принцип політичної нейтральності; є) принцип взаємодії з населенням на засадах партнерства; ж) принцип неупередженості; з) принцип безперервності; к) принцип підконтрольності і звітності.

3.7. Провадження у справах про адміністративні правопорушення

Провадження у справах про адміністративні правопорушення визначається як низка послідовних дій органів державної влади або їх посадових осіб, юрисдикційних органів, а в окремих випадках, і інших суб'єктів владних повноважень, які згідно з нормами адміністративного процесу здійснюють заходи, спрямовані на притягнення правопорушників до відповідальності, відновлення порушених прав фізичних, юридичних осіб та на виконання винесеної постанови у повному обсязі.

Стаття 245 Кодексу України про адміністративні правопорушення визначає, що завданнями провадження у справах про адміністративні правопорушення є своєчасне, всебічне, повне і об'єктивне в'яснення обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності законодавству, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин і умов, сприяючих вчинення адміністративних правопорушень, попередження правопорушень, виховання громадян в дусі дотримання законів, зміцнення законності²⁶².

Провадження у справах про адміністративні правопорушення здійснюється за принципами: а) законності; б) об'єктивної істини; в) права на захист; г) презумпції невинності; д) рівності всіх перед законом; е) гласності провадження, участі громадськості; є) оперативності і економічності.

Як складова адміністративного процесу, провадження у справах про адміністративні правопорушення вирізняється серед інших проваджень за низкою критеріїв. До них належать особливості органів, які здійснюють провадження, специфіка актів, якими оформляється процесуальна діяльність, процедури їх оформлення, його швидкість та економічність.

Процесуальна діяльність розвивається, послідовно, стадійно, і кожна із стадій має свої особливості. Розрізняють такі стадії:

- порушення справи про адміністративне правопорушення;
- розгляд справи й винесення щодо неї постанови;
- оскарження й опротестування постанови;
- виконання винесеної постанови.

Процесуальна стадія є відносно відмежованою, виділеною в часі й логічно пов'язаною сукупністю процесуальних дій спрямованих на досягнення намічених цілей і розв'язання відповідних завдань, функціонально узгодженою з ними, з визначеним колом суб'єктів і закріпленням у відповідних процесуальних актах.

Кожна стадія, у свою чергу, складається з елементів. На першій стадії це виявлення фактів правопорушення і складання протоколу про нього, порушення справи, встановлення фактичних обставин у справі і направлення її матеріалів у відомства. Розглядаючи першу стадію, необхідно підкреслити наявність гарантій, які забезпечують охорону прав громадян. У зв'язку з цим варто зупинитися на підставах порушення справи про адміністративне

²⁶² Кодекс України про адміністративні правопорушення. Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР) 1984, додаток до № 51, ст. 1122.

правопорушення, які є одним із важливих елементів захисту інтересів громадян. Підставою адміністративної відповідальності є адміністративне правопорушення (провина), тобто протиправна навмисна чи необережна дія (або бездіяльність), що посягає на державний чи громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління, за яку законодавством передбачено адміністративну відповідальність.

Порушення справи про адміністративне правопорушення виявляється в складанні протоколу уповноваженою на те посадовою особою або, уповноваженим на те законом, представником громадськості.

Приводами до порушення справ про адміністративні правопорушення, як показує практика, є повідомлення або заяви громадян, державних чи громадських органів про неправомірні дії, публікації в газетах, виступи по радіо та телебаченні, інші джерела.

Складання протоколу, тобто порушення адміністративної справи, – це важливий етап з'ясування фактичних обставин неправомірної поведінки особи, її характеристики, збору доказів її вини. Протокол є підставою для наступного притягнення до адміністративної відповідальності за умови, що вина порушника буде встановлена в ході розгляду справи. На цій стадії протокол є основним процесуальним документом, і складається він про кожне правопорушення, крім випадків, зазначених у ч. 1 ст. 258 КпАП України. Проте й тут законодавець визнав за необхідне ввести припис про необхідність складання протоколу, якщо порушник заперечує накладене на нього стягнення або не скасованої постанови про закриття справи про адміністративне правопорушення, а також порушення за цим самим фактом кримінальної справи; смерть особи, стосовно котрої було розпочато провадження в справі.

Від того, наскільки повно й грамотно складено протокол про адміністративне правопорушення, багато в чому залежить правильність розгляду справи та обґрунтованість винесеної постанови. На цей час законодавством України про адміністративні правопорушення не встановлено єдиної, офіційно затвердженої форми протоколу про адміністративне правопорушення. При порушенні різних категорій справ використовують протоколи різних форм, законодавець наводить лише перелік даних, а також реквізитів, які мають бути відбиті в протоколі (ст. 256 КпАП), зокрема, дата й місце його складання, посада, прізвище, ім'я та по батькові особи, котра склала. Вказуються також прізвища й адреси свідків та потерпілих. Обов'язково він має бути підписаний особою, котра

його склала, правопорушником і, за наявності, свідками й потерпілими. Якщо особа, котра вчинила правопорушення, відмовляється підписати протокол, про це роблять відповідний запис. Ця особа вправі додати до протоколу свої пояснення й зауваження щодо його змісту, викласти мотиви відмовлення від підписання. Порушнику роз'яснюють його права й обов'язки, передбачені ст. 268 КпАП, про що також роблять позначку в протоколі. Наявність у протоколі дати його складання необхідна для визначення можливості розгляду, дотримання встановлених Кодексом давнісних термінів притягнення до відповідальності. Відомості, занесені до протоколу на місці вчинення порушення, будуть, безсумнівно, доказовішими, ніж у тих випадках, коли вони занесені в іншому місці, після вчинення правопорушення. Наявність у протоколі відомостей про посадову особу, котра його склала, дає можливість переконатися в тому, що вона уповноважена це робити. Важливим є і зазначення прізвищ та адрес свідків або очевидців правопорушення, а також потерпілих, тому що їхні показання є вагомими доказами в справі.

У протоколі про адміністративне правопорушення закріплюються і відомості, які стосуються обставин учинення діянь. Тут необхідно вказати місце, час учинення і суть правопорушення, а також нормативний акт, який передбачає за нього відповідальність. Як показує практика, описуючи обставини вчинення правопорушення, уповноважені на те особи часто використовують загальні фрази, які не відбивають конкретної ситуації, що ускладнює наступний розгляд справи. Встановлене законодавцем обов'язкове наступання на нормативний акт у багатьох випадках роблять надто скорочено, що породжує складність у встановленні правової підстави відповідальності. Нерідко посилання на конкретну статтю того чи того нормативного акта відсутнє взагалі. Хоча відомо, що порушник може притягуватися до відповідальності лише за діяння, які суперечать конкретному правовому припису.

З'ясування й зазначення в протоколі відомостей щодо особи порушника має важливе значення для об'єктивного розгляду справи і наступного виконання постанови про накладення адміністративного стягнення. Ні в КпАП, ні в інших актах не наведено вичерпного переліку відомостей щодо особи порушника, які підлягають унесенню до протоколу. На погляд автора, до них можна віднести прізвище порушника, ім'я та по батькові, вік, рід занять, сімейний і майновий стан, місце проживання й роботи. Необхідно також указати реквізити документа, який засвідчує особу. Характеристика

особи правопорушника на підставі документа, що її засвідчує, чи показань свідків при складанні протоколу обов'язкова. Нерідкими є випадки, коли особа, стосовно котрої складається протокол, повідомляє про себе вигадані дані або дані про іншу особу, котра ніяк з учиненим діянням не пов'язана. КпАП наділяє правом уповноважену на те посадову особу доставити порушника в поліцію, приміщення виконавчого комітету селищної та сільської рад депутатів, службове приміщення воєнізованої охорони для встановлення його особи. Передбачено також термін перебування доставленого з цих місць – не більше як одну годину, якщо не встановлено іншого (ст. 259 КпАП). Не відображення в протоколі точного місця проживання і трудової діяльності порушника часто призводить до затримки виконання постанови про стягнення, негативно позначається на профілактиці правопорушень, а в низці випадків є причиною неможливості виконання накладеного стягнення.

Фіксація в протоколі віку порушника необхідна для дотримання вимог ст. 12, 13 КпАП про відповідальність неповнолітніх, тобто осіб віком від 16 до 18 років. За вчинення адміністративного порушення до них застосовують заходи, передбачені ст. 24-1 КпАП. У випадках, прямо зазначених у законі, неповнолітні порушники підлягають відповідальності на загальних підставах. Якщо ж неправомірну дію допущено особою, котра ще не досягла 16 років, у протоколі обов'язково треба вказати відомості про її батьків або осіб, котрі їх замінюють.

Протокол є підставою для перевірки фактичних обставин порушення. Уповноважена на проведення перевірки особа має встановити конкретні обставини правопорушення і представити матеріали органу (посадовій особі), який має розв'язати справу по суті й винести постанову про відповідальність.

Складання протоколу стосовно правопорушників слід вважати акцією примусовою, внаслідок якої виникає питання про відповідальність перед державою. Державні органи та посадові особи вправі застосовувати й інші примусові заходи для забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, ураховуючи щодо кожного конкретного випадку специфіку неправомірного діяння. Такими заходами є адміністративне затримання особи, особистий огляд, огляд речей і вилучення речей та документів (ст. 260 КпАП).

Завершальний етап порушення справи про адміністративне правопорушення – направлення справи по підвідомчості для розгляду її і ухвалення постанови.

Розгляд справ про адміністративні правопорушення є головною стадією провадження, в рамках якої здійснюється розв'язання найважливіших завдань – установлення винних і забезпечення правильного застосування законодавства, тобто до кожного правопорушника мають бути застосовані справедливі заходи адміністративного впливу. Досить повно урегульовано порядок розгляду справ про адміністративні правопорушення, установленно процесуальні повноваження адміністративно-юрисдикційних органів, а також осіб, котрі беруть участь у провадженні, підвідомчість справ, терміни та місце їх розгляду. Підставами, які визначають провідну роль стадії розгляду справ у провадженні, є здійснення в її рамках об'єктивного розв'язання справ по суті на базі застосування відповідних норм матеріального права й ухвалення державно-владних правозастосовних актів. Відповідно до приписів КпАП розглянута стадія включає три етапи: підготовку справи до розгляду, розгляд справи й ухвалення щодо неї рішення.

В інтересах своєчасного й правильного розв'язання справи про адміністративне правопорушення відповідний орган, посадова особа зобов'язані ретельно підготувати її до розгляду. Ст. 278 КпАП орієнтує на розв'язання таких головних питань цього етапу: 1) чи належить до компетенції органу, посадової особи розгляд даної справи; 2) чи правильно складено протокол про адміністративне правопорушення та інші матеріали справи; 3) чи сповіщено осіб, котрі беруть участь у розгляді справи, про час і місце її розгляду; 4) чи витребувано необхідні додаткові матеріали; 5) чи підлягають задоволенню клопотання особи, притягнутої до адміністративної відповідальності, потерпілого, їх законних представників і адвоката. Зібравши повний комплект матеріалів щодо справи, в тому числі додаткових, слід перевірити всі обставини й у разі потреби повернути справу на місце складання матеріалів для усунення недоліків. Важливо з'ясувати в ході підготовки справи, чи не міститься в діях правопорушника, які кваліфіковано як адміністративне правопорушення, складу кримінального діяння.

За вимогами ст. 276 КпАП справа про адміністративне правопорушення має розглядатися на місці його вчинення, що сприяє повнішій та об'єктивнішій оцінці всіх обставин, винесенню обґрунтованої постанови. З цього загального правила зроблено винятки: справи, підвідомчі адміністративним комісіям, розглядаються за місцем проживання порушника, а справи про порушення правил дорожнього руху – за місцем обліку транспортних засобів. Терміни розгляду справ регламентовано ст. 277 КпАП. Як уже зазначалося,

вони не завжди однакові. Крім загального 15-добового, передбачено 7-добовий, 5-добовий і 3-добовий терміни, впродовж яких мають бути розглянуті справи, перелік яких безпосередньо зазначено у КпАП. Ще коротший термін – одна доба – встановлено для розгляду справ про дрібне хуліганство, розпиття спиртних напоїв, появу в громадських місцях у нетверезому стані та інших справ.

Відповідно до вимог ст. 38 КпАП адміністративне стягнення може бути накладене не пізніше ніж через два місяці з дня вчинення правопорушення. Перевірка дотримання цих процесуальних термінів входить в етап підготовки справи для розгляду.

Порядок розгляду справи про адміністративне правопорушення, установлений КпАП України, передбачає засоби, що забезпечують повне й об'єктивне дослідження обставин справи, винесення обґрунтованої постанови, реалізацію законних прав учасників процесу тощо.

У КпАП закріплено й процедуру розгляду справ (ст. 279). Якщо висвітлювати її в ідеальному вигляді, то розгляд починається з оголошення складу колегіального органу чи представлення тієї посадової особи, котра розглядатиме справу. Потім головуєчий на засіданні колегіального органу чи посадова особа, котра розглядає справу, повідомляє про суть справи, яка підлягає розгляду, а також відомості про того, хто притягується до адміністративної відповідальності. Всім учасникам провадження роз'яснюються їхні права й обов'язки, після чого оголошується протокол про адміністративне правопорушення. Дослідження доказів у справі, яке відбувається після оголошення протоколу, здійснюється відповідно до вимог ст. 280 КпАП, в якій визначено обставини, що підлягають з'ясуванню при розгляді справи. Це належить до обов'язків органу (посадової особи), який має з'ясувати, чи мало місце адміністративне правопорушення, чи винна в ньому саме ця особа, чи підлягає вона адміністративній відповідальності. Обов'язково встановлюється: чи є обставини, які пом'якшують або обтяжують відповідальність, чи заподіяно майнової шкоди, чи є підстави для передачі матеріалів про правопорушення на розгляд, наприклад, трудового колективу, громадської організації.

Статтею 16 Кодексу адміністративного судочинства України передбачена правнича допомога при вирішенні справ в адміністративному суді, яка здійснюється виключно адвокатом (професійна правнича допомога) крім випадків, встановлених законом.

Розв'язанню завдань боротьби з правопорушеннями, попередженню адміністративних правопорушень сприяє з'ясування при-

чин та умов учинення неправомірних дій. Саме тому в ході розгляду справи зазначений аспект має бути відображеним. Законодавець указує на необхідність внесення органом чи посадовою особою, які розглядають справу, пропозицій про усунення причин та умов, що сприяють їх учиненню (ст. 282). Гарантією дієвості таких пропозицій є закріплення в зазначеній статті обов'язку повідомити орган, посадову особу, які направили пропозиції, упродовж місяця про вжиті заходи.

Процес розв'язання справи про адміністративне правопорушення, його послідовність збігаються в головних рисах із змістом інших видів правозастосовної діяльності. Відомо, що в теорії права система правозастосовних операцій групується в три головних етапи: 1) установлення фактичних обставин справи, що включає операції, пов'язані з аналізом усіх даних, доведенням їх повноти достовірності; 2) вибір і аналіз правової норми, що виявляється в установленні часу її ухвалення, юридичної чинності, характеру розпоряджень тощо; 3) винесення рішення в справі, яке виступає як правозастосовний акт. Рішення належно оформляється й обов'язково доводиться до відома зацікавлених осіб. Отже, дії юрисдикційного органу, посадової особи, які розглядають справу про адміністративне правопорушення, спрямовано на встановлення складу й характеру правопорушення, особи правопорушника, а також причин і умов, що сприяють неправомірному діянню, органічно охоплюються зазначеними етапами.

У ході розгляду справи про адміністративне правопорушення колегіальним органом ведеться протокол засідання, в якому відбиваються дата й місце засідання, найменування і склад органу, який розглядає справу, її зміст. Обов'язково фіксують відомості про явку осіб, котрі беруть участь у справі, їх пояснення в справі, а також клопотання й результати їх розгляду. До протоколу вносять зміст документів, опис речових доказів, досліджених у процесі розгляду справи, факт оголошення ухваленої постанови й роз'яснення порядку та термінів її оскарження. Протокол підписує головуючий на засіданні і секретар (ст. 8 і КпАП). Проте ці вимоги не завжди виконуються. Так, адміністративні комісії, як правило, відбивають у протоколі засідання хід і результати розгляду одразу кількох справ про адміністративні правопорушення. При цьому обставини вчинення, а також пояснення осіб, котрі беруть участь у справі, відбиваються скорочено, відомості про дослідження документів та інших обставин, їх оцінка мають поверховий характер, а іноді відсутні взагалі. Пояснюючи це, практичні працівники

посилаються на великий обсяг роботи, незначущість розглянутих правопорушень тощо, що не можна визнати правильним. Там, де йдеться про дотримання прав і законних інтересів особи, така «економія» є неприпустимою і шкідливою. Поширена серед певної частини практичних працівників думка про «непотрібну писанину» прямо суперечить принципам провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Особи, котрі беруть участь у провадженні, наділяються комплексом процесуальних прав і обов'язків. Особа, притягнута до адміністративної відповідальності, вправі: ознайомлюватися з матеріалами справи, давати пояснення, надавати докази, заявляти клопотання, при розгляді справи користатися юридичною допомогою адвоката, виступати рідною мовою й користатися послугами перекладача, якщо не володіє мовою, якою ведеться провадження; оскаржити постанову в справі. Справа про адміністративне правопорушення, як правило, розглядається в присутності особи, притягнутої до адміністративної відповідальності. За її відсутності справу може бути розглянуто лише у випадках, коли є дані про своєчасне її повідомлення щодо місця й часу розгляду справи і якщо від неї не надійшло клопотання про відкладення розгляду справи. У КпАП передбачено також випадки обов'язкової присутності особи, притягнутої до відповідальності, при розгляді справи.

Як самостійна процесуальна постать виступає також потерпілий, тобто особа, котрій адміністративним правопорушенням заподіяно моральної, фізичної чи майнової шкоди. Потерпілий управі ознайомлюватися з матеріалами справи, заявляти клопотання, оскаржити постанову в справі.

Інтереси особи, притягнутої до адміністративної відповідальності, і потерпілого, котрі є неповнолітніми або через фізичні чи психічні вади не можуть самі здійснювати свої права у справах, управі репрезентувати їх законні представники (батьки, усиновителі, опікуни, піклувальники).

Законні представники мають право ознайомлюватися з матеріалами справи; заявляти клопотання; від імені особи, інтереси котрої вони репрезентують, подавати скарги на рішення органу (посадової особи), який розглядає справу.

До числа учасників провадження, які сприяють досягненню його мети і реалізації адміністративно-процесуального статусу громадян, залучених до сфери адміністративно-юрисдикційної діяльності, законодавець відносить адвоката, свідка, експерта й перекладача, наділяючи кожного з них процесуальним статусом.

Доказами у справі про адміністративне правопорушення є будь-які фактичні дані, на основі яких у визначеному законом порядку посадова особа з'ясовує зазначені обставини. Ці дані включаються до протоколу про адміністративне правопорушення: поясненнями особи, яка притягається до відповідальності, потерпілих, свідків, висновками експерта, речові докази, показаннями технічних приладів, які використовуються під час нагляду за виконанням правил дорожнього руху. Окремо складається протокол про вилучення речей і документів, а також інші документи (наприклад, акти перевірок, різні довідки, характеристики, протокол про адміністративне затримання, особистий огляд чи огляд речей тощо). Посадова особа оцінює докази (тобто вирішує питання про їх достовірність) за своїм внутрішнім переконанням, що ґрунтується на всебічному, повному та об'єктивному дослідженні всіх обставин справи в їх сукупності, керуючись законом і правосвідомістю (251-252 КУпАП)²⁶³.

Постанова як юридично-владний акт державного органу, обов'язковий як для порушника, так і для всіх державних органів і громадських організацій, покликаних його виконувати, постанова в справі про адміністративне правопорушення має містити низку відомостей і реквізитів. Насамперед, тут фіксуються дата розгляду справи й відомості про особу, стосовно котрої розглядається справа. Викладаються обставини, встановлені при її розгляді, норма акта, яка передбачає відповідальність за це правопорушення, й ухвалене рішення. У разі потреби відбивається рішення про відшкодування винним матеріального збитку, а також про вилучені речі та документи. Постанова виконавчого комітету селищної, сільської рад депутатів у справі про адміністративне правопорушення ухвалюється у формі рішення. При єдиноначальному порядку розгляду справи постанову підписує посадова особа, котра розглядає справу. Постанова колегіального органу ухвалюється простою більшістю голосів членів цього органу й підписується головуючим на засіданні і секретарем. Закон вимагає, щоб постанова з'являлася негайно по закінченні справи.

Процесуальні питання стадії оскарження й опротестування постанови в справі про адміністративне правопорушення досить повно урегульовано чинним законодавством. Ця стадія, яку можна розцінювати як загальну гарантію дотримання законності

²⁶³ Адміністративна діяльність органів поліції. підручник за заг. ред. Сокурєнка В.В. Х. 2017. с. 198. (482 с.)

й обґрунтованості застосування адміністративних стягнень, посідає важливе місце в структурі провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Як правило, скаргу щодо постанови в справі розглядає вищий стосовно того, що ухвалив, орган або суд. Законодавцем встановлено, що скарга може бути подана впродовж 10 днів із дня винесення постанови. Пропущений з поважних причин термін подачі скарги може бути відновлений.

Стадія розгляду справи закінчується прийняттям постанови у справі про адміністративне правопорушення (глава 23 КУпАП України).

Стаття 283 КУпАП визначає зміст постанови. Вона повинна містити: найменування органу (посадової особи), який виніс постанову, дату розгляду справи; відомості про особу, щодо якої розглядається справа; викладення обставин, установлених під час розгляду справи; зазначення нормативного акта, який передбачає відповідальність за дане адміністративне правопорушення; прийняте у справі рішення. Статтею 284 КУпАП України визначено види постанов:

- 1) про накладення адміністративного стягнення;
- 2) про застосування заходів впливу, передбачених ст. 24-1;
- 3) про закриття справи.

Постанова про закриття справи виноситься за наявності обставин, які виключають провадження у справі. Перелік таких обставин вказано у ст. 247 КУпАП України. На підставі наявності хоча б однієї з указаних обставин провадження не може бути розпочато, а розпочате підлягає закриттю:

- 1) відсутність події та складу адміністративного правопорушення;
- 2) недосягнення особою на момент вчинення адміністративного правопорушення шістнадцятирічного віку;
- 3) неосудність особи, яка вчинила протиправну дію чи бездіяльність;
- 4) вчинення дії особою в стані крайньої необхідності або необхідної оборони;
- 5) видання акта амністії, якщо він усуває застосування адміністративного стягнення;
- 6) скасування акта, який встановлює адміністративну відповідальність;
- 7) закінчення на момент розгляду справи про адміністративне правопорушення строків, передбачених ст. 38 КУпАП України;

8) наявність за тим самим фактом щодо особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, постанови компетентного органу (посадової особи) про накладення адміністративного стягнення або нескасованої постанови про закриття справи про адміністративне правопорушення, а також порушення за цим фактом кримінальної справи;

9) смерть особи, щодо якої було розпочато провадження у справі.

Стаття 287 КУпАП України встановлює, що постанову у справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржено особою, щодо якої її винесено, а також потерпілим. Постанова, винесена посадовою особою, може бути оскаржена у вищестоящий орган, рішення якого є остаточним (п. 3 ч. 1 ст. 288 КУпАП). Постанову про одночасне накладення основного і додаткового адміністративних стягнень може бути оскаржено за вибором особи, щодо якої її винесено, чи потерпілого в порядку, встановленому для оскарження основного або додаткового стягнення.

Подання у встановлений строк скарги зупиняє виконання постанови про накладення адміністративного стягнення до розгляду скарги, за певними винятками, перелік яких надано в ч. 1 ст. 291 КУпАП.

Скарга подається в орган (посадовій особі), який виніс постанову у справі про адміністративне правопорушення, якщо інше не встановлено законодавством України. Скарга, що надійшла, протягом 3 діб надсилається разом зі справою органу (посадовій особі), правомочному відповідно до цієї статті її розглядати.

Статтею 292 КУпАП України встановлено, що скарга і протест на постанову у справі про адміністративне правопорушення розглядаються правомочними органами (посадовими особами) в десятиденний строк із дня їх надходження, якщо інше не встановлено законами України.

Під час розгляду скарги або протесту перевіряється законність і обґрунтованість винесеної постанови, уважно з'ясовується суть скарги або протесту і приймається відповідне рішення. З цією метою має бути з'ясовано ряд обставин, які стосуються як матеріальних, так і процесуальних підстав притягнення до адміністративної відповідальності: чи було встановлено факт вчинення правопорушення, вину особи в його вчиненні, чи не пропущено строки накладення адміністративного стягнення та розгляду справи, чи дотримано порядок розгляду справи тощо.

Відповідно до ст. 293 КУпАП України орган (посадова особа) під час розгляду скарги або протесту на постанову у справі про

адміністративне правопорушення перевіряє законність і обґрунтованість винесеної постанови і приймає одне з таких рішень:

1) залишає постанову без зміни, а скаргу або протест – без задоволення. Такий варіант рішення можливий у тих випадках, коли аргументи, викладені в скарзі або протесті, суперечать доказам у справі. Без зміни може бути залишено лише постанову, винесену з дотриманням матеріальних і процесуальних норм на підставі всебічного дослідження зібраних у справі доказів, їх аналізу, правильної оцінки та обґрунтованих висновків. Рішення про залишення без зміни постанови у справі про адміністративне правопорушення має бути мотивованим, містити повні відповіді на аргументи скарги або протесту. З моменту прийняття такого рішення постанову про притягнення до адміністративної відповідальності набуває чинності;

2) скасовує постанову і надсилає справу на новий розгляд (перегляд справи). Підставами для скасування постанови можуть бути неповне встановлення всіх обставин, які мають значення для прийняття рішення у справі, недостатність доказів, недоведеність істини, невідповідність висновків, викладених у рішенні, обставинам справи, порушення чи неправильне застосування матеріальних або процесуальних норм та інше;

3) скасовує постанову і закриває справу. Таке рішення приймається, якщо немає достатніх доказів для притягнення особи до адміністративної відповідальності, а додаткове дослідження або новий розгляд нічого не дадуть. Скасування постанови із закриттям справи можливе також у разі встановлення обставин, які виключають провадження у справі про адміністративне правопорушення (ст. 247 КУпАП). Скасування постанови із закриттям справи про адміністративне правопорушення тягне за собою повернення стягнених грошових сум, оплатно вилучених і конфіскованих предметів, а також скасування інших обмежень, пов'язаних із цією постановою. У разі неможливості повернення предмета повертається його вартість;

4) змінює захід стягнення в межах, передбачених нормативним актом про відповідальність за адміністративне правопорушення, з тим, однак, щоб стягнення не було посилено. Якщо буде встановлено, що постанову винесено органом (посадовою особою), неправомочним вирішувати цю справу, то така постанову скасовується і справа надсилається на розгляд компетентного органу (посадової особи).

Копія рішення за скаргою на постанову у справі про адміністративне правопорушення протягом 3 днів надсилається особі, щодо якої її винесено.

В той же строк копія постанови надсилається потерпілому на його прохання.

Завершальною стадією провадження слід визнати виконання постанов про накладення адміністративних стягнень. Воно виявляється в реальному здійсненні застосованих до правопорушника конкретних заходів адміністративного впливу, що містяться в санкціях матеріальних норм адміністративного законодавства. Значення цієї процесуальної стадії є дуже великим. Якщо адміністративне стягнення не виконано, то все провадження в справі, по суті, втрачає сенс.

Загальні процесуальні приписи щодо виконання всіх постанов про накладення адміністративних стягнень відбито в гл. 25 КпАП України (ст. 298–305). Вони визначають обов'язковість постанов для виконання державними і громадськими органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами і громадянами, а також порядок виконання. Передбачено також умови відстрочки, припинення й давності виконання постанов, повноваження органу, який ухвалив постанову, щодо розв'язання питань, пов'язаних із її виконанням, здійснення контролю за правильною і своєчасною реалізацією цього акта органом (посадовою особою), який його ухвалив. Направлення постанов до виконання належить до функцій низки державних органів. Загальне правило згідно зі ст. 299 КпАП полягає в тому, що постанови мають звертати до виконання органи (посадові особи), які їх винесли. Безпосереднє виконання постанов покладено на уповноважені органи в порядку, встановленому законодавством (ст. 300 КпАП).

У КпАП встановлено можливість відстрочки виконання адміністративного стягнення у вигляді арешту, виправних робіт або штрафу на термін до одного місяця (ст. 301), за винятком випадків стягнення штрафу на місці. Згідно з вимогою ст. 303 КпАП не підлягає виконанню постанова про накладення адміністративного стягнення, якщо вона не була направлена до виконання впродовж трьох місяців із дня винесення. У разі зупинення або відстрочки виконання перебіг строку давності зупиняється до розгляду скарги або протесту, а також, закінчення строку відстрочки. Припинення виконання можливе на підставі акта амністії, який усуває застосування адміністративного стягнення, скасування акта, який установлює адміністративну відповідальність, або смерті особи, стосовно котрої було розпочате провадження в справі. Припинення виконання постанов про накладення адміністративних стягнень урегульовано ст. 302 КпАП.

Виконання постанов про адміністративне провадження є завершальною стадією адміністративного провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Постанова про накладення адміністративного стягнення є обов'язковою для виконання державними й громадськими органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами та громадянами.

Необхідною умовою виконання постанови є набрання нею чинності. Це означає, що постанова набула юридичного значення і є обов'язковою до виконання згідно зі ст. 298 КУпАП України. У зв'язку з цим дуже важливим є визначення моменту набрання постановою законної сили: або з моменту оголошення постанови правопорушнику, або з моменту ознайомлення правопорушника з постановою – адже в законодавстві це питання не вирішене до кінця.

За наявності обставин, що ускладнюють виконання постанови про накладення адміністративного стягнення у вигляді адміністративного арешту чи виправних робіт або роблять її виконання неможливим, орган (посадова особа), який виніс постанову, може відстрочити її виконання на строк до одного місяця. Відстрочення виконання постанови про накладення адміністративного стягнення у вигляді штрафу (за винятком стягнення штрафу на місці вчинення адміністративного правопорушення) здійснюється в порядку, встановленому законом. Слід зазначити, що відстрочка виконання постанови – право, а не обов'язок, і застосовується лише у виняткових випадках (хвороба особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, складні сімейні обставини або інші поважні причини, які перешкоджають негайному виконанню постанови). Коло осіб, які мають право на клопотання про відстрочку виконання постанови, законодавством не визначено. Найчастіше це самі особи, які притягаються до адміністративної відповідальності. Разом з тим такі клопотання можуть приносити родичі, трудові колективи, громадські об'єднання, а також може ініціювати орган (посадова особа), який виніс постанову.

Іноді, під час виконання постанови, можуть виникати обставини, передбачені ст. 247 КУпАП (обставини, що виключають провадження у справі про адміністративне правопорушення). Таких обставин може бути три:

- видання акта амністії, якщо він усуває застосування адміністративного стягнення;
- скасування акта, який встановлює адміністративну відповідальність;

- смерть особи, щодо якої було розпочато провадження у справі. За наявності таких обставин орган (посадова особа), який виніс постанову, припиняє її виконання.

З метою забезпечення оперативності виконання постанов, забезпечення прав особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, у ст. 303 КУпАП закріплено строки, протягом яких постанова може бути направлена до виконання, тобто передбачено строки давності виконання постанов.

Не підлягає виконанню постанова про накладення адміністративного стягнення, якщо її не було направлено до виконання протягом 3 місяців із дня винесення. В разі зупинення виконання постанови відповідно до ст. 291 КУпАП перебіг строку давності зупиняється до розгляду скарги або протесту. В разі відстрочення виконання постанови відповідно до ст. 301 КУпАП перебіг строку давності зупиняється до закінчення строку відстрочки. Законами України може бути встановлено й інші, більш тривалі строки для виконання постанови у справі.

Законом детально регламентовано процедуру виконання кожного з видів адміністративних стягнень. Зокрема, штраф має бути сплачений порушником не пізніше як через 15 днів із дня вручення йому постанови про це, а у разі оскарження чи опротестування постанови – не пізніше як через 15 днів із дня повідомлення яро незадоволення скарги або протесту. За відсутності заробітку в неповнолітніх штраф стягується з батьків або осіб, котрі їх замінюють. У разі порушення встановленого терміну сплати штрафу він може бути стягнений у примусовому порядку.

Виконання постанови про вилучення з відшкодуванням предмета здійснюється органом (посадовою особою), який ухвалив постанову. Вилучені предмети передають для реалізації в спеціальні торговельні організації, а суми, виручені від реалізації, – колишньому власнику, за винятком витрат на реалізацію предмета.

При конфіскації предмета, що став зняряддям учинення або безпосереднім об'єктом правопорушення, а також грошей, отриманих унаслідок учинення адміністративного правопорушення, останні вилучають й безоплатно передають у власність держави. Виконання цього виду стягнення здійснюють органи, зазначені в ст. 313 КпАП України.

Виконання постанови про позбавлення спеціального права (право керування транспортним засобом, річковим чи маломірним судном, а також право полювання) здійснюється шляхом вилучення відповідного посвідчення або мисливського квитка органом,

наділений відповідно до ст. 317 КпАП правом виконувати цей вид стягнення.

Особи, піддані адміністративному арешту, утримуються під вартою в місцях, визначених органами поліції. На виконання постанови про застосування цього виду стягнення арештовані піддаються особистому огляду.

Регламентуючи провадження з виконання постанови про відшкодування майнового збитку, законодавець визначає, що збиток має бути відшкодований порушником не пізніше як через 15 днів із дня вручення йому копії постанови, а у разі оскарження або опротестування такої постанови – не пізніше як через 15 днів із дня повідомлення про незадоволення скарги або протесту. У примусовому порядку відшкодування майнового збитку здійснюється відповідно до вимоги цивільно-процесуального законодавства.

Контроль за правильним і своєчасним виконанням постанови про накладення адміністративного стягнення здійснюється органом (посадовою особою), який виніс постанову, та іншими органами державної влади в порядку, встановленому законом.

Глави 26-33 КУпАП України регулюють загальний порядок виконання постанов про накладення адміністративних стягнень, а також постанов про відшкодування майнової шкоди.

Найпростіший порядок встановлено для виконання постанов про винесення попередження. Воно виконується органом (посадовою особою), яким винесено постанову: її оголошують порушнику. Якщо постанова про накладення адміністративного стягнення у вигляді попередження виноситься під час відсутності порушника, йому вручається копія. У випадках, коли допускається оголошення попередження на місці вчинення правопорушення, воно фіксується у встановленому законом порядку.

Постанова про накладення штрафу на неповнолітніх у разі відсутності самостійного заробітку осіб віком від 16 до 18 років, які вчинили адміністративне правопорушення, передається для виконання батькам або особам, які їх замінюють. У разі несплати правопорушником штрафу в указаний строк постанова про накладення штрафу надсилається для примусового виконання до відділу державної виконавчої служби за місцем проживання правопорушника, роботи або за місцезнаходженням його майна в порядку, встановленому законом.

Постанова про оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, виконується державним виконавцем. У справах

про адміністративні правопорушення, які передбачають оплатне вилучення вогнепальної зброї та бойових припасів, постанови виконуються органами поліції. Суми, виручені від реалізації оплатно вилученого предмета, передаються колишньому власникові з відрахуванням витрат, пов'язаних із проведенням виконавчих дій.

Виконання постанови про застосування адміністративного арешту покладається на поліцію. Така постанова виконується негайно після її винесення. Статтями 327, 328 КУпАП передбачено певні правила відбування адміністративного арешту. Строк адміністративного затримання зараховується до строку адміністративного арешту. Відбування адміністративного арешту провадиться за правилами, встановленими законами України. Особам, підданим адміністративному арешту, за час перебування під арештом заробітна плата за місцем постійної роботи не виплачується.

В ч. 4 ст. 242 КАС України встановлено, що судові рішення має відповідати завданню адміністративного судочинства, а підставою ухвалення судових рішень є встановлена судом в результаті оцінки доказів сукупність юридичних фактів, з яких суд, застосовуючи норму права, робить висновок стосовно спірних правовідносин²⁶⁴. В ч. 1 ст. 241 КАС України визначено види судових рішень, а саме а) ухвали; б) рішення; в) постанови. Рішення суду – це рішення суду першої інстанції, в якому вирішуються позовні вимоги; постановою є письмове рішення апеляційної або касаційної інстанції, в якому вирішується вимоги апеляційної або касаційної скарги; під ухвалою розуміється письмове або усне рішення суду будь-якої інстанції в адміністративній справі, яким вирішуються питання, пов'язані з процедурою розгляду адміністративної справи, та інші процесуальні питання, незалежно від того, яким суб'єктом розглядається адміністративне провадження, законодавець вимагає дотримання встановленого процесуального порядку такого розгляду.

Необхідно відзначити, що законодавство, регламентуюче адміністративні провадження потребує стабільності. Так Кодекс адміністративного судочинства України, який визначає юрисдикцію та повноваження адміністративних судів, встановлює порядок здійснення судочинства в адміністративних судах прийнятий в 2005 році змінювався і доповнювався за минулі роки понад 100 разів, що говорить про його недосконалість, зокрема, в 2010 р. було внесено – 10 доповнень, в 2012 р. – 17 доповнень, в 2014 – 16 доповнень.

²⁶⁴ Труш М.І. Судове рішення в адміністративному процесі: автореферат канд. юрид. наук: 12.00.07 Львів. «Львівська поліцейстика» 2017. с. 8

3.8. Дисциплінарні провадження

Дисциплінарне провадження, як форма здійснення адміністративного процесу, здійснюється, коли виникає ситуація дисциплінарної відповідальності. Дисциплінарна відповідальність це правова форма впливу на порушення службової, трудової, фінансової чи іншої дисципліни. За загальним правилом, дисциплінарна відповідальність накладається на порушника за наказом (розпорядженням) органу чи посадової особи, яким надано право прийняття на роботу даного працівника, або порушник знаходиться в службовому підпорядкуванні.

Дисциплінарна відповідальність передбачена різними нормативно-правовими актами, зокрема, Кодексом України про адміністративні правопорушення, Кодексом законів про працю України, Законом України «Про державну службу», низкою галузевих законів таких як Закон України «Про прокуратуру», «Про адвокатуру і адвокатську діяльність», «Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України», «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України», іншими законами і підзаконними актами.

Дисциплінарна відповідальність настає внаслідок вчинення дисциплінарного проступку. Дисциплінарний проступок – протиправне невиконання або неналежне виконання працівником своїх трудових обов'язків за які щодо нього може бути застосовано дисциплінарне стягнення. У складі такого проступку виділяється: об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт, суб'єктивна сторона. У разі відсутності хоча б одного з цих елементів, працівника не можна притягнути до дисциплінарної відповідальності²⁶⁵.

Під дисципліною (від лат. *disciplina* – витримка, виховання, розпорядок) розуміють своєчасне і належне виконання правил і зобов'язань, додержання прийнятих законів і норм соціальної і економічної діяльності²⁶⁶. В українській правовій практиці виділяють: службову, трудову, військову, державну, договірну, платіжну, кредитну, технологічну та інші види дисциплін.

Дисципліна в різних сферах суспільної діяльності має своє змістовне призначення та мету, досягнення якій вона має сприяти. Дисципліну можна визначити і як дотримання правил і режиму внутрішнього розпорядку установи, організації, підприємства, як

²⁶⁵ Юридична енциклопедія в 6 т. Київ. Вид-во «Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана». 1999. т. 2. с. 201. (741 с.)

²⁶⁶ Енциклопедія бізнесмена, економіста, менеджера. Київ. Міжнародна економічна фундація. 2000 р. с. 165 (703 с.)

безпеку праці, високого рівня підготовки і компетентності, високу якість праці, високопрофесійне, своєчасне, ефективне виконання своїх функцій працівниками реалізації завдань програми підприємства, фірми, організації чи установи, дотримання загально-прийнятих етичних і естетичних норм, поведінка й трудова діяльність у повній відповідності з законом.

Порушення дисципліни проявляється в різних формах: не виконання обов'язків, запізнення на роботу, прогули, порушення правил безпеки праці, порушення правил фінансової діяльності, ухилення від виконання службового обов'язку тощо.

Розв'язання питань про дисциплінарну відповідальність передбачає наявність певних правовідносин, сукупність яких і охоплює в кожному окремому випадку поняття дисциплінарного провадження. Дисциплінарне провадження відноситься до адміністративних проваджень юрисдикційного характеру, як і інші адміністративні провадження також є відповідною діяльністю, системою певних дій, спрямованих на розгляд і вирішення справи про дисциплінарні правопорушення²⁶⁷.

Як вид юридичної відповідальності дисциплінарна відповідальність є одним із найзастосовуваніших різновидів державного примусу.

Норми, що передбачають дисциплінарну відповідальність, містяться в кількох галузях законодавства (наприклад, у трудовому, виправно-трудоному законодавствах).

Проте наявність загальних ознак дозволяє говорити про самостійний характер цього виду відповідальності. Такими ознаками є:

- можливість застосовувати цей вид відповідальності тільки до членів певного організаційно оформленого колективу;
- наявність службового або іншого внутрішньоорганізаційного підпорядкування;
- специфічність санкцій, застосовуваних за вчинення дисциплінарного правопорушення.

У своїй сукупності названі ознаки дозволяють чітко відмежувати дисциплінарну відповідальність від інших видів відповідальності.

Система видів дисциплінарної відповідальності, в свою чергу, визначається особливостями її суб'єктів і зумовлена такими факторами:

- приналежність особи до того чи того типу колективу, наприклад, військового тощо;

²⁶⁷ Адміністративне право України. Загальна частина. академічний курс. За заг. ред. О.М. Бандурки. Х. Золота миля. 2011. с. 425 (584 с.)

- приналежність особи до організації певного виду. Прикладом цього положення може бути особливим чином регульована відповідальність працівників залізничного транспорту, працівників прокуратури;
- характер функцій, виконуваних особою в конкретній організації. Саме характер функцій посадових осіб визначає специфіку дисциплінарної відповідальності;
- статева приналежність. Так, чинне законодавство в ряді випадків виділяє дисциплінарну відповідальність залежно від статевої приналежності;
- специфічність дисциплінарних стягнень, застосовуваних до певних суб'єктів відповідальності.

З урахуванням цього й відповідно до законодавчого регулювання можна виділити таку систему основних видів дисциплінарної відповідальності:

- дисциплінарна відповідальність на підприємствах, в установах, організаціях;
- дисциплінарна відповідальність військовослужбовців і службовців організацій, дисципліна котрих прирівнюється до військової;
- дисциплінарна відповідальність осіб, котрі перебувають в установах зі спеціальним режимом або піддані іншим обмеженням прав.

У свою чергу, за низкою підстав кожен із названих видів відповідальності може бути конкретизований і диференційований.

Так, відповідальність працівників підприємств, установ, організацій (у тому числі громадських) може наставати за правилами внутрішнього трудового розпорядку, у порядку підпорядкованості. Можлива диференціація на відповідальність посадових осіб і відповідальність працівників, котрі підпадають під дію спеціальних статутів і положень про дисципліну.

Особливе місце посідають судді. Це зумовлено характером діяльності цієї категорії осіб щодо відправлення правосуддя, а також особливою відповідальністю їх у зв'язку з виконанням таких функцій.

Дисциплінарну відповідальність військовослужбовців і службовців організацій, для котрих встановлюється дисципліна, подібна до військової, доцільно підрозділити з урахуванням таких факторів: а) види військового або спеціального звання; б) стать; в) інші особливості проходження служби. Наприклад, законодавець виділяє особливості застосування дисциплінарних стягнень до військовослужбовців-жінок, прапорщиків, мічманів, а також для тих, хто навчається в навчальних закладах МВС України.

Аналіз чинного законодавства дозволяє виділити ще одну групу осіб – спільної дисциплінарної відповідальності. Це особи, дисциплінарна відповідальність котрих пов'язана з перебуванням в установах зі спеціальним режимом, тобто тих, хто відбуває покарання.

Під дисциплінарним правопорушенням слід розуміти протиправне порушення правил дисципліни та інших обов'язків, покладених на особу в зв'язку з її роботою та іншою діяльністю на підприємствах, в установах і організаціях, а також із проходженням військової та іншої державної служби.

Грунтуючись на цьому, можна зробити висновок, що головною підставою дисциплінарної відповідальності є вчинення дисциплінарної провини. Можна виділити й інші підстави, зокрема, ст. 5 КпАП, яка регламентує відповідальність військовослужбовців та інших осіб, на котрих поширюється дія дисциплінарних статутів, передбачає, що за вчинення адміністративних правопорушень зазначені особи несуть відповідальність згідно з дисциплінарними статутами, за винятком випадків, прямо зазначених у законі.

Як і іншим видам проваджень у структурі адміністративного процесу, дисциплінарному притаманна стадійність. Отже, воно складається з таких стадій:

- порушення провадження й перевірка обставин справи;
- розгляд і розв'язання дисциплінарної справи;
- виконання рішення в справі;
- оскарження винесеного рішення. Стадія оскарження має факультативний характер.

Дисциплінарне провадження може мати спрощений характер, для якого після оперативного з'ясування обставин справи, уповноважена на те особа відразу ж виносить рішення про накладення відповідного дисциплінарного стягнення. Найчастіше такого характеру провадження набуває в ході розв'язання питання про дисциплінарну відповідальність військовослужбовців.

Процесуальне регулювання ходу й результатів дисциплінарного провадження закріплено в низці нормативно-правових актів, що стосуються дисциплінарної відповідальності різних категорій осіб.

У КЗпП України містяться положення, що регламентують права й обов'язки власника або уповноваженого ним органу з одного боку, а працівника – з іншого, які стосуються трудової дисципліни а також порядку застосування заходів дисциплінарного стягнення.

Чинним трудовим законодавством передбачено можливість за порушення трудової дисципліни лише двох видів стягнень: догана і звільнення.

У законі визначено терміни й порядок застосування дисциплінарного стягнення. Так, його застосовує власник або уповноважений ним орган безпосередньо після виявлення провини, але не пізніше як через один місяць з дня виявлення. При цьому час, на який працівника звільняють з роботи в зв'язку з тимчасовою непрацездатністю, або перебування його у відпустці, до зазначеного терміну не зараховується. Визначено й обмеження в часі для накладення стягнення. Воно не може бути накладене пізніше як через шість місяців із дня вчинення провини.

Водночас у законі закріплюється право власника або уповноваженого ним органу замість накладення дисциплінарного стягнення передати питання про порушення трудової дисципліни на розгляд трудового колективу або його органу, а також право вимагати від порушника письмових пояснень до застосування дисциплінарного стягнення.

Що ж стосується прав працівника, то своє закріплення в КЗпП України (ст. 150) одержало лише право оскаржити дисциплінарне стягнення.

Законом встановлено особливості дисциплінарної відповідальності державних службовців. Згідно статті 66 Закону України «Про державну службу»²⁶⁸ до державного службовця може бути застосований один із таких видів дисциплінарного стягнення:

- 1) зауваження;
- 2) догана;
- 3) попередження про неповну службу відповідність;
- 4) звільнення з посади державної служби.

Дисциплінарне стягнення має відповідати характеру і тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку та ступеню вини державного службовця. При визначенні виду дисциплінарного стягнення необхідно врахувати характер дисциплінарного проступку, обставини, за яких він був вчинений, настання тяжких наслідків, добровільне відшкодування заподіяної шкоди, попередню поведінку державного службовця та його ставлення до виконання посадових обов'язків.

Для здійснення дисциплінарного провадження з метою визначення ступеня вини, характеру і тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку утворюється дисциплінарна комісія з розгляду дисциплінарних справ, яка діє у складі не менше шести членів. До складу дисциплінарної комісії включаються державні службовці

²⁶⁸ Закон України «Про державну службу». Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 4, ст. 43.

державного органу, представники профспілки з числа державних службовців, а також можуть включатися представники громадських об'єднань, які мають досвід роботи у сфері державного управління, державної служби або за юридичним фахом.

Склад дисциплінарної комісії у державному органі затверджується наказом (розпорядженням) керівника державної служби. З метою визначення певної наявності вини, характеру і тяжкості дисциплінарного проступку може проводитись службове розслідування, а у разі невиконання або неналежного виконання посадових обов'язків державним службовцем, перевищення повноважень, що призвело до людських жертв або заподіяло значну матеріальну шкоду фізичній чи юридичній особі, державі або територіальній громаді, службове розслідування проводиться обов'язково.

Відповідно до статті 73 Закону України «Про державну службу» з метою збору інформації про обставини, які стали підставою для порушення дисциплінарного провадження, для визначення дисциплінарною комісією ступеня вини, характеру і тяжкості цього дисциплінарного проступку Комісією, дисциплінарною комісією формується дисциплінарна справа.

Підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності є вчинення ним дисциплінарного проступку, тобто протиправної винної дії або бездіяльності чи прийняття рішення, що полягає у невиконанні або неналежному виконанні державним службовцем своїх посадових обов'язків та інших вимог встановлених цим законом та іншими нормативно-правовими актами, за яке до нього може бути застосоване адміністративне стягнення.

Дисциплінарне провадження стосовно державного службовця може оформлюватись дисциплінарною справою.

Дисциплінарна справа повинна містити:

- 1) дату і місце її формування;
- 2) підстави для відкриття дисциплінарного провадження;
- 3) характеристику державного службовця, складену його безпосереднім керівником, та інші відомості, що характеризують державного службовця;
- 4) відомості щодо наявності чи відсутності дисциплінарних стягнень;
- 5) інформаційну довідку з викладенням обставин щодо вчинення державним службовцем дисциплінарного проступку;
- 6) пояснення державного службовця щодо обставин, які стали підставою для порушення дисциплінарного провадження;

7) пояснення безпосереднього керівника державного службовця з приводу обставин, які стали підставою для порушення дисциплінарного провадження;

8) пояснення інших осіб, яким відомі обставини, які стали підставою для порушення дисциплінарного провадження;

9) належним чином завірені копії документів і матеріалів, що підтверджують та/або спростовують факт вчинення дисциплінарного проступку;

10) відомості про причини і умови, що призвели до вчинення проступку, вжиті або запропоновані заходи для їх усунення чи обставини, на підставі яких з державного службовця знімають звинувачення;

11) висновок за результатами службового розслідування (у разі його проведення);

12) висновок про наявність чи відсутність у діях державного службовця дисциплінарного проступку та підстав для його припинення до дисциплінарної відповідальності;

13) опис матеріалів, які містяться в дисциплінарній справі.

Результатом розгляду дисциплінарної справи є пропозиції (подання) дисциплінарної комісії у державному органі, які мають рекомендаційний характер для суб'єкта призначення.

Порядок обліку та роботи з дисциплінарними справами встановлюється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.

Законом встановлені такі гарантії прав державних службовців під час застосування дисциплінарного стягнення, а саме:

- дисциплінарне стягнення має відповідати ступеню тяжкості вчиненого проступку та вини державного службовця. Під час визначення виду стягнення необхідно враховувати характер проступку, обставини, за яких він був вчинений, обставини, що пом'якшують чи обтяжують відповідальність, результати оцінювання службової діяльності державного службовця, наявність заохочень, стягнень та його ставлення до служби;

- дисциплінарне стягнення може бути накладено тільки у разі встановлення факту вчинення дисциплінарного проступку та вини державного службовця. Вчинення державним службовцем діянь у стані крайньої потреби або необхідної оборони виключають можливість застосування дисциплінарного стягнення;

- за кожне порушення службової дисципліни накладається лише одне дисциплінарне стягнення;

- дисциплінарне стягнення не може бути застосовано під час відсутності державного службовця на службі у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю, під час перебування його у відпустці або у відрядженні;

- дисциплінарне стягнення до державного службовця застосовується не пізніше шести місяців з дня виявлення дисциплінарного проступку, без урахування часу тимчасової непрацездатності або перебування у відпустці, а також не застосовується, якщо минув один рік після його вчинення;

- державний службовець має право на ознайомлення з матеріалами дисциплінарної справи та на оскарження застосованого до нього дисциплінарного стягнення у визначеному цим Законом порядку;

- державний службовець може користуватися правовою допомогою адвоката або іншого уповноваженого ним представника.

Державний службовець має право на ознайомлення з усіма матеріалами дисциплінарної справи перед прийняттям рішення про накладення на нього дисциплінарного стягнення.

За результатами ознайомлення державний службовець має право вносити зауваження до висновку, клопотання про вжиття додаткових заходів для встановлення обставин, які мають значення для справи, надавати додаткові пояснення та додаткові документи і матеріали, що стосуються зазначених обставин, які долучаються до справи.

Рішення про накладення на державного службовця дисциплінарного стягнення чи закриття дисциплінарного провадження приймає суб'єкт призначення протягом 10 календарних днів з дня отримання пропозицій (подання) дисциплінарної комісії у державному органі. Рішення оформляється відповідним актом суб'єкта призначення.

У рішенні, яке оформляється наказом (розпорядженням), зазначаються найменування державного органу, дата його прийняття, відомості про державного службовця, стислий виклад обставин справи, вид дисциплінарного проступку і його юридична кваліфікація, вид застосованого дисциплінарного стягнення.

Якщо під час розгляду дисциплінарної справи у діях державного службовця не виявлено дисциплінарного проступку, суб'єкт призначення приймає рішення про закриття дисциплінарного провадження стосовно державного службовця, яке оформляється наказом (розпорядженням), а в разі виявлення за результатами розгляду ознак злочину чи адміністративного правопорушення

суб'єкт призначення зобов'язаний протягом трьох календарних днів передати відповідну заяву та копію матеріалів справи до відповідного правоохоронного органу.

Суб'єктами ініціювання проведення службового розслідування можуть бути вищі посадові особи країни, перший віце-прем'єр-міністр, керівник державного органу, який призначив на посаду службовця, стосовно котрого проводиться службове розслідування, а також керівник органу, в якому службовець працює.

Службове розслідування здійснює спеціально створювана комісія, голова і члени якої визначаються рішенням про проведення службового розслідування. Цим рішенням також установлюються мета й дата початку та завершення службового розслідування, при цьому термін розслідування не може перевищувати двох місяців.

У випадку, якщо рішення про проведення розслідування ухвалено вищими посадовими особами країни, першим віце-прем'єр-міністром, склад комісії, мету, дату початку й завершення розслідування визначає керівник державного органу, якому воно доручено. Члени комісії несуть персональну відповідальність за повноту, всебічність і об'єктивність висновків службового розслідування, за не розголошення інформації, що стосується розслідування. У ході службового розслідування державний службовець може бути відсторонений від виконання повноважень за посадою.

Члени комісії вправі одержувати від державних службовців, інших працівників державного органу, в якому працює службовець, стовно котрого проводиться службове розслідування, усні або письмові пояснення, а також консультації фахівців із питань службового розслідування. Крім цього, вони можуть ознайомлюватися й вивчати з виїздом на місце відповідні документи, у разі потреби знімати копії і прилучати їх до матеріалів розслідування, а також одержувати інформацію, пов'язану із службовим розслідуванням, від інших юридичних та фізичних осіб на підставі запити, зробленого керівником державного органу, який призначив розслідування.

Своє закріплення одержали й права особи, стосовно котрої проводиться службове розслідування. Так, вона вправі в будь-який момент брати участь у ньому, пояснювати факти, робити заяви, представляти відповідні документи, заявляти клопотання про витребування і прилучення нових документів, вимагати додаткового вивчення пояснень осіб, причетних до цієї справи.

Важливою гарантією об'єктивності службового розслідування є закріплення положення про те, що брати участь у проведенні

розслідування не можуть посадові особи, стосовно котрих обставини свідчать про їхню особисту зацікавленість у результатах розслідування.

У разі потреби до проведення службового розслідування можуть залучатися вчені, працівники державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій за узгодженням з їх керівниками.

За результатами службового розслідування складається акт, в якому має бути відбито: факти і суть обвинувачень або підозр, що стали підставою проведення розслідування; посада; прізвище, ім'я, по батькові; рік народження; освіта; термін служби в державному органі й перебування на посаді особи, стосовно котрої проводилося розслідування, а також висновки службового розслідування; обставини, що пом'якшують чи обтяжують відповідальність або знімають з держслужбовця безпідставні обвинувачення чи підозри; причини й умови, які сприяли порушенню; застосовані або запропоновані заходи для їх усунення. Акт підписується членами комісії і подається на розгляд керівника, котрий призначив розслідування. При цьому члени комісії вправі викласти власні думки, які додаються до акта. Державний службовець, стосовно котрого проводилося розслідування, повинен бути ознайомлений з актом.

Керівник державного органу, котрий призначив розслідування, розглядає акт в присутності членів комісії й особи, стосовно котрої проводилося розслідування. Потім у 10-денний термін ухвалює рішення, з яким ознайомлюється державний службовець. За матеріалами службового розслідування державний службовець може бути притягнутий до відповідальності згідно із законодавством.

Питання дисциплінарної відповідальності й порядку накладення дисциплінарних стягнень закріплено в різних нормативно-правових актах, дія яких поширюється на певні категорії осіб.

Так, відповідно до Дисциплінарного статуту прокуратури України²⁶⁹ дисциплінарні стягнення щодо працівників прокуратури застосовуються за невиконання або неналежне виконання службових обов'язків або за провину, яка ганьбить його як працівника прокуратури. До дисциплінарних стягнень належать: догана; зниження в класному чині; зниження в посаді; позбавлення нагрудного знака «Почесний працівник прокуратури України»; звільнення; звільнення з позбавленням класного чину.

²⁶⁹ Про затвердження Дисциплінарного статуту прокуратури України. Постанова Верховної Ради України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1992, N 4, ст. 15.

Дисциплінарне стягнення має відповідати ступеню вини та тяжкості порушення. Прокурор, котрий вирішує питання про накладення дисциплінарного стягнення, зобов'язаний особисто з'ясувати обставини провини й одержати письмове пояснення від особи, котра її зробила. У разі потреби для з'ясування відповідних обставин може бути призначена службова перевірка, термін якої не може перевищувати двох місяців.

Про накладення дисциплінарного стягнення видається наказ прокурора, який доводиться працівнику прокуратури під розписку. Копія наказу прилучається до особової справи. Наказ про притягнення до дисциплінарної відповідальності може бути оскаржений працівником у Генерального прокурора України в місячний термін із дня ознайомлення з наказом. Генеральний прокурор ухвалює рішення щодо скарги в 10-денний термін, а у разі проведення перевірки – не пізніше як через один місяць з дня її надходження.

Генеральний прокурор України має право скасувати дисциплінарне стягнення, підсилити або пом'якшити його. Про ухвалене рішення сповіщається працівник, котрий звернувся зі скаргою. Оскарження наказу про накладення дисциплінарного стягнення не припиняє його виконання.

Проведення службових розслідувань за фактом порушення поліцейським службової дисципліни здійснюють дисциплінарні комісії, які формуються з поліцейських та працівників поліції, які мають відповідні знання та досвід, необхідні для ефективного проведення службового розслідування. До складу дисциплінарних комісії можуть також включатися представники громадськості, які мають бездоганну репутацію, високі професійні і моральні якості, суспільний авторитет.

Службове розслідування проводиться та має бути завершено не пізніше одного місяця з дня його призначення керівником. Поліцейський стосовно якого проводиться службове розслідування має право на захист, що полягає в наданні йому можливості подавати письмові пояснення щодо обставин вчинення дисциплінарного проступку та докази правомірності своїх дій та користуватися правовою допомогою. Представником поліцейського може бути адвокат, повноваження якого підтверджені комісією, якій надано свідоцтво про право на заняття адвокатською діяльністю, орденом та копії договору із представником.

За порушення службової дисципліни поліцейські незалежно від займаної посади та спеціального звання несуть дисциплінарну

відповідальність згідно з Дисциплінарним статутом Національної поліції України²⁷⁰.

За вчинення адміністративних правопорушень поліцейські несуть дисциплінарну відповідальність відповідно Статуту, крім випадків, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення.

Поліцейських, яких в установленому порядку притягнуто до адміністративної, кримінальної або цивільно-правової відповідальності, одночасно може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності згідно Статуту.

Дисциплінарним проступком визнається протиправна винна дія чи бездіяльність поліцейського, що полягає в порушенні ним службової дисципліни, невиконанні чи неналежному виконанні обов'язків поліцейського або виходить за їх межі, порушенні обмежень та заборон, визначених законодавством для поліцейських, а також у вчиненні дій, що підривають авторитет поліції.

Дисциплінарне стягнення є засобом підтримання службової дисципліни, що застосовується за вчинення дисциплінарного проступку з метою виховання поліцейського, який його вчинив, для безумовного дотримання службової дисципліни, а також з метою запобігання вчиненню нових дисциплінарних проступків.

Дисциплінарне стягнення має індивідуальний характер та не застосовується до поліцейського, вина якого у вчиненні дисциплінарного проступку не встановлена у визначеному порядку або який діяв у стані крайньої необхідності чи необхідної оборони.

Згідно статті 13 Статуту до поліцейських можуть застосовуватися такі види дисциплінарних стягнень:

- 1) зауваження;
- 2) догана;
- 3) сувора догана;
- 4) попередження про неповну службову відповідність;
- 5) пониження у спеціальному званні на один ступінь;
- 6) звільнення з посади;
- 7) звільнення із служби в поліції.

До курсантів (слухачів), які проходять навчання у вищих навчальних закладах із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських, крім видів дисциплінарних стягнень, визначених цією статтею, застосовується дисциплінарне

²⁷⁰ Закон України «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України». Відомості Верховної Ради (ВВР), 2018, № 29, ст. 233.

стягнення у виді призначення поза чергою в наряд – до п'яти нарядів.

Застосування до поліцейського інших видів дисциплінарних стягнень, не передбачених цим Статутом, забороняється.

Керівником органу поліції може бути призначено службове розслідування для встановлення всіх обставин вчиненого проступку.

Службове розслідування проводиться з метою своєчасного, повного та об'єктивного з'ясування всіх обставин вчинення поліцейським дисциплінарного проступку, встановлення причин і умов його вчинення, вини, ступеня тяжкості дисциплінарного проступку, розміру заподіяної шкоди та для підготовки пропозицій щодо усунення причин вчинення дисциплінарних проступків.

Службове розслідування призначається за письмовим наказом керівника, якому надані повноваження із застосування до поліцейського дисциплінарного стягнення.

Підставою для призначення службового розслідування є заява, скарги та повідомлення громадян, посадових осіб, інших поліцейських, засобів масової інформації (далі – повідомлення), рапорти про вчинення порушення, що має ознаки дисциплінарного проступку, або безпосереднє виявлення ознак такого проступку посадовою особою поліції, за наявності достатніх даних, що вказують на ознаки дисциплінарного проступку.

У разі надходження до органу поліції матеріалів про вчинення поліцейським адміністративного правопорушення, що складені в порядку, визначеному Кодексом України про адміністративні правопорушення, службове розслідування не призначається, а рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності приймається на підставі зазначених матеріалів.

Службове розслідування проводиться на засадах неупередженості та рівності всіх поліцейських перед законом незалежно від займаної посади, спеціального звання, наявних у них державних нагород та заслуг перед державою, якщо поліцейським вчинено більше двох дисциплінарних порушень проводиться одне службове розслідування. Якщо протягом проведення службового розслідування поліцейським вчинено інший дисциплінарний проступок, розпочинається нове службове розслідування.

У разі надходження скарги на рішення, дії чи бездіяльність поліцейського, щодо яких вже проводиться службове розслідування, така скарга долучається до матеріалів службового розслідування.

При надходженні скарги на рішення, дії чи бездіяльність поліцейського, щодо яких є висновок дисциплінарної комісії, такі

скарги не розглядаються, якщо не містять інформації, яка не була досліджена під час проведення службового розслідування. Про відмову у розгляді скарги заявник інформується у десятиденний строк.

У разі потреби за вмотивованим письмовим рапортом (доповідною запискою) голови дисциплінарної комісії, утвореної для проведення службового розслідування, його строк може бути продовжений наказом керівника, який призначив службове розслідування, або його прямим керівником, але не більш як на один місяць. При цьому загальний строк проведення службового розслідування не може перевищувати 60 календарних днів.

До строку проведення службового розслідування не зараховується документально підтверджений час перебування поліцейського, стосовно якого проводиться службове розслідування, у відрядженні, на лікарняному (у період тимчасової непрацездатності) або у відпустці.

Службове розслідування вважається завершеним у день затвердження керівником, який призначив службове розслідування, чи особою, яка його заміщує, висновку за результатами службового розслідування. Якщо закінчення строку проведення службового розслідування припадає на вихідний чи інший неробочий день, останнім днем строку є перший після нього робочий день.

Керівником органу поліції може бути здійснене відсторонення поліцейського від виконання службових обов'язків (посади)

Відсторонення поліцейського від виконання службових обов'язків (посади) є тимчасовим заходом на час проведення службового розслідування та може бути застосовано до поліцейського у разі, якщо обставини виявленого дисциплінарного проступку унеможливають виконання посадових (функціональних) обов'язків ним або іншим поліцейським, а також якщо виконання поліцейським посадових (функціональних) обов'язків перешкоджає встановленню обставин виявленого дисциплінарного проступку.

Відсторонення поліцейського від виконання службових обов'язків (посади) оформляється письмовим наказом керівника, до повноважень якого належить призначення на посаду та звільнення з посади поліцейського, та не може перевищувати строку, передбаченого для проведення службового розслідування або зазначеного в рішенні суду.

Поліцейський має право ознайомитися та отримати копію наказу про відсторонення його від виконання службових обов'язків (посади).

Відсторонення поліцейського від виконання службових обов'язків (посади) без видання письмового наказу керівника допускається у разі появи на роботі у стані алкогольного сп'яніння або у стані, викликаному вживанням наркотичних або інших одурманюючих засобів, або під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, та відмови поліцейського від проходження в установленому порядку огляду на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або на вживання лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції.

На період відсторонення поліцейського від виконання службових обов'язків (посади) у поліцейського вилучається службове посвідчення, спеціальний нагрудний знак, табельна вогнепальна зброя та спеціальні засоби.

Під час відсторонення від виконання службових обов'язків (посади) поліцейський зобов'язаний перебувати на робочому місці, визначеному керівником, до повноважень якого належить призначення на посаду та звільнення з посади поліцейського, та сприяти проведенню службового розслідування.

Згідно статті 19 Статуту стосовно поліцейського, який вчинив дисциплінарний проступок, у висновку за результатами службового розслідування зазначаються:

- 1) дата і місце складання висновку, прізвище та ініціали, посада і місце служби членів дисциплінарної комісії, що проводила службове розслідування;
- 2) підстава для призначення службового розслідування;
- 3) обставини справи, зокрема обставини вчинення поліцейським дисциплінарного проступку;
- 4) пояснення поліцейського щодо обставин справи;
- 5) пояснення інших осіб, яким відомі обставини справи;
- 6) пояснення безпосереднього керівника поліцейського щодо обставин справи;
- 7) документи та матеріали, що підтверджують та/або спростовують факт вчинення дисциплінарного проступку;
- 8) відомості, що характеризують поліцейського, а також дані про наявність або відсутність у нього дисциплінарних стягнень;
- 9) причини та умови, що призвели до вчинення проступку, вжиті або запропоновані заходи для їх усунення, обставини, що знімають з поліцейського звинувачення;
- 10) висновок щодо наявності або відсутності у діянні поліцейського дисциплінарного проступку, а також щодо його юридичної кваліфікації з посиланням на положення закону;

11) вид стягнення, що пропонується застосувати до поліцейського у разі наявності в його діянні дисциплінарного проступку.

Висновок підписується всіма членами дисциплінарної комісії, що проводила розслідування. Члени дисциплінарної комісії мають право на окрему думку, що викладається письмово і додається до висновку.

Під час визначення виду стягнення дисциплінарна комісія враховує характер проступку, обставини, за яких він був вчинений, особу порушника, ступінь його вини, обставини, що пом'якшують або обтяжують відповідальність, попередню поведінку поліцейського, його ставлення до служби.

Обставинами, що пом'якшують відповідальність поліцейського, є:

1) усвідомлення та визнання своєї провини у вчиненні дисциплінарного проступку;

2) попередня бездоганна поведінка;

3) високі показники виконання повноважень, наявність заохочень та державних нагород;

4) вжиття заходів щодо запобігання, відвернення або усунення негативних наслідків, які настали або можуть настати внаслідок вчинення дисциплінарного проступку, добровільне відшкодування завданої шкоди;

5) вчинення проступку під впливом погрози, примусу або через службу чи іншу залежність;

6) вчинення проступку внаслідок неправомірних дій керівника.

Для цілей застосування конкретного виду дисциплінарного стягнення можуть враховуватися й інші, не зазначені в Статуті, обставини, що пом'якшують відповідальність поліцейського.

Обставинами, що обтяжують відповідальність поліцейського, є:

1) вчинення дисциплінарного проступку у стані алкогольного, наркотичного та/або іншого сп'яніння;

2) вчинення дисциплінарного проступку повторно до зняття в установленому порядку попереднього стягнення;

3) вчинення дисциплінарного проступку умисно на ґрунті особистої неприязні до іншого поліцейського, службовця, у тому числі керівника, чи помсти за дії чи рішення стосовно нього;

4) настання тяжких наслідків, у тому числі збитків, завданих вчиненням дисциплінарного проступку;

5) вчинення дисциплінарного проступку на ґрунті ідеологічної, релігійної, расової, етнічної, гендерної чи іншої нетерпимості.

У разі встановлення вини поліцейського за результатами проведеного службового розслідування видається письмовий наказ про застосування до поліцейського одного з видів дисциплінарного стягнення, передбаченого в Статуті, зміст якого оголошується особовому складу органу поліції.

Під час визначення виду стягнення керівник враховує характер проступку, обставини, за яких він був вчинений, особу порушника, ступінь його вини, обставини, що пом'якшують або обтяжують відповідальність, попередню поведінку поліцейського, його ставлення до служби.

За кожен дисциплінарний проступок не може застосовуватися більше одного дисциплінарного стягнення. Якщо поліцейський вчинив кілька дисциплінарних проступків, стягнення застосовується за сукупністю вчинених дисциплінарних проступків та враховується під час визначення виду дисциплінарного стягнення.

У разі вчинення дисциплінарного проступку кількома поліцейськими дисциплінарне стягнення застосовується до кожного окремо.

У разі вчинення поліцейським незначного проступку керівник може обмежитися його попередженням про необхідність дотримання службової дисципліни.

Дисциплінарне стягнення виконується негайно, але не пізніше місяця з дня його застосування, не враховуючи часу перебування поліцейського у відпустці, відрядженні або на лікарняному (у період тимчасової непрацездатності). Після закінчення зазначеного строку дисциплінарне стягнення не виконується.

Наказ про застосування до поліцейського дисциплінарного стягнення виконується шляхом його оголошення в органі (підрозділі) поліції та особистого ознайомлення поліцейського з ним. У разі відмови особи від ознайомлення з наказом про це складається акт.

Дисциплінарні стягнення у виді звільнення з посади, пониження у спеціальному званні на один ступінь та звільнення із служби в поліції виконуються (реалізуються) шляхом видання наказу про особовому складу.

Дисциплінарні стягнення у виді звільнення з посади та звільнення із служби в поліції, застосовані до поліцейського, який перебуває у відпустці чи на лікарняному (у період тимчасової непрацездатності), виконуються (реалізуються) після його прибуття до місяця проходження служби.

В статті 23 Статуту встановлено строки дії дисциплінарних стягнень та наслідки їх застосування. Строки дії дисциплінарних стягнень з моменту оголошення їх порушникові становить:

- 1) зауваження – протягом двох місяців;
- 2) догана – протягом трьох місяців;
- 3) сувора догана – протягом чотирьох місяців;
- 4) попередження про неповну службу відповідність – протягом шести місяців;
- 5) пониження у спеціальному званні на один ступінь та звільнення з посади – протягом одного року;
- 6) звільнення зі служби в поліції – протягом трьох років.

Дисциплінарне стягнення у виді призначення поза чергою в наряд вважається виконаним з моменту його відбуття курсантом (слухачем).

Протягом строку дії дисциплінарних стягнень до поліцейського не можуть застосовуватися заходи заохочення, крім дострокового зняття раніше застосованого дисциплінарного стягнення.

Строк дії дисциплінарного стягнення не зараховується до строків вислуги поліцейського для присвоєння чергового спеціального звання.

Поліцейський має право оскаржити застосоване до нього дисциплінарне стягнення протягом місяця з дня його виконання (реалізації) шляхом подання рапорту до прямого керівника особи, яка застосувала дисциплінарне стягнення, а також шляхом звернення до суду в установленому порядку.

Детальне закріплення одержав порядок накладення дисциплінарних стягнень у Дисциплінарному статуті Збройних Сил України.

Відзначимо найважливіші його положення. Насамперед він визначає суть військової дисципліни, обов'язку військовослужбовців щодо її дотримання, види заохочень і дисциплінарних стягнень, права командирів щодо їх застосування. Види дисциплінарних стягнень диференційовано щодо категорій військовослужбовців – рядових, матросів, сержантів, старшин строкової служби і тих, хто проходить службу за контрактом, військовослужбовців-жінок, прапорщиків, мічманів, офіцерів, генералів і адміралів. Коротко охарактеризуємо особливості дисциплінарного провадження у Збройних силах України.

Ухваленню командиром рішення про накладення дисциплінарного стягнення може передувати службове розслідування, призначене письмовим наказом. Воно може бути проведене особисто

командиром або доручено офіцеру, прапорщику чи мічману. У разі вчинення правопорушення рядовим, матросом, сержантом або старшиною розслідування може бути доручене також старшині чи сержанту. Забороняється проводити службове розслідування особам, котрі є підлеглими порушника, а також співучасникам правопорушення чи зацікавленим у результатах розслідування. До участі в розслідуванні залучається безпосередній начальник військовослужбовця, котрий вчинив дисциплінарне правопорушення. Термін службового розслідування не може перевищувати п'яти діб із дня його призначення.

Після розгляду письмової доповіді за результатами службового розслідування командир проводить бесіду з військовослужбовцем. Якщо вину останнього цілком доведено, ухвалюється рішення про накладення дисциплінарного стягнення. При цьому враховується характер і обставини правопорушення, його наслідки, поведінка військовослужбовця до вчинення правопорушення, тривалість служби і рівень знань про її порядок.

Дисциплінарне стягнення має бути накладене не пізніше ніж через 10 діб із дня, коли командир стало відомо про правопорушення, або з моменту закінчення службового розслідування. Рішення про накладення дисциплінарного стягнення може бути оскаржене впродовж 10 діб із дня його накладення у старшого командира. Важливим є закріплення можливості звертання з цього приводу в суд. Старший командир має право скасовувати дисциплінарне стягнення, накладене молодшим командиром, а також накладати своєю владою суворіше стягнення. Він не має права скасовувати або пом'якшувати дисциплінарне стягнення, якщо молодший командир не перевищив наданої йому влади. Якщо командир за тяжкістю зробленого правопорушення визнає надану йому дисциплінарну владу недостатньою для покарання, він порушує клопотання про накладення стягнення старшим командиром. Особливостями військової служби зумовлено положення Статуту про те, що накладення дисциплінарного стягнення на військовослужбовця, котрий входить до складу добового наряду (виконує бойове чергування), за правопорушення, вчинені ним під час несення служби, здійснюється після зміни з наряду (бойового чергування) або після заміни його іншим військовослужбовцем.

Дисциплінарне стягнення, як правило, виконується негайно, а у надзвичайних випадках – не пізніше як через місяць з дня його накладення. Після закінчення місячного терміну стягнення не виконується, але заноситься в службу картку військовослужбовця.

Виконання рішення про накладення стягнення у разі подання скарги старшому начальнику не припиняється доти, доки не надійде розпорядження старшого начальника про його скасування.

Слід зазначити, що застосування одного з крайніх заходів дисциплінарного впливу – арешту з утриманням на гауптвахті можливо у випадках, коли інші заходи виявилися недостатніми.

Специфіка і порядок накладення дисциплінарних стягнень на осіб, котрі відбувають покарання в установах Державної кримінально-виконавчої служби України зумовлено особливими умовами утримання цієї категорії суб'єктів дисциплінарної відповідальності, необхідністю підтримки належного порядку в таких установах. Згідно з Кримінально-виконавчим кодексом України (КВК України)²⁷¹ за порушення вимог режиму відбування покарання до засудженого можуть бути застосовані такі види стягнення:

- попередження або догана, сувора догана;
- заборона проживання по за гуртожитком строком до трьох місяців;
- скасування поліпшених умов утримання, заборона виходу за межі виправного центру у вільний від роботи час на строк до трьох місяців;

Ст. 68 КВК України визначає загальні правила застосування заходів стягнення до осіб, позбавлених волі. Зокрема, стягнення може бути накладене тільки на особу, котра зробила провину, і не пізніше як через 10 діб із дня виявлення провини, якщо ж у зв'язку з провинною проводилася перевірка, то з дня її закінчення, але не пізніше як через шість місяців із дня вчинення провини.

Накладене стягнення підлягає виконанню негайно, принаймні, не пізніше ніж через один місяць з дня його накладення. Якщо ж упродовж місяця воно не буде виконано, то це стягнення не виконується.

Передбачається також, що засуджені, у порядку стягнення поміщені в дисциплінарний ізолятор, позбавляються права на побачення, одержання посилок і бандеролей, відправлення листів, придбання продуктів харчування і предметів першої необхідності. Їм не дозволяється користуватися настільними іграми і курити.

У дисциплінарних ізоляторах, забезпечуються індивідуальним спальним місцем та постіллю. Постіль видають тільки на час сну, верхній одяг – на час виходу з приміщення.

²⁷¹ Кримінально-виконавчий кодекс України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2004, № 3-4, ст. 21.

У дисциплінарних ізоляторах засудженим дозволяється щоденна прогулянка впродовж однієї години, а в штрафних ізоляторах і карцерах – 30 хвилин.

Докладніше порядок застосування заходів стягнення закріплено у Правилах внутрішнього трудового розпорядку кримінально-виконавчих установ.

Особи, поміщені в дисциплінарні ізолятори, із складів загонів не виключаються.

За відсутності начальника виправної кримінально-виконавчої установи в екстренних випадках, коли іншими заходами припинити порушення правопорядку неможливо, засуджені можуть бути поміщені в дисциплінарні ізолятори за постановою чергового помічника начальника установи до прибуття начальника, але не більше ніж на 24 години.

Така ізоляція дисциплінарним стягненням не є, але у разі, якщо начальник установи ухвалює рішення про його накладення, час перебування в ізоляції зараховується до загального терміну утримання в штрафному чи дисциплінарному ізоляторі.

Постанова про поміщення в штрафний чи дисциплінарний ізолятор оголошується засудженим, до котрих застосовано ці заходи, посадовими особами, котрі ухвалили таке рішення, чи з їхнього доручення начальниками виправних установ.

Прийом засуджених у дисциплінарні ізолятори здійснюється контролерами під керівництвом чергових помічників начальників кримінально-виконавчих установ і фіксується в журналі. Засуджені піддаються повному обшуку. Вони переодягаються в спеціальний одяг, закріпленій за дисциплінарними ізоляторами.

Після відбуття покарання в дисциплінарному ізоляторі засудженого негайно звільняють, про що роблять позначку в журналі та постанові, яку підшивають до особової справи засудженого. Звільнення із дисциплінарного ізолятора здійснює черговий помічник начальника установи в присутності начальника загону (вихователя).

Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України»²⁷² (далі НАБУ) передбачено, що Директор національного бюро вирішує питання про заохочення та накладання стягнення на працівників Національного антикорупційного бюро України згідно з рішенням дисциплінарної комісії. Стаття 20 вказаного Закону

²⁷² Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України». Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 47, ст. 2051.

встановлює, що працівники НАБУ самостійно приймають рішення в межах своїх повноважень. Вони зобов'язані відмовитися від виконання будь-яких наказів, або вказівок, які суперечить законодавству, а також вжити інших заходів, передбачених законом.

Працівники Національного бюро за свої протиправні дії несуть дисциплінарну, цивільно-правову, адміністративну або кримінальну відповідальність.

У разі порушення працівником Національного бюро під час виконання ним своїх службових обов'язків, прав та свобод особи, Національне бюро вживає заходів в межах своєї компетенції із поновлення цих прав і свобод, відшкодування завданої матеріальної і моральної шкоди, притягнення винних до юридичної відповідальності.

З метою попередження, виявлення та розслідування правопорушень у діяльності працівників Національного бюро у складі його центрального управління діє підрозділ внутрішнього контролю. Рішенням Директора Національного бюро у складі територіальних управлінь Національного бюро можуть створюватися підрозділи внутрішнього контролю. Підрозділи внутрішнього контролю підпорядковуються безпосередньо Директору Національного бюро.

Керівники та працівники підрозділів внутрішнього контролю центрального та територіальних управлінь Національного бюро призначаються на посаду та звільняються з посади Директором Національного бюро.

Підрозділ внутрішнього контролю Національного бюро має такі обов'язки:

1) запобігання вчиненню правопорушень працівниками Національного бюро згідно з вимогами законів України «Про запобігання корупції» та «Про державну службу»;

2) здійснення контролю за дотриманням працівниками Національного бюро правил етичної поведінки, конфлікту інтересів, декларування майна, доходів, видатків та зобов'язань фінансового характеру;

3) проведення перевірок працівників Національного бюро на добросесність та моніторингу способу їх життя;

4) перевірка інформації, що міститься у зверненнях фізичних та юридичних осіб, засобах масової інформації, інших джерелах, у тому числі отриманої через спеціальну телефонну лінію, сторінку в мережі Інтернет, засоби електронного зв'язку Національного бюро, щодо причетності працівників Національного бюро до вчинення правопорушень;

5) проведення службового розслідування стосовно працівників Національного бюро;

5-1) здійснювати оперативно-розшукові заходи та досудове розслідування з метою попередження, виявлення, припинення та розкриття кримінальних правопорушень у діяльності працівників Національного бюро;

б) проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на призначення на посади в Національному бюро;

7) вжиття заходів щодо захисту працівників Національного бюро, які повідомляють про вчинення протиправних дій чи бездіяльність інших працівників Національного бюро;

8) консультування працівників Національного бюро щодо правил етичної поведінки, конфлікту інтересів, декларування майна, доходів, витратків та зобов'язань фінансового характеру.

Для розгляду питань застосування дисциплінарних стягнень до працівників Національного бюро утворюється Дисциплінарна комісія у складі п'яти осіб. До складу Дисциплінарної комісії входять дві особи, визначені Радою громадського контролю при Національному бюро.

Склад та положення про Дисциплінарну комісію Національного бюро затверджуються Директором Національного бюро.

Дисциплінарна комісія на підставі службового розслідування, яке проводиться підрозділом внутрішнього контролю, складає висновок про наявність чи відсутність у діях працівника Національного бюро дисциплінарного проступку та підстав для його притягнення до дисциплінарної відповідальності з визначенням рекомендованого виду дисциплінарного стягнення.

Рішення про застосування дисциплінарного стягнення на підставі висновку Дисциплінарної комісії приймає Директор Національного бюро. Зазначене рішення може бути оскаржено до суду.

Підстави для притягнення працівника Національного бюро до дисциплінарної відповідальності:

1) невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків;
2) незаконне розголошення інформації з обмеженим доступом, яка стала відомою працівнику у зв'язку з виконанням його повноважень;

3) порушення встановленого законом порядку і строків подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

4) публічне висловлювання, яке є порушенням презумпції невинуватості;

5) негативні результати перевірки на доброчесність або моніторингу способу життя працівника;

6) інші підстави, передбачені Законом України «Про державну службу» для працівників Національного бюро, які є державними службовцями, або Дисциплінарним статутом Національної поліції України для працівників Національного бюро, які є особами начальницького складу.

Дисциплінарна відповідальність може бути встановлена і в професійних громадських об'єднаннях. Так, Законом України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність»²⁷³ (далі Закон), передбачено, що адвоката може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності в порядку дисциплінарного провадження з підстав, визначених цим Законом. В статті 33 вказаного Закону, зазначено, що дисциплінарне провадження це процедура розгляду письмової скарги, яка містить відомості про наявність у діях адвоката ознак дисциплінарного проступку. Дисциплінарне провадження стосовно адвоката здійснюється кваліфікаційно-дисциплінарною комісією адвокатури за адресою робочого місця адвоката, зазначеного в Єдиному реєстрі адвокатів України. Підставою проведення дисциплінарного провадження стосовно адвоката є вчинення ним дисциплінарного проступку.

За вчинення дисциплінарного проступку до адвоката може бути застосовано одне з таких дисциплінарних стягнень:

1) попередження;

2) зупинення права на заняття адвокатською діяльністю на строк від одного місяця до одного року;

3) для адвокатів України – позбавлення права на заняття адвокатською діяльністю з наступним виключенням з Єдиного реєстру адвокатів України, а для адвокатів іноземних держав – виключення з Єдиного реєстру адвокатів України.

Адвокат може бути притягнутий до дисциплінарної відповідальності протягом року з дня вчинення дисциплінарного проступку.

Право на звернення до кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури із заявою (скаргою) щодо поведінки адвоката, яка може бути підставою для дисциплінарної відповідальності, має кожен, кому відомі факти такої поведінки.

Не допускається зловживання правом на звернення до кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури, у тому числі ініціювання

²⁷³ Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність». Відомості Верховної Ради (ВВР), 2013, № 27, ст. 282.

питання про дисциплінарну відповідальність адвоката без достатніх підстав, і використання зазначеного права як засобу тиску на адвоката у зв'язку із здійсненням ним адвокатської діяльності.

Дисциплінарну справу стосовно адвоката не може бути порушено за заявою (скаргою), що не містить відомостей про наявність ознак дисциплінарного проступку адвоката, а також за анонімною заявою (скаргою).

Дисциплінарне провадження стосовно адвоката складається з таких стадій:

- 1) проведення перевірки відомостей про дисциплінарний проступок адвоката;
- 2) порушення дисциплінарної справи;
- 3) розгляд дисциплінарної справи;
- 4) прийняття рішення у дисциплінарній справі.

Член дисциплінарної палати кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури за дорученням голови палати проводить перевірку відомостей, викладених у заяві (скарзі), та звертається до адвоката для отримання письмового пояснення по суті порушених питань.

За результатами перевірки відомостей членом дисциплінарної палати кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури складається довідка, яка має містити викладення обставин, виявлених під час перевірки, висновки та пропозиції щодо наявності підстав для порушення дисциплінарної справи.

Заява (скарга) про дисциплінарний проступок адвоката, довідка та всі матеріали перевірки подаються на розгляд дисциплінарної палати кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури.

За результатами розгляду заяви (скарги) про дисциплінарний проступок адвоката, довідки та матеріалів перевірки дисциплінарна палата кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури більшістю голосів членів палати, які беруть участь у її засіданні, вирішує питання про порушення або відмову в порушенні дисциплінарної справи стосовно адвоката.

Рішення про порушення дисциплінарної справи з визначенням місця, дня і часу її розгляду чи про відмову в порушенні дисциплінарної справи надсилається або вручається під розписку адвокату та особі, яка ініціювала питання про дисциплінарну відповідальність адвоката, протягом трьох днів з дня прийняття такого рішення. До рішення про порушення дисциплінарної справи, яке надсилається або вручається адвокату, додається довідка члена дисциплінарної палати кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури, складена за результатами перевірки.

Рішення про порушення дисциплінарної справи або про відмову в порушенні дисциплінарної справи може бути оскаржено протягом тридцяти днів з дня його прийняття до Вищої кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури або до суду.

Дисциплінарна справа стосовно адвоката розглядається дисциплінарною палатою кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури протягом тридцяти днів з дня її порушення.

Адвокат, стосовно якого порушено дисциплінарну справу, та особа, яка ініціювала питання про дисциплінарну відповідальність адвоката, мають право надавати пояснення, ставити питання учасникам провадження, висловлювати заперечення, подавати докази на підтвердження своїх доводів, заявляти клопотання і відводи, користуватися правовою допомогою адвоката.

Розгляд справи про дисциплінарну відповідальність адвоката є відкритим, крім випадків, якщо відкритий розгляд справи може призвести до розголошення адвокатської таємниці.

Під час засідання дисциплінарної палати кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури ведеться протокол, який підписується головою та секретарем засідання.

За результатами розгляду дисциплінарної справи дисциплінарна палата кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури приймає рішення про притягнення адвоката до дисциплінарної відповідальності за вчинення дисциплінарного проступку і застосування до нього дисциплінарного стягнення або про закриття дисциплінарної справи. Рішення дисциплінарної палати приймається більшістю голосів від її загального складу, крім рішення про припинення права на заняття адвокатською діяльністю, яке приймається двома третинами голосів від її загального складу.

Рішення у дисциплінарній справі має бути вмотивованим. Під час обрання виду дисциплінарного стягнення враховуються обставини вчинення проступку, його наслідки, особа адвоката та інші обставини.

Рішення оголошується на засіданні дисциплінарної палати кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури. Копія рішення надсилається або вручається під розписку адвокату та особі, яка ініціювала питання про дисциплінарну відповідальність адвоката, протягом трьох робочих днів з дня прийняття рішення.

Адвокат чи особа, яка ініціювала питання про дисциплінарну відповідальність адвоката, має право оскаржити рішення у дисциплінарній справі протягом тридцяти днів з дня його прийняття до

Вищої кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури або до суду. Оскарження рішення не зупиняє його дії.

Вища кваліфікаційно-дисциплінарна комісія адвокатури протягом десяти днів з дня отримання заяви (скарги) витребує матеріали дисциплінарної справи у відповідної кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури та забезпечує розгляд скарги на рішення у дисциплінарній справі протягом тридцяти днів з дня одержання матеріалів дисциплінарної справи.

Як уже зазначалося, особливе місце серед суб'єктів дисциплінарної відповідальності посідають судді. Це пов'язано з тією роллю, що приділяється судам, підвищеною відповідальністю суддів, значенням, яке надає законодавець дотриманню дисципліни в органах правосуддя. Тому притягнення їх до дисциплінарної відповідальності регламентовано вельми детально.

Дисциплінарні провадження щодо судді розпочинається за скаргою щодо дисциплінарного проступку судді (дисциплінарна скарга), поданою відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів»²⁷⁴, або за ініціативою дисциплінарної палати чи Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, визначених ч. 1 ст. 42 Закону України «Про Вищу раду правосуддя»²⁷⁵.

Дисциплінарне провадження щодо судді згідно ч. 2 ст. 42 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» здійснюють Дисциплінарні палати Вищої ради правосуддя. Дисциплінарне провадження включає:

- 1) попереднє вивчення та перевірку дисциплінарної скарги;
- 2) відкриття дисциплінарної справи;
- 3) розгляд дисциплінарної скарги та ухвалення рішення про притягнення або відмову в притягненні судді до дисциплінарної відповідальності.

Дисциплінарне провадження здійснюється у розумний строк. Строки здійснення дисциплінарного провадження визначаються Законом України «Про Вищу раду правосуддя» та регламентом Вищої ради правосуддя.

Розгляд дисциплінарної справи здійснюється Дисциплінарною палатою за участі судді, щодо якого відкрито дисциплінарну справу та скаржника. Суддя, скаржник можуть брати участь у розгляді справи самостійно та / або через свого представника. У засіданні

²⁷⁴ Закон України «Про судоустрій і статус суддів». Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 31, ст. 545.

²⁷⁵ Закон України «Про Вищу раду правосуддя». Відомості Верховної Ради (ВВР), 2017, № 7-8, ст. 50.

дисциплінарної палати заслуховуються доповідач, суддя, скажник, їх представники, свідки та інші особи, які були включені або залучення до участі засіданні.

Розгляд дисциплінарної справи відбуваються у відкритому засіданні Дисциплінарної палати, в якому беруть участь суддя, скажник, їх представники, у закритому засіданні Дисциплінарної палати розглядають справу у виняткових випадках, за наявності підстав, визначених законами для проведення закритих судових засідань.

Рішення дисциплінарної палати викладається у письмовий формі підписується членами Дисциплінарної палати, які брали участь в ухваленні рішення. Рішення Дисциплінарної палати у дисциплінарні справі може бути наступним:

- відмовити притягнення судді до дисциплінарної відповідальності, якщо підстави для подання дисципліна не підтверджено;
- притягти суддю до дисциплінарного стягнення, яким може бути попередження;
- рішення про догану, з позбавленням права на отримання доплат до посадового окладу судді протягом одного місяця;
- рішення про сувору догану з позбавленням доплати до посадових окладів продовж трьох місяців;
- рішення про звільнення судді з посади;
- рішення про тимчасове відсторонення суді від здійсненні правосуддя;
- рішення про переведення судді з одного суду до іншого;
- рішення про відрядження суді до іншого суду того самого рівня і спеціалізації;
- рішення про направлення суді до Національної школи суддів України для підвищення кваліфікації.

Рішення Дисциплінарної палати у дисциплінарній справі може бути оскаржено до Вищої ради правосуддя суддею, щодо якого прийнято рішення. Скажник може оскаржити його до Вищої ради правосуддя за наявністю дозволу дисциплінарної палати.

Як бачимо, дисциплінарні провадження застосовується щодо посадових осіб публічної адміністрації, зокрема, державних службовців, органів місцевого самоврядування, органів прокуратури, працівників поліції, інших правоохоронців, військовослужбовців, адвокатури, суддів, суб'єктів корупційних діянь, інших суб'єктів владних повноважень.

Дисциплінарна відповідальність в адміністративному праві є різновидом спеціальної та полягає в обов'язку посадової

особи – суб'єкта владних повноважень – відповідати (понести дисциплінарне стягнення) за вчинене ним діяння (бездіяння), що призвело внаслідок неналежного виконання посадових обов'язків до порушення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб²⁷⁶.

Дисциплінарні провадження завжди проводяться в визначених законом рамках, уповноваженими на таке провадження, особами і переслідують мету накладання дисциплінарного стягнення при наявності підстав, або звільнення особи від дисциплінарної відповідальності при відсутності таких підстав.

3.9. Виконавчі провадження

Правовою основою виконавчого провадження є Закон України «Про виконавче провадження»²⁷⁷, який визначає умови й порядок виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб), які підлягають примусовому виконанню у разі невиконання їх у добровільному порядку.

Виконавче провадження слід розглянути як сукупність дій органів і посадових осіб, спрямованих на примусове виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб), які здійснюються на підставах, способами й у межах повноважень, зумовлених законодавством.

Згідно статті 1 Закону України «Про виконавче провадження» виконавче провадження це завершальна стадія судового провадження і примусове виконання судових рішень та рішень інших органів (посадових осіб) – сукупність дій визначених у цьому Законі органів і осіб, що спрямовані на примусове виконання рішень і проводяться на підставах, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією України, цим Законом, іншими законами та нормативно-правовими актами, прийнятими відповідно до цього Закону, а також рішеннями, які відповідно до цього Закону підлягають примусовому виконанню.

Відповідно до названого вище Закону підлягають примусовому виконанню рішення на підставі таких виконавчих документів:

²⁷⁶ Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку XXI століття). Монографія. За заг. ред. В.В. Галунька. Херсон. ВАТ «Херсонська міська друкарня». 2010. С. 301 (378 с.).

²⁷⁷ Закон України «Про виконавче провадження». Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 30, ст. 542.

1) виконавчих листів та наказів, що видаються судами у передбачених законом випадках на підставі судових рішень, рішень третейського суду, рішень міжнародного комерційного арбітражу, рішень іноземних судів та на інших підставах, визначених законом або міжнародним договором України; судові накази;

2) ухвал, постанов судів у цивільних, господарських, адміністративних справах, справах про адміністративні правопорушення, кримінальних провадженнях у випадках, передбачених законом;

3) виконавчих написів нотаріусів;

4) посвідчень комісій по трудових спорах, що видаються на підставі відповідних рішень таких комісій;

5) постанов державних виконавців про стягнення виконавчого збору, постанов державних виконавців чи приватних виконавців про стягнення витрат виконавчого провадження, про накладення штрафу, постанов приватних виконавців про стягнення основної винагороди;

6) постанов органів (посадових осіб), уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення у випадках, передбачених законом;

7) рішень інших державних органів та рішень Національного банку України, які законом визнані виконавчими документами;

8) рішень Європейського суду з прав людини з урахуванням особливостей, передбачених Законом України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», а також рішень інших міжнародних юрисдикційних органів у випадках, передбачених міжнародним договором України;

9) рішень (постанов) суб'єктів державного фінансового моніторингу (їх уповноважених посадових осіб), якщо їх виконання за законом покладено на органи та осіб, які здійснюють примусове виконання рішень.

У виконавчому документі мають бути зазначені:

1) назва і дата видачі документа, найменування органу, прізвище, ім'я, по батькові та посада посадової особи, яка його видала;

2) дата прийняття і номер рішення, згідно з яким видано документ;

3) повне найменування (для юридичних осіб) або прізвище, ім'я та, за наявності, по батькові (для фізичних осіб) стягувача та боржника, їх місцезнаходження (для юридичних осіб) або адреса місця проживання чи перебування (для фізичних осіб), дата народження боржника – фізичної особи;

4) ідентифікаційний код юридичної особи в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань стягувача та боржника (для юридичних осіб – за наявності);

реєстраційний номер облікової картки платника податків або серія та номер паспорта (для фізичних осіб, які через свої релігійні переконання в установленому порядку відмовилися від прийняття реєстраційного номера облікової картки платника податків та повідомили про це відповідний контролюючий орган і мають відмітку в паспорті) боржника (для фізичних осіб – платників податків);

5) резолютивна частина рішення, що передбачає заходи примусового виконання рішень;

6) дата набрання рішенням законної сили (крім рішень, що підлягають негайному виконанню);

7) строк пред'явлення рішення до виконання.

У виконавчому документі можуть зазначатися інші дані (якщо вони відомі суду чи іншому органу (посадовій особі), що видав виконавчий документ), які ідентифікують стягувача та боржника чи можуть сприяти примусовому виконанню рішення, зокрема місце роботи боржника – фізичної особи, місцезнаходження майна боржника, реквізити рахунків стягувача і боржника, номери їх засобів зв'язку та адреси електронної пошти.

У разі пред'явлення до примусового виконання рішення міжнародного юрисдикційного органу у випадках, передбачених міжнародним договором України, такий виконавчий документ повинен відповідати вимогам, встановленим міжнародним договором України.

У разі якщо рішення ухвалено на користь кількох позивачів або проти кількох відповідачів, а також якщо належить передати майно, що перебуває в кількох місцях, чи резолютивною частиною рішення передбачено вчинення кількох дій, у виконавчому документі зазначаються один боржник та один стягувач, а також визначається, в якій частині необхідно виконати таке рішення, або зазначається, що обов'язок чи право стягнення є солідарним.

Виконавчий документ підписується уповноваженою посадовою особою із зазначенням її прізвища та ініціалів і скріплюється печаткою. Скріплення виконавчого документа печаткою із зображенням Державного Герба України є обов'язковим, якщо орган (посадова особа), який видав виконавчий документ, згідно із законом зобов'язаний мати таку печатку.

Виконавчий документ повертається стягувачу органом державної виконавчої служби, приватним виконавцем без прийняття до виконання протягом трьох робочих днів з дня його пред'явлення, якщо:

- 1) рішення, на підставі якого видано виконавчий документ, не набрало законної сили (крім випадків, коли рішення у встановленому законом порядку допущено до негайного виконання);
- 2) пропущено встановлений законом строк пред'явлення виконавчого документа до виконання;
- 3) боржника визнано банкрутом;
- 4) Національним банком України прийнято рішення про відкликання банківської ліцензії та ліквідацію банку-боржника;
- 5) юридичну особу – боржника припинено;
- 6) виконавчий документ не відповідає вимогам, передбаченим цією статтею, або якщо стягувач не подав заяву про примусове виконання рішення відповідно до статті 26 цього Закону;
- 7) виконання рішення не передбачає застосування заходів примусового виконання рішень;
- 8) стягувач не надав підтвердження сплати авансового внеску, якщо авансування є обов'язковим;
- 9) виконавчий документ не підлягає виконанню органами державної виконавчої служби, приватним виконавцем;
- 10) виконавчий документ пред'явлено не за місцем виконання або не за підвідомчістю.

У разі невідповідності виконавчого документа вимогам, передбаченим цією статтею, стягувач має право звернутися до суду чи іншого органу (посадової особи), що видав виконавчий документ, щодо приведення його у відповідність із зазначеними вимогами.

Примусове виконання рішень покладається на органи державної виконавчої служби (державних виконавців) та у передбачених цим Законом випадках на приватних виконавців, правовий статус та організація діяльності яких встановлюються Законом України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів»²⁷⁸.

Приватний виконавець здійснює примусове виконання рішень, передбачених Законом, крім:

- 1) рішень про відібрання і передання дитини, встановлення побачення з нею або усунення перешкод у побаченні з дитиною;

²⁷⁸ Закон України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів». Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 29, ст. 535.

2) рішень, за якими боржником є держава, державні органи, Національний банк України, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, державні та комунальні підприємства, установи, організації, юридичні особи, частка держави у статутному капіталі яких перевищує 25 відсотків, та/або які фінансуються виключно за кошти державного або місцевого бюджету;

3) рішень, за якими боржником є юридична особа, примусова реалізація майна якої заборонена відповідно до закону;

4) рішень, за якими стягувачами є держава, державні органи;

5) рішень адміністративних судів та рішень Європейського суду з прав людини;

6) рішень, які передбачають вчинення дій щодо майна державної чи комунальної власності;

7) рішень про виселення та вселення фізичних осіб;

8) рішень, за якими боржниками є діти або фізичні особи, які визнані недієздатними чи цивільна дієздатність яких обмежена;

9) рішень про конфіскацію майна;

10) рішень, виконання яких віднесено цим Законом безпосередньо до повноважень інших органів, які не є органами примусового виконання;

Державний виконавець, приватний виконавець (далі – виконавець) не може виконувати рішення, якщо:

1) боржником або стягувачем є сам виконавець, близькі йому особи (особи, які разом проживають, пов'язані спільним побутом і мають взаємні права та обов'язки з виконавцем (у тому числі особи, які разом проживають, але не перебувають у шлюбі), а також незалежно від зазначених умов – чоловік, дружина, батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок, падчерка, рідний брат, рідна сестра, дід, баба, прадід, прабаба, внук, внучка, правнук, правнучка, зять, невістка, тесть, теща, свекор, свекруха, усиновлювач чи усиновлений, опікун чи піклувальник, особа, яка перебуває під опікою або піклуванням виконавця), пов'язані з ним особи.

Пов'язаними особами у розумінні цього Закону є юридичні та/або фізичні особи, відносини між якими можуть впливати на умови або результати їхньої діяльності чи діяльності осіб, яких вони представляють, з урахуванням таких критеріїв:

виконавець безпосередньо та/або опосередковано (через пов'язаних осіб) володіє корпоративними правами юридичної особи, яка є стороною виконавчого провадження, чи спільно з юридичною та/або фізичною особою, яка є стороною виконавчого провадження, володіє корпоративними правами будь-якої юридичної особи;

виконавець має право та/або повноваження призначати (обирати) одноособовий виконавчий орган або колегіальний склад виконавчого органу/склад наглядової ради зазначених юридичних осіб.

Пряма або опосередкована участь держави в юридичних особах не є підставою для визнання таких юридичних осіб пов'язаними;

2) боржником або стягувачем є особа, яка перебуває у трудових відносинах з таким виконавцем;

3) виконавець, близька йому особа або особа, яка перебуває з виконавцем у трудових відносинах, має реальний або потенційний конфлікт інтересів;

4) сума стягнення за виконавчим документом з урахуванням сум за виконавчими документами, що вже перебувають на виконанні у приватного виконавця, перевищує мінімальний розмір страхової суми за договором страхування цивільно-правової відповідальності такого приватного виконавця.

За заявою стягувача виконавчий документ може бути передано від одного приватного виконавця іншому або відповідному органу державної виконавчої служби, або від органу державної виконавчої служби – приватному виконавцю. Про передачу (прийняття до виконання) виконавчого документа виконавець вносить постанову.

Передача виконавчих документів здійснюється в порядку, визначеному Міністерством юстиції України.

У випадках, передбачених законом, рішення щодо стягнення майна та коштів виконуються органами доходів і зборів, а рішення щодо стягнення коштів – банками та іншими фінансовими установами. Рішення про стягнення коштів з державних органів, державного та місцевих бюджетів або бюджетних установ виконуються органами, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів. У випадках, передбачених законом, рішення можуть виконуватися іншими органами.

Виконавчий документ про стягнення періодичних платежів може бути самостійно надісланий стягувачем безпосередньо підприємству, установі, організації, фізичній особі – підприємцю, фізичній особі, які виплачують боржнику відповідно заробітну плату, пенсію, стипендію та інші доходи.

Для здійснення виконавчого провадження стягувач одночасно з виконавчим документом подає заяву в якій вказує:

1) реквізити банківського рахунка, на який слід перераховувати кошти;

2) прізвище, ім'я, по батькові стягувача, реквізити документа, що посвідчує його особу.

У разі наявності заборгованості за виконавчими документами про стягнення періодичних платежів або заперечення її розміру боржником стягувач має право пред'явити виконавчий документ для примусового виконання.

Підприємства, установи, організації, фізичні особи – підприємці та фізичні особи, за заявою стягувача зобов'язані здійснювати відрахування із заробітної плати, пенсії, стипендії та інших доходів боржника у розмірі, визначеному виконавчим документом, з урахуванням положень Закону України «Про виконавче провадження».

Реєстрація виконавчих документів, документів виконавчого провадження, фіксування виконавчих дій здійснюється в автоматизованій системі виконавчого провадження, порядок функціонування якої визначається Міністерством юстиції України.

Вільний та безоплатний доступ до інформації автоматизованої системи виконавчого провадження забезпечує Міністерство юстиції України у мережі Інтернет на своєму офіційному веб-сайті з можливістю перегляду, пошуку, копіювання та роздрукування інформації, на основі поширених веб-оглядачів та редакторів, без необхідності застосування спеціально створених для цього технологічних та програмних засобів, без обмежень та цілодобово.

Інформація повинна містити відомості про час її розміщення.

Автоматизованою системою виконавчого провадження забезпечується:

1) об'єктивний та неупереджений розподіл виконавчих документів між державними виконавцями;

2) надання сторонам виконавчого провадження інформації про виконавче провадження;

3) виготовлення документів виконавчого провадження;

4) централізоване зберігання документів виконавчого провадження;

5) централізоване зберігання інформації про рахунки органів державної виконавчої служби та приватних виконавців, відкриті для цілей виконавчого провадження;

6) підготовка статистичних даних;

7) реєстрація вхідної і вихідної кореспонденції та етапів її проходження;

8) передача документів виконавчого провадження до електронного архіву;

9) формування Єдиного реєстру боржників.

Рішення виконавців та посадових осіб органів державної виконавчої служби виготовляються за допомогою автоматизованої системи виконавчого провадження. У разі тимчасової відсутності доступу до автоматизованої системи допускається виготовлення документів на паперових носіях з подальшим обов'язковим внесенням їх до автоматизованої системи не пізніше наступного робочого дня після відновлення її роботи.

Автоматизована система виконавчого провадження забезпечує автоматизований арешт коштів боржника за виконавчими провадженнями про стягнення аліментів у порядку, визначеному Міністерством юстиції України за погодженням з Національним банком України.

Складовою частиною автоматизованого виконавчого провадження є Єдиний реєстр боржників – це систематизована база даних про боржників, суд ведеться з метою оприлюднення в режимі реального часу інформації про невиконані майнові зобов'язання боржників та запобігання відчуженню боржниками майна.

Державні органи, органи місцевого самоврядування, нотаріуси, інші суб'єкти при здійсненні ними владних управлінських функцій відповідно до законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень, у разі звернення особи за вчиненням певної дії щодо майна, що належить боржнику, який внесений до Єдиного реєстру боржників, зобов'язані не пізніше наступного робочого дня повідомити про це зазначений у Єдиному реєстрі боржників орган державної виконавчої служби або приватного виконавця із зазначенням відомостей про майно, щодо якого звернулася така особа.

Виконавче провадження в необхідних випадках забезпечується примусовими заходами, а саме:

1) звернення стягнення на кошти, цінні папери, інше майно (майнові права), корпоративні права, майнові права інтелектуальної власності, об'єкти інтелектуальної, творчої діяльності, інше майно (майнові права) боржника, у тому числі якщо вони перебувають в інших осіб або належать боржникові від інших осіб, або боржник володіє ними спільно з іншими особами;

2) звернення стягнення на заробітну плату, пенсію, стипендію та інший дохід боржника;

3) вилучення в боржника і передача стягувачу предметів, зазначених у рішенні;

4) заборона боржнику розпоряджатися та/або користуватися майном, яке належить йому на праві власності, у тому числі

коштами, або встановлення боржнику обов'язку користуватися таким майном на умовах, визначених виконавцем;

5) інші заходи примусового характеру, які передбачені Законом.

Виконавчі документи можуть бути пред'явлені до примусового виконання протягом трьох років, крім посвідчень комісій по трудових спорах та виконавчих документів, за якими стягувачем є держава або державний орган, які можуть бути пред'явлені до примусового виконання протягом трьох місяців.

Строки, встановлюються для виконання рішення з наступного дня після набрання ним законної сили чи закінчення строку, встановленого в разі відстрочки чи розстрочки виконання рішення, а якщо рішення підлягає негайному виконанню – з наступного дня після його прийняття.

Виконавчий документ про стягнення періодичних платежів у справах про стягнення аліментів, відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок каліцтва чи іншого ушкодження здоров'я, втрати годувальника тощо може бути пред'явлено до виконання протягом усього періоду, на який присуджені платежі.

Строки пред'явлення виконавчого документа до виконання перериваються у разі:

1) пред'явлення виконавчого документа до виконання;

2) надання судом, який розглядав справу як суд першої інстанції, відстрочки або розстрочки виконання рішення.

У разі повернення виконавчого документа стягувачу у зв'язку з неможливістю в повному обсязі або частково виконати рішення строк пред'явлення такого документа до виконання після переривання встановлюється з дня його повернення, а в разі повернення виконавчого документа у зв'язку із встановленою законом заборонаю щодо звернення стягнення на майно чи кошти боржника, а також проведення інших виконавчих дій стосовно боржника – з дня закінчення строку дії відповідної заборони.

Під час здійснення виконавчого провадження виконавець вчиняє виконавчі дії та приймає рішення шляхом винесення постанов, попереджень, внесення подань, складення актів та протоколів, надання доручень, розпоряджень, вимог, подання запитів, заяв, повідомлень або інших процесуальних документів у випадках, передбачених законом та іншими нормативно-правовими актами.

Платіжні вимоги на примусове списання коштів надсилаються не пізніше наступного робочого дня після накладення арешту та в подальшому не пізніше наступного робочого дня з дня отримання інформації про наявність коштів на рахунках.

Опис та арешт майна здійснюються не пізніше як на п'ятий робочий день з дня отримання інформації про його місцезнаходження. У разі виявлення майна виконавцем під час проведення перевірки майнового стану боржника за місцем проживання (перебування) фізичної особи та місцезнаходженням юридичної особи здійснюються опис та арешт цього майна.

За порушення строків прийняття рішень та вчинення виконавчих дій виконавці несуть відповідальність в порядку, встановленому законом.

Порушення строків прийняття рішень та вчинення виконавчих дій виконавцями не є підставою для скасування такого рішення чи виконавчої дії, крім випадків, коли вони були прийняті або вчинені з порушенням процедури.

Учасниками виконавчого провадження є виконавець, сторони, представники сторін, прокурор, експерт, спеціаліст, перекладач, суб'єкт оціночної діяльності – суб'єкт господарювання, особи, права інтелектуальної власності яких порушені, – за виконавчими документами про конфіскацію та знищення майна на підставі статей 176, 177 і 229 Кримінального кодексу України, статті 51-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Для проведення виконавчих дій виконавець за потреби залучає понятих, працівників поліції, представників органів опіки і піклування, інших органів та установ у порядку, встановленому цим Законом.

Сторонами виконавчого провадження є стягувач і боржник.

Стягувачем є фізична або юридична особа чи держава, на користь чи в інтересах яких видано виконавчий документ.

Боржником є визначена виконавчим документом фізична або юридична особа, держава, на яких покладається обов'язок щодо виконання рішення.

За рішеннями про стягнення в дохід держави коштів або вчинення інших дій на користь чи в інтересах держави, що приймаються судами у справах, які розглядаються в порядку цивільного, адміністративного та господарського судочинства, стягувачем виступає державний орган, за позовом якого судом прийнято відповідне рішення.

За рішеннями про стягнення в дохід держави коштів або вчинення інших дій на користь чи в інтересах держави, прийнятими у справах про адміністративні правопорушення, та за рішеннями, прийнятими у кримінальних провадженнях, стягувачем виступає державний орган, який прийняв відповідне рішення або за матеріалами якого судом прийнято відповідне рішення.

За рішеннями про стягнення судового збору, про накладення штрафу (як засобу процесуального примусу) стягувачем є Держава на судову адміністрація України.

У разі якщо сторона виконавчого провадження змінила найменування (для юридичної особи) або прізвище, ім'я чи по батькові (для фізичної особи), виконавець, за наявності підтверджуючих документів, змінює своєю постановою назву сторони виконавчого провадження.

Сторони можуть реалізувати свої права і обов'язки у виконавчому провадженні самостійно або через представників. Особиста участь фізичної особи у виконавчому провадженні не позбавляє її права мати представника, крім випадку, коли боржник згідно з рішенням зобов'язаний вчинити певні дії особисто.

Представництво юридичних осіб у виконавчому провадженні здійснюється їх керівниками чи органами, посадовими особами, які діють у межах повноважень, наданих їм законом чи установчими документами юридичної особи, або через представників юридичної особи.

Представником юридичної особи у виконавчому провадженні може бути особа, яка відповідно до відомостей Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань має право вчиняти дії від імені такої юридичної особи без довіреності.

Згідно з ст. 18 Закону України «Про виконавче провадження» виконавець під час здійснення виконавчого провадження має право:

1) проводити перевірку виконання боржниками рішень, що підлягають виконанню відповідно до цього Закону;

2) проводити перевірку виконання юридичними особами незалежно від форми власності, фізичними особами, фізичними особами – підприємцями рішень стосовно працюючих у них боржників;

3) з метою захисту інтересів стягувача одержувати безоплатно від державних органів, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, посадових осіб, сторін та інших учасників виконавчого провадження необхідні для проведення виконавчих дій пояснення, довідки та іншу інформацію, в тому числі конфіденційну;

4) за наявності вмотивованого рішення суду про примусове проникнення до житла чи іншого володіння фізичної особи безперешкодно входити на земельні ділянки, до житлових та інших приміщень боржника – фізичної особи, особи, в якій перебуває майно боржника чи майно та кошти, належні боржникові від інших осіб,

проводити в них огляд, у разі потреби примусово відкривати їх в установленому порядку із залученням працівників поліції, опечатувати такі приміщення, арештовувати, опечатувати та вилучати належне боржникові майно, яке там перебуває та на яке згідно із законом можливо звернути стягнення. Примусове проникнення на земельні ділянки, до житлових та інших приміщень у зв'язку з примусовим виконанням рішення суду про виселення боржника та вселення стягувача і рішення про усунення перешкод у користуванні приміщенням (житлом) здійснюється виключно на підставі такого рішення суду;

5) безперешкодно входити на земельні ділянки, до приміщень, сховищ, іншого володіння боржника – юридичної особи, проводити їх огляд, примусово відкривати та опечатувати їх;

6) накладати арешт на майно боржника, опечатувати, вилучати, передавати таке майно на зберігання та реалізовувати його в установленому законодавством порядку;

7) накладати арешт на кошти та інші цінності боржника, зокрема на кошти, які перебувають у касах, на рахунках у банках, інших фінансових установах та органах, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів (крім коштів на рахунках платників у системі електронного адміністрування податку на додану вартість, коштів на рахунках із спеціальним режимом використання, спеціальних та інших рахунках, звернення стягнення на які заборонено законом), на рахунки в цінних паперах, а також опечатувати каси, приміщення і місця зберігання грошей;

8) здійснювати реєстрацію обтяжень майна в процесі та у зв'язку з виконавчим провадженням;

9) використовувати за згодою власника приміщення для тимчасового зберігання вилученого майна, а також транспортні засоби стягувача або боржника за їхньою згодою для перевезення майна;

10) звертатися до суду або органу, який видав виконавчий документ, із заявою (поданням) про роз'яснення рішення, про видачу дубліката виконавчого документа у випадках, передбачених цим Законом, до суду, який видав виконавчий документ, – із заявою (поданням) про встановлення чи зміну порядку і способу виконання рішення, про відстрочку чи розстрочку виконання рішення;

11) приймати рішення про відстрочку та розстрочку виконання рішення (крім судових рішень), за наявності письмової заяви стягувача;

12) звертатися до суду з поданням про розшук дитини, про встановлення вмотивованого рішення про примусове проникнення

до житла чи іншого володіння боржника – фізичної або іншої особи, в якій перебуває дитина, стосовно якої складено виконавчий документ про її відібрання;

13) звертатися до суду з поданням про примусове проникнення до житла чи іншого володіння боржника – фізичної або іншої особи, в якій перебуває майно боржника чи майно та кошти, що належать боржникові від інших осіб;

14) викликати фізичних осіб, посадових осіб з приводу виконавчих документів, що перебувають у виконавчому провадженні.

У разі якщо боржник без поважних причин не з'явився за викликом виконавця, виконавець має право звернутися до суду щодо застосування до нього приводу;

15) залучати в установленому порядку понятих, працівників поліції, інших осіб, а також експертів, спеціалістів, а для проведення оцінки майна – суб'єктів оціночної діяльності – суб'єктів господарювання;

16) накладати стягнення у вигляді штрафу на фізичних, юридичних та посадових осіб у випадках, передбачених законом;

17) застосовувати під час примусового виконання рішень фото-і кінозйомку, відеозапис;

18) вимагати від матеріально відповідальних і посадових осіб боржників – юридичних осіб або боржників – фізичних осіб надання пояснень за фактами невиконання рішень або законних вимог виконавця чи іншого порушення вимог законодавства про виконавче провадження;

19) у разі ухилення боржника від виконання зобов'язань, покладених на нього рішенням, звертатися до суду за встановленням тимчасового обмеження у праві виїзду боржника – фізичної особи чи керівника боржника – юридичної особи за межі України до виконання зобов'язань за рішенням або погашення заборгованості за рішеннями про стягнення періодичних платежів.

Виконавець зобов'язаний уживати заходів примусового виконання рішень, неупереджено, вчасно і повно здійснювати виконавчі дії. При цьому він вправі при здійсненні виконавчого провадження:

- одержувати необхідні для проведення виконавчих дій пояснення, довідки, іншу інформацію;
- здійснювати перевірку виконання юридичними особами рішень стосовно боржників, які працюють у них;
- входити в приміщення і сховища, що належать боржникам або зайняті ними, проводити огляд зазначених приміщень і схо-

вищ, у разі потреби примусово відкривати їх у встановленому порядку й опечатувати;

- накладати арешт на майно боржника, вилучати, передавати це майно на зберігання, реалізувати його в порядку встановленому законодавством;

- накладати арешт на кошти та інші цінності боржника, в тому числі на кошти на рахунках і вкладах в установах банків, інших кредитних установах;

- використовувати за згоди власника нежилі приміщення, які належать до комунальної власності, та інші приміщення – для тимчасового зберігання вилученого майна, а також транспорт стягувана чи боржника для перевезення майна;

- звертатися в орган, який видав виконавчий документ, за роз'ясненням рішення, порушувати клопотання про зміну порядку і способу виконання, відстрочку й розстрочку виконання рішення;

- звертатися в суд із поданням про розшук боржника або дитини; викликати громадян і посадових осіб з приводу виконавчих документів, що перебувають у виконавчому провадженні;

- залучати до здійснення виконавчих дій понятих, інших осіб у встановленому порядку, а також експертів, фахівців, у тому числі для оцінки майна;

- накладати штраф на громадян і посадових осіб у випадках, передбачених законом;

- здійснювати інші повноваження, передбачені законодавством.

Поряд із цим виконавець здійснює необхідні заходи для своєчасного і повного виконання рішення, зазначеного в документі про примусове виконання рішення (далі – виконавчий документ); надає сторонам виконавчого провадження та їх представникам можливість ознайомитися з матеріалами виконавчого провадження; розглядає заяви і клопотання сторін та інших учасників провадження; заявляє у встановленому порядку про самовідвід за наявності обставин, передбачених зазначеним Законом; роз'яснює сторонам їх права й обов'язки.

Виконавець зобов'язаний використовувати надані йому права в чіткій відповідності з законом і не допускати у своїй діяльності порушення прав та законних інтересів громадян і юридичних осіб.

Особам, котрі беруть участь у виконавчому провадженні або залучаються до здійснення виконавчих дій, мають бути роз'яснені виконавцем їх права.

Сторонами у виконавчому провадженні виступають стягувач і боржник. Сторони можуть реалізувати свої права й обов'язки

у виконавчому провадженні самостійно або через представників. Особиста участь громадянина не позбавляє його права мати представника, за винятком випадків, коли боржник зобов'язаний відповідно до рішення зробити певні дії особисто.

Неповнолітні та особи, визнані судом недієздатними, здійснюють свої права і виконують обов'язки у виконавчому провадженні відповідно до вимог закону.

Якщо стороною виконавчого провадження є особа, визнана судом безвісно зниклою, державний виконавець залучає до участі в провадженні особу, котра є опікуном її майна. Участь юридичних осіб у виконавчому провадженні здійснюється їх керівниками або органами чи посадовими особами, які діють у межах повноважень, наданих їм законом, або через представників юридичної особи.

Повноваження представника мають бути підтверджені дорученням, виданим й оформленим відповідно до вимог закону.

Закон установлює коло осіб, котрі не можуть бути представниками у виконавчому провадженні. Зокрема, до них належать:

- особи, котрі не досягли 18 років, окрім випадків, передбачених законом;
- особи, над котрими встановлено опіку або піклування;
- судді, слідчі, прокурори, державні виконавці, крім випадків, коли вони діють як законні представники або уповноважені особи відповідного органу, який є стороною у виконавчому провадженні;
- інші особи, котрі відповідно до закону не можуть здійснювати представництво.

Для з'ясування й роз'яснення питань, що виникають під час здійснення виконавчого провадження і вимагають спеціальних знань, державний виконавець з власної ініціативи чи за заявою сторін призначає постановою експерта або фахівця, а у разі потреби – кількох експертів або фахівців.

Як експерт або фахівець можуть бути запрошені будь-які дієздатні особи, котрі володіють необхідними знаннями, кваліфікацією, досвідом роботи у відповідній галузі.

У разі потреби при здійсненні виконавчих дій державний виконавець чи сторони (їх представники) можуть запросити перекладача. Перекладачем може бути будь-яка дієздатна особа, котра володіє мовами, знання яких необхідно для перекладу. Особі, котрій потрібні послуги перекладача, державний виконавець визначає термін для його запрошення.

Виконавчі дії можуть здійснюватися в присутності понять.

Присутність понятих є обов'язковою при здійсненні дій, пов'язаних із примусовим входженням у нежилі приміщення і сховища, де зберігається майно боржника, на яке спрямовано стягнення, або майно стягувана, яке треба повернути йому в натурі; примусовим входженням у житлові будинки, квартири або забезпеченням примусового виселення (уселення) в них; примусовим входженням у будинки, квартири та інші приміщення, в яких перебуває дитина, котра має бути передана іншим особам згідно з судовим рішенням при проведенні огляду, арешту, вилучення й передачі майна.

Як поняті можуть бути запрошені будь-які дієздатні громадяни, котрі не мають особистої зацікавленості в здійсненні виконавчих дій і не є родичами, підлеглими або підконтрольними між собою та учасниками виконавчого провадження. Кількість понятих не може бути меншою ніж два.

Понятій увправі знати, для участі в яких виконавчих діях він запрошений, на підставі якого виконавчого документа вони відбуваються, а також робити зауваження з приводу здійснення виконавчих дій. Зауваження понятю підлягають занесенню в акт відповідної виконавчої дії. Понятій зобов'язаний засвідчити факт, міст і результати виконавчих дій, при здійсненні яких він був присутній.

Виконавець, експерт, фахівець, перекладач не можуть брати участі у виконавчому провадженні й підлягають відводу, якщо що вони є близькими родичами сторін, їх представників чи інших учасників виконавчого провадження, або зацікавлені в результаті виконання рішення, чи є інші обставини, які викликають сумнів щодо їхньої неупередженості.

За наявності обставин для відводу зазначені особи зобов'язані заявити самовідвід. На тих самих підставах відвід цим особам може бути заявлений стягувачем, боржником або їх представниками. Відвід має бути мотивований, викладений у письмовій формі і заявлений у будь-який час до закінчення виконавчого провадження.

У виконавчому документі мають бути зазначені:

- назва документа, дата видачі, найменування органа, а також прізвище, ім'я, по батькові посадової особи, котра видала документ;
- дата і номер рішення, за яким видано виконавчий документ;
- прізвища, імена, по батькові стягувача й боржника, їх адреси, дата і місце народження боржника, його місце роботи (для громадян), номери рахунків у кредитних установах (для юридичних осіб);

- резолютивна частина рішення;
- дата набуття чинності рішення;
- термін пред'явлення виконавчого документа виконавцю.

Виконавчий документ має бути підписаний уповноваженою посадовою особою і скріплений печаткою.

Законодавство чітко визначає терміни пред'явлення виконавчих документів до виконання.

Виконавчі дії проводяться державним виконавцем за місцем проживання, перебування, роботи боржника або за місцезнаходженням його майна. Право вибору місця відкриття виконавчого провадження між кількома органами державної виконавчої служби, що можуть вчиняти виконавчі дії щодо виконання рішення на території, на яку поширюються їхні функції, належить стягувачу.

Приватний виконавець приймає до виконання виконавчі документи за місцем проживання, перебування боржника – фізичної особи, за місцезнаходженням боржника – юридичної особи або за місцезнаходженням майна боржника.

Виконавчі дії у виконавчих провадженнях, відкритих приватним виконавцем у виконавчому окрузі, можуть вчинятися ним на всій території України.

Виконання рішення, яке зобов'язує боржника вчинити певні дії, здійснюється виконавцем за місцем вчинення таких дій.

Виконавець має право вчиняти виконавчі дії щодо звернення стягнення на доходи боржника, виявлення та звернення стягнення на кошти, що перебувають на рахунках боржника у банках чи інших фінансових установах, на рахунки в цінних паперах у депозитарних установах на території, на яку поширюється юрисдикція України.

У разі необхідності проведення перевірки інформації про наявність боржника чи його майна або про місце роботи на території, на яку не поширюється компетенція державного виконавця, державний виконавець доручає проведення перевірки або здійснення опису та арешту майна відповідному органу державної виконавчої служби.

Для проведення перевірки інформації про наявність боржника чи його майна або про місце роботи в іншому виконавчому окрузі приватний виконавець має право вчиняти такі дії самостійно або залучати іншого приватного виконавця на підставі договору про уповноваження на вчинення окремих виконавчих дій, типова форма якого затверджується Міністерством юстиції України.

За наявності обставин, що ускладнюють виконання рішення (у разі якщо виконавчі провадження про стягнення коштів з одного

боржника відкрито у кількох органах державної виконавчої служби, якщо боржник та його майно перебувають на території адміністративно-територіальних одиниць, віднесених до підвідомчості різних органів державної виконавчої служби, тощо), або у разі виконання зведеного виконавчого провадження в органах державної виконавчої служби можуть утворюватися виконавчі групи в порядку, визначеному Міністерством юстиції України.

Виконавець розпочинає примусове виконання рішення на підставі виконавчого документа, зазначеного у Законі:

- 1) за заявою стягувача про примусове виконання рішення;
- 2) за заявою прокурора у разі представництва інтересів громадянина або держави в суді;
- 3) якщо виконавчий документ надійшов від суду у випадках, передбачених законом;
- 4) якщо виконавчий документ надійшов від суду на підставі ухвали про надання дозволу на примусове виконання рішення іноземного суду (суду іноземної держави, інших компетентних органів іноземної держави, до повноважень яких належить розгляд цивільних чи господарських справ, іноземних чи міжнародних арбітражів) у порядку, встановленому законом;
- 5) у разі якщо виконавчий документ надійшов від Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів.

Під час пред'явлення виконавчого документа до виконання подаються:

- 1) у разі виконання рішення про конфіскацію майна у кримінальному провадженні – копії опису майна і відповідного судового рішення. У разі відсутності у справі опису майна засудженого надсилається довідка про те, що опис майна не проводився;
- 2) у разі виконання рішення про конфіскацію майна згідно з постановою суду – копія протоколу вилучення майна, що підлягає конфіскації, або довідка про відсутність такого майна.

Виконавець не пізніше наступного робочого дня з дня надходження до нього виконавчого документа виносить постанову про відкриття виконавчого провадження, в якій зазначає про обов'язок боржника подати декларацію про доходи та майно боржника, попереджає боржника про відповідальність за неподання такої декларації або внесення до неї завідомо неправдивих відомостей.

За рішенням немайнового характеру виконавець у постанові про відкриття виконавчого провадження зазначає про необхідність виконання боржником рішення протягом 10 робочих днів (крім

рішень, що підлягають негайному виконанню, рішень про встановлення побачення з дитиною).

За рішенням про встановлення побачення з дитиною державний виконавець у постанові про відкриття виконавчого провадження зазначає про необхідність виконання боржником рішення шляхом забезпечення побачень стягувача з дитиною в порядку, визначеному рішенням.

У разі якщо в заяві стягувача зазначено рахунки боржника у банках, інших фінансових установах, виконавець негайно після відкриття виконавчого провадження накладає арешт на кошти боржника.

У разі якщо при відкритті виконавчого провадження виконавцем накладено арешт на майно боржника, боржник за погодженням із стягувачем має право передати йому таке майно або реалізувати його та передати кошти від його реалізації стягувачу в рахунок повного або часткового погашення боргу за виконавчим документом. У разі продажу майна боржника покупець повинен внести кошти за придбане майно на рахунок органу державної виконавчої служби або приватного виконавця. Після передачі майна стягувачу або внесення покупцем коштів на рахунок органу державної виконавчої служби або приватного виконавця арешт з проданого майна боржника знімається за постановою виконавця.

Якщо у виконавчому документі про стягнення боргу зазначено про нарахування відсотків або пені до моменту виконання рішення, виконавець у постанові про відкриття виконавчого провадження розраховує остаточну суму відсотків (пені) за правилами, визначеними у виконавчому документі.

Копії постанов виконавця та інші документи виконавчого провадження (далі – документи виконавчого провадження) доводяться виконавцем до відома сторін та інших учасників виконавчого провадження, надсилаються адресатам простим поштовим відправленням або доставляються кур'єром, крім постанов про відкриття виконавчого провадження, про повернення виконавчого документа стягувачу, повідомлення стягувачу про повернення виконавчого документа без прийняття до виконання, постанов, які надсилаються рекомендованим поштовим відправленням.

Документи виконавчого провадження надсилаються стягувачу та боржнику за їхніми адресами, зазначеними у виконавчому документі. У разі зміни стороною місця проживання чи перебування або місцезнаходження документи виконавчого провадження надсилаються за адресою, зазначеною у відповідній заяві сторони виконавчого провадження.

Відповідно до статті 39 Закону України «Про виконавче провадження» виконавче провадження підлягає закінченню у разі:

1) визнання судом відмови стягувача від примусового виконання судового рішення;

2) затвердження судом мирової угоди, укладеної сторонами у процесі виконання рішення;

3) припинення юридичної особи – сторони виконавчого провадження, якщо виконання її обов'язків чи вимог у виконавчому провадженні не допускає правонаступництва, смерті, оголошення померлим або визнання безвісно відсутнім стягувача чи боржника;

4) прийняття Національним банком України рішення про відкликання банківської ліцензії та ліквідацію банку-боржника;

5) скасування або визнання нечинним рішення, на підставі якого виданий виконавчий документ, або визнання судом виконавчого документа таким, що не підлягає виконанню;

6) письмової відмови стягувача від одержання предметів, вилучених у боржника під час виконання рішення про передачу їх стягувачу, або знищення речі, що має бути передана стягувачу в натурі або оплатно вилучена;

7) закінчення строку, передбаченого законом для відповідного виду стягнення, крім випадку, якщо існує заборгованість із стягнення відповідних платежів;

8) визнання боржника банкрутом;

9) фактичного виконання в повному обсязі рішення згідно з виконавчим документом;

10) повернення виконавчого документа без виконання на вимогу суду або іншого органу (посадової особи), який видав виконавчий документ;

11) надіслання виконавчого документа до суду, який його видав, у випадку, передбаченому Законом;

12) якщо рішення фактично виконано під час виконання рішення Європейського суду з прав людини;

13) неперед'явлення виконавчого документа за відновленим виконавчим провадженням у строки, визначені Законом;

14) якщо стягнені з боржника в повному обсязі кошти не вистребувані стягувачем протягом року та у зв'язку з цим перераховані до Державного бюджету України;

15) якщо коштів, що надійшли від реалізації заставленого майна (за виконавчим документом про звернення стягнення на заставлене майно), недостатньо для задоволення вимог стягувача –

заставодержателя, а також якщо майно, яке є предметом іпотеки, передано іпотекодержателю або придбано ним відповідно до вимог Закону України «Про іпотеку» за виконавчим документом про звернення стягнення на майно, яке є предметом іпотеки;

16) погашення, списання згідно із Законом України «Про заходи, спрямовані на врегулювання заборгованості теплопостачальних та теплогенеруючих організацій та підприємств централізованого водопостачання і водовідведення за спожиті енергоносії» неустойки (штрафів, пені), інших штрафних, фінансових санкцій, а також інфляційних нарахувань і процентів річних, нарахованих на заборгованість теплопостачальних та теплогенеруючих організацій перед Національною акціонерною компанією «Нафтогаз України», її дочірньою компанією «Газ України», Публічним акціонерним товариством «Укртрансгаз» за спожитий природний газ, підприємств централізованого водопостачання та водовідведення, що надають послуги з централізованого водопостачання та водовідведення, послуги з постачання холодної води та послуги з водовідведення (з використанням внутрішньобудинкових систем), перед постачальниками електричної енергії за спожиту електричну енергію, що підлягали виконанню на підставі виконавчого документа за судовим рішенням.

Постанова про закінчення виконавчого провадження з підстав, вноситься в день настання відповідних обставин або в день, коли виконавцю стало відомо про такі обставини.

У разі закінчення виконавчого провадження (крім офіційного оприлюднення повідомлення про визнання боржника банкрутом і відкриття ліквідаційної процедури, закінчення виконавчого провадження за судовим рішенням, винесеним у порядку забезпечення позову чи вжиття запобіжних заходів, а також, крім випадків нестягнення виконавчого збору або витрат виконавчого провадження, нестягнення основної винагороди приватним виконавцем), повернення виконавчого документа до суду, який його видав, арешт, накладений на майно (кошти) боржника, знімається, відомості про боржника виключаються з Єдиного реєстру боржників, скасовуються інші вжиті виконавцем заходи щодо виконання рішення, а також проводяться інші необхідні дії у зв'язку із закінченням виконавчого провадження.

Якщо постанова виконавця про закінчення виконавчого провадження або повернення виконавчого документа стягувачу визнана судом незаконною чи скасована в установленому законом порядку, виконавче провадження підлягає відновленню за постановою

виконавця не пізніше наступного робочого дня з дня одержання виконавцем відповідного рішення.

У разі відновлення виконавчого провадження стягувач, суд або орган (посадова особа), яким повернуто виконавчий документ, зобов'язані у місячний строк з дня надходження постанови про відновлення виконавчого провадження пред'явити його до виконання.

3.10. Контрольні провадження

Органи державної влади, місцевого самоврядування, інші суб'єкти владних повноважень, суб'єкти господарювання, керуючись невідкладними завданнями, які вони ставлять перед собою у своїй діяльності, мають контролювати виконання різноманітних заходів, координувати зусилля, вносити зміни в процеси діяльності, приймаючи відповідні управлінські рішення за результатами контролю.

В зв'язку з необхідністю здійснення контролю в різних сферах суспільної і виробничої діяльності проводяться контрольні провадження, які різняться за суб'єктами проведення, об'єктами контролю, методами і способами виконання.

Розрізняють контрольні-наглядові, реєстраційно-дозвільні провадження у сфері виконавчої влади, у сфері капітального будівництва, судово-контрольні провадження, контрольні провадження у міграційній сфері, контрольні провадження у сфері нотаріату, інші контрольні провадження.

Контрольні провадження слід розглядати як формально визначені, урегульовані нормами адміністративного процесу, процедури, що спрямовані на досягнення законності та правопорядку, неухильне дотримання норм законодавства як підконтрольними об'єктами, так і контрольними органами.

Контроль, як форма адміністративного процесу, так і контрольні провадження, зокрема, є одним з основних елементів забезпечення законності. «Контроль є фактором, що дисциплінує поведінку як суб'єктів державного апарату, так й інших суб'єктів контрольної діяльності незалежно від форми власності. Контрольні провадження є тим інструментом, за допомогою якого держава здійснює належний контроль за діяльністю суб'єктів господарювання»²⁷⁹.

²⁷⁹ А. Матвійчук. Щодо правової природи контрольних проваджень правової безпеки. 2009. № 5 (32) с. 24 (23-28 с.). irbis-nbuv.gov.ua

Контроль є однією з головних вимог підтримки режиму законності, дисципліни, порядку й організованості, забезпечення прав і свобод громадян у процесі діяльності держави загалом і її найважливішої складової – органів виконавчої влади, зокрема.

Сутність і призначення контролю полягають, по-перше, у нагляді за функціонуванням відповідного підконтрольного об'єкта; по-друге, в одержанні об'єктивної і достовірної інформації про стан законності і дисципліни в ньому; по-третє, в уживанні заходів щодо запобігання й усунення порушень законності і дисципліни; по-четверте, у виявленні причин і умов, які сприяють порушенням вимог правових норм; по-п'яте, в уживанні заходів щодо притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні вимог законності й дисципліни.

Сьогодні вже є очевидним, що контроль за адміністрацією необхідний. Це зумовлено значною кількістю адміністративних органів, широтою їх повноважень, швидкістю ухвалення ними рішень і впровадження їх у життя. До того ж значна частина цих рішень прямо стосується прав і законних інтересів громадян. Усе це вимагає встановлення різнобічного контролю, забезпечення його законності і доцільності. Отже, основне значення контролю за адміністрацією полягає в тому, щоб перевіряти правильність роботи конкретного адміністративного органу й попереджати незаконні дії або рішення. Контроль виступає як особливі правовідносини між контролюючою та підконтрольною сторонами. При цьому виникає право уповноваженого суб'єкта контролювати відповідні органи, адміністрації насамперед, з точки зору законності і правильності їх діяльності, а у випадках виявлення яких-небудь аномалій розпочинати дії з метою їх усунення.

Для чіткішого розуміння сутності контролю як самостійного правового явища варто усвідомити його принципи: а) гласність; б) оперативність та економічність; в) дієвість; г) систематичність; д) професіоналізм і компетентність здійснення контрольної діяльності; е) пріоритетна спрямованість на дотримання прав і законних інтересів громадян.

Гласність контролю являє собою принцип, який значною мірою відбиває його демократичний характер. Відносини громадян і державних органів та їх посадових осіб, порушення вимог адміністративно-процесуального законодавства, виявлені а ході контрольної діяльності, мають бути прозорими. Гласність контролю сприяє формуванню громадської думки, яка, в свою чергу, значно впливає на стан справ у державному управлінні, на поліп-

шення стилю роботи відповідних органів, підприємств, установ, організацій, запобігаючи порушенню прав і законних інтересів громадян.

Інтереси виявлення порушень у стислий термін і швидко реагування на них зумовлюють необхідність упровадження в життя такого принципу контрольної діяльності, як оперативність і економічність. Реалізація цього принципу передбачає два важливих моменти. З одного боку, це дозволяє звести до мінімуму різного роду затягування й тяганину, а з іншого – сприяє здійсненню контрольної діяльності з якнайменшими витратами сил і часу. Варто підкреслити, що реалізація принципу оперативності й економічності контролю в жодному разі не повинна виправдовувати поверховість і спрощеність, які подеколи трапляються при здійсненні контрольних функцій. Такі відхилення прямо вказують на формальний підхід до цього питання і є тривожним симптомом незадовільного стану справ у тому чи тому контрольному органі.

Виключенню формального підходу до здійснення контрольної діяльності значною мірою сприяє реалізація принципу дієвості контролю. Контроль має не лише виявляти порушення адміністративно-процесуальних прав і законних інтересів громадян, а й активно, реально впливати на стан справ у цій сфері. Це питання тісно пов'язане з необхідністю посилення відповідальності конкретних посадових осіб, котрі допустили порушення прав громадян. Дієвість контролю дозволяє уникнути формальної констатації факту наявності тих чи тих порушень і перетворити його на ефективний засіб реального поліпшення справ на підконтрольному об'єкті.

Однією з передумов одержання в ході контрольної діяльності реальних результатів, а також фактором, який запобігає порушенню прав і законних інтересів громадян, є реалізація принципу систематичності контролю. Досвід недавнього минулого переконливо свідчить про безперспективність різного роду «кампаній» щодо виявлення тих чи інших недоліків. Тільки постійний, систематичний контроль є результативним. З одного боку, систематичність забезпечує належну поінформованість суб'єкта його здійснення про динаміку тих чи інших тенденцій у діяльності підконтрольного об'єкта, а з іншого – є важливим дисциплінуючим і запобіжним фактором.

Кваліфіковане проведення контролю вимагає не лише глибокого знання специфіки такої роботи, методів і форм її здійснення, а й високого рівня спеціальних знань, зокрема знань правових, що

особливо актуально для контролю в адміністративно-процесуальній сфері.

Рівень професіоналізму в контрольному процесі має бути гранично високим – суб'єкт здійснення контролю повинен бути професійно вищим, ніж підконтрольний суб'єкт, а будь-яка професійна недостатність в контрольній діяльності негативно позначається на її ефективності й результативності.

Ця обставина зумовлює необхідність упровадження в життя принципу професіоналізму й компетентності здійснення контролю в адміністративному процесі.

Принцип пріоритетної спрямованості контролю на дотримання прав і законних інтересів громадян у сфері адміністративного процесу прямо пов'язаний із необхідністю реалізації конституційного положення про визнання людини, її життя і здоров'я, честі й гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю в Україні. Діяльність суб'єктів здійснення контролю має, в першу чергу, орієнтуватися на громадянина, охорону й захист його прав, свобод і законних інтересів. Тому там, де однією із сторін адміністративно-процесуальної діяльності є громадянин, об'єктом першочергового контролю мають стати питання дотримання вимог правових норм, що відбивають його правовий статус.

Найважливіший елемент характеристики контрольної діяльності – її цілеспрямованість. Метою контролю є встановлення відповідності діяльності всіх суб'єктів процесу вимогам законодавства щодо дотримання ними адміністративно-процесуальних норм; причому особливої уваги потребує діяльність лідируючих суб'єктів.

З цієї точки зору найзастосовуванішими на практиці, в тому числі й щодо громадян, слід визнати такі форми контролю, як внутрішній, здійснюваний в ієрархічному порядку в системі виконавчих органів, судовий – за діяльністю адміністрації, контроль Уповноваженого з прав людини Верховної Ради України, а також прокурорський нагляд – усе це форми зовнішнього контролю.

Значення внутрішнього контролю для забезпечення прав і законних інтересів громадян у сфері адміністративного процесу зумовлено низкою обставин.

По-перше, внутрішній контроль, здійснюваний, як правило, керівниками органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій та їх структурних підрозділів, є найоперативнішим. Він дає можливість одержувати постійну інформацію про реальний стан справ у контрольованій сфері в найкоротший термін, надає

контролю постійний, систематичний характер. Оперативність такого контролю зумовлено й тим, що він є найнаближенішим до проблем конкретних громадян. Громадянин має безпосередню можливість одразу звернутися до керівника органу або його структурного підрозділу, якщо, на його думку, його конкретні права чи законні інтереси будуть порушені. Відповідно значно прискорюється й реакція на порушення, негайно застосовуються заходи, спрямовані на виправлення ситуації.

По-друге, такий контроль вимагає мінімальних часових і матеріальних витрат, пов'язаних із залученням до контрольного процесу інших суб'єктів здійснення контрольної діяльності.

Позитивним фактором внутрішнього контролю є й зацікавленість конкретних керівників у належному функціонуванні всіх ланок підлеглого їм органу, що значно підвищує ефективність контролю.

Важлива роль у здійсненні внутрішнього контролю за дотриманням вимог адміністративно-процесуального законодавства належить юридичним службам і юрисконсультам органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій. Значною мірою це забезпечує професіоналізм і компетентність здійснення контролю, підсилює його запобіжний аспект.

Варто підкреслити, що особливого значення набуває належна реалізація внутрішнього контролю в органах, які виконують адміністративно-юрисдикційні функції, оскільки притягнення громадянина до адміністративної відповідальності пов'язано з заподіянням йому збитків різного характеру, й іноді вельми значних. Отже, контроль за дотриманням адміністративно-процесуальних норм забезпечує об'єктивність і законність рішення про притягнення громадянина до відповідальності.

Контроль слід відрізнити від іншого виду державної діяльності – нагляду. Головною відмінністю контролю від нагляду є те, що в ході проведення контрольної діяльності уповноважений суб'єкт вправі втручатися в оперативну діяльність підконтрольного органу й притягати винних осіб до відповідальності.

Контроль як специфічний вид діяльності виявляється в різних аспектах. Щодо контрольних проваджень, які є органічною частиною адміністративно-процесуальної діяльності, необхідно відзначити такі важливі обставини.

По-перше, контрольна діяльність в адміністративному процесі тією чи тією мірою реалізується в кожному з адміністративно-процесуальних проваджень. Елементи контролю органічно влітаються в загальний хід реалізації адміністративно-процесуальної

діяльності при розв'язанні індивідуальних адміністративних справ. Наприклад, своєрідною формою контролю є перевірка органом, уповноваженим розглядати справу про адміністративне правопорушення, повноти і правильності матеріалів, складених на стадії порушення провадження. Діяльність відповідних органів, які здійснюють адміністративні провадження, є об'єктом контролю з боку вищих органів і посадових осіб.

По-друге, результати контрольної діяльності можуть бути підставою для порушення адміністративних проваджень юрисдикційного характеру, в ході яких винні особи притягуються до адміністративної або дисциплінарної відповідальності.

Особливості контрольних проваджень, здійснюваних у ході адміністративно-процесуальної діяльності, зумовлено такими факторами.

Насамперед, контрольні провадження можуть здійснювати лише уповноважені на те органи та посадові особи. Обсяг контрольних повноважень кожного з них одержав чітке закріплення в законодавстві.

Розмаїтість контрольних проваджень значною мірою залежить від сфери діяльності, яка підлягає контролю. Щодо цього виділяють відомчий, надвідомчий і міжвідомчий контроль.

Головним завданням відомчого контролю є контроль за фінансово-господарською діяльністю, цільовим і ефективним використанням бюджетних коштів, зберіганням державного майна, ощадливим використанням матеріальних і фінансових ресурсів, за виконанням планових завдань, правильністю ведення бухгалтерського обліку, а також виявлення й усунення фактів порушення фінансової дисципліни, заподіяння збитків, безгосподарності, перекручування звітності на підприємствах, в установах, організаціях, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади.

Відповідно до Положення про відомчий контроль у системі міністерств, інших центральних органів виконавчої влади за фінансово-господарською діяльністю підприємств, установ і організацій, що належать до сфери їх управління, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 10.06.1998 р. № 1053²⁸⁰, ревізії і перевірки фінансово-господарської діяльності здійснюються контрольними ревізійними підрозділами на підлеглих їм державних підприємствах, в установах і організаціях. Вони проводяться

²⁸⁰ Див.: Офіційний вісник України. – 1998. – № 28. – Ст. 1041.

комплексно, на основі річних планів, призначаються в кожному конкретному випадку керівником відповідного міністерства або іншого центрального органу виконавчої влади. В окремих випадках можуть проводитися й непланові ревізії і перевірки.

Контрольно-ревізійні підрозділи створюються і функціонують як самостійні структурні підрозділи в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, а у разі потреби – в органах, що належать до сфери їх управління. Вони становлять єдину контрольно-ревізійну службу відповідного міністерства або іншого центрального органу виконавчої влади.

Керівник контрольно-ревізійного підрозділу міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади призначається на посаду і звільняється з посади міністром (відповідним керівником) чи керівником іншого центрального органу виконавчої влади. Начальники контрольно-ревізійних підрозділів, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади підпорядковані безпосередньо керівникам цих органів і входять до складу їх колегій.

Термін проведення ревізій і перевірок – не більше як 30 днів. Перевищення цього терміну допускається тільки з дозволу керівника органу, котрий їх призначив. Результати ревізії чи перевірки оформляють актом за підписом керівника ревізійної групи, керівника й головного бухгалтера підприємства, установи й організації, де проводилася ревізія чи перевірка. Письмові заперечення й зауваження щодо складеного акта можуть бути подані керівником або головним бухгалтером не пізніше ніж через п'ять днів із дня його підписання. У разі потреби вживання термінових заходів для усунення виявлених ревізією чи перевіркою порушень або зловживань, а також притягнення винних осіб до відповідальності складається окремий, проміжний акт, а відповідні матеріали передаються керівнику органу, котрий призначив перевірку. Керівник підприємства, установи, організації зобов'язаний ужити заходів для усунення виявлених порушень до закінчення ревізії чи перевірки, про що робиться відповідний запис в акті ревізії. Керівник, котрий призначив перевірку, зобов'язаний у тижневий термін розглянути результати ревізії чи перевірки й ужити заходів для усунення порушень, відшкодування матеріального збитку, притягнення винних до відповідальності, усунення причин та умов, що сприяли порушенням, ужити заходів для їх запобігання, а також забезпечити контроль за виконанням ухвалених рішень.

Ревізор, котрий проводить перевірку, наділений досить широким обсягом прав. Зокрема, він вправі:

- перевіряти на підприємствах, в установах і організаціях плани, грошові, бухгалтерські та інші документи, наявність грошей і цінностей, а у разі виявлення фальсифікацій та інших зловживань вилучати необхідні документи до закінчення перевірки чи ревізії, залишаючи в справі акт про вилучення, копії або реєстри цих документів;
- перевіряти правильність списання сировини, палива, інших матеріальних цінностей, тепло- й електроенергії на потреби виробництва, повноту оприбуткування готової продукції й вимагати від керівників підприємств, установ і організацій, де проводиться ревізія чи перевірка, здійснення контрольних обмірювань виконаних робіт;
- вимагати проведення інвентаризації основних фондів, товарно-матеріальних цінностей, перевірки наявності коштів і розрахунків, у разі потреби опечатувати каси і касові приміщення, склади, архіви;
- одержувати від інших підприємств, установ, організацій довідки та копії документів, що стосуються операцій, які перевіряються;
- одержувати від посадових осіб письмові пояснення з питань, які в них виникають у ході ревізії чи перевірки.

Конкретний порядок організації і проведення ревізій і перевірок визначається інструкціями, затвердженими керівниками міністерств, інших центральних органів виконавчої влади.

Контрольні функції виконує значна кількість органів і посадових осіб, визначених законами України. До них можна віднести правоохоронні органи, зокрема, органи поліції, державну пожежну охорону, державну прикордонну службу, митні органи, державну податкову службу, органи Служби безпеки України, прокуратуру, а також Антимонопольний комітет України і інші.

Особливі контрольні повноваження має Рахункова палата, яка згідно ст. 7 Закону України «Про Рахункову палату»²⁸¹, яка здійснює провадження фінансового аудиту та аудиту ефективності щодо:

- надходжень до державного бюджету податків, зборів, обов'язкових платежів та інших доходів, включаючи адміністрування контролюючими органами таких надходжень;
- проведення витрат державного бюджету, включаючи використання бюджетних коштів на забезпечення діяльності Верховної

²⁸¹ Закон України «Про Рахункову палату». Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 36, ст. 360.

Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Конституційного Суду України, Верховного Суду України, вищих спеціалізованих судів, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Вищої ради правосуддя, Генеральної прокуратури України та інших органів, безпосередньо визначених Конституцією України; використання коштів державного бюджету, наданих місцевим бюджетам та фондам загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування; здійснення таємних видатків державного бюджету;

- управління об'єктами державної власності, що мають фінансові наслідки для державного бюджету, включаючи забезпечення відрахування (сплати) до державного бюджету коштів, отриманих державою як власником таких об'єктів, та використання коштів державного бюджету, спрямованих на відповідні об'єкти;

- надання кредитів з державного бюджету та повернення таких коштів до державного бюджету;

- операцій щодо державних внутрішніх та зовнішніх запозичень, державних гарантій, обслуговування і погашення державного та гарантованого державою боргу;

- використання кредитів (позик), залучених державою до спеціального фонду державного бюджету від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій, виконання міжнародних договорів України, що призводить до фінансових наслідків для державного бюджету, у межах, які стосуються таких наслідків;

- здійснення закупівель за рахунок коштів державного бюджету;

- виконання державних цільових програм, інвестиційних проєктів, державного замовлення, надання державної допомоги суб'єктам господарювання за рахунок коштів державного бюджету;

- управління коштами державного бюджету центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів;

- стану внутрішнього контролю розпорядників коштів державного бюджету;

- інших операцій, пов'язаних із надходженням коштів до державного бюджету та їх використанням;

- виконання кошторису доходів та витрат Національного банку України;

- надходжень закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків і зборів або їх частки та використання коштів місцевих бюджетів у частині видатків, які визначаються функціями

держави і передані на виконання Автономній Республіці Крим та місцевому самоврядуванню;

2) проводить експертизу поданого до Верховної Ради України проекту закону про Державний бюджет України (включаючи матеріали, що додаються до цього проекту закону) та готує відповідні висновки;

3) аналізує виконання Державного бюджету України та готує відповідні висновки, а також пропозиції щодо усунення виявлених відхилень і порушень;

4) аналізує річний звіт про виконання закону про Державний бюджет України, поданий Кабінетом Міністрів України, та готує відповідні висновки з оцінкою ефективності управління коштами державного бюджету, а також пропозиції щодо усунення виявлених порушень та вдосконалення бюджетного законодавства;

5) аналізує ефективність використання суб'єктами господарювання пільг із сплати до державного бюджету податків, зборів, обов'язкових платежів, доцільність функціонування пільгових режимів оподаткування та їх вплив на загальний стан надходжень державного бюджету;

6) здійснює попередній аналіз, до розгляду на засіданнях комітетів Верховної Ради України та на пленарних засіданнях Верховної Ради України, звіту Антимонопольного комітету України та звіту Фонду державного майна України в частині, що впливає на виконання державного бюджету;

6¹) здійснює попередній аналіз, до розгляду на засіданнях комітетів Верховної Ради України та на пленарних засіданнях Верховної Ради України, щорічного звіту, що містить аналіз функціонування системи публічних закупівель та узагальнену інформацію про результати здійснення контролю у сфері закупівель, протягом трьох місяців з дня його оприлюднення;

7) здійснює за зверненням органів місцевого самоврядування, фондів загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування, державних підприємств та інших суб'єктів господарювання державного сектору економіки заходи державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) щодо відповідних місцевих бюджетів та діяльності суб'єктів звернення;

8) направляє за результатами заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) обов'язкові для розгляду рішення Рахункової палати;

9) аналізує реалізацію наданих Рахунковою палатою рекомендацій (пропозицій) з метою оцінки їх результативності;

10) звертається до суду у разі порушення об'єктами контролю повноважень членів Рахункової палати та посадових осіб апарату Рахункової палати, зокрема щодо усунення перешкод у реалізації таких повноважень;

11) у разі виявлення ознак кримінального або адміністративного правопорушення інформує про них відповідні правоохоронні органи;

12) здійснює співробітництво з вищими органами фінансового контролю інших держав, міжнародними організаціями, укладає з ними угоди про співробітництво, проводить з органами фінансового контролю інших держав спільні та паралельні аудити;

13) здійснює методичну та методологічну роботу з питань державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту);

14) забезпечує проведення для посадових осіб апарату Рахункової палати навчання та підвищення кваліфікації;

15) здійснює інші повноваження, визначені законом.

Об'єктами контролю Рахункової палати при виконанні повноважень, визначених частиною першою цієї статті, є державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим (в зв'язку з анексією АРК тимчасово не діють), органи місцевого самоврядування, інші бюджетні установи, у тому числі закордонні дипломатичні установи України, суб'єкти господарювання, громадські чи інші організації, фонди загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування, Національний банк України та інші фінансові установи.

За результатами здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) Рахункова палата:

1) регулярно інформує Верховну Раду України, Президента України про результати здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту), включаючи факти порушень бюджетного законодавства;

2) подає Верховній Раді України висновки щодо проекту закону про Державний бюджет України;

3) шокварталу подає Верховній Раді України висновки про стан виконання закону про Державний бюджет України, а також пропозиції щодо усунення виявлених відхилень і порушень;

4) подає Верховній Раді України висновки і пропозиції щодо річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України.

Спеціальні контрольні провадження здійснюють міністерства і інші центральні органи виконавчої влади, зокрема, Міністерство фінансів, Міністерство соціальної політики, Міністерство освіти і науки, Міністерство аграрної політики та продовольства,

Міністерство оборони, Міністерство економічного розвитку і торгівлі, Міністерство регіонального розвитку будівництва і житлово-комунального господарства, Міністерство юстиції тощо.

Окремі міністерства наділені більш широкими повноваженнями в сфері контрольних проваджень. Їх компетенція і повноваження на контрольні перевірки поширюється і на інші органи центральної виконавчої влади, на органи місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання, об'єднання громадян. Такими контрольними повноваженнями відповідно до чинного законодавства, наділені Міністерство охорони природного середовища, Міністерство екології і природних ресурсів, Міністерство внутрішніх справ, Міністерство праці і соціальної політики.

Низка державних органів виконує контрольні функції в окремих сферах управління і господарювання. Таким є Національний банк України, Пенсійний фонд України, Національне бюро з розслідування авіаційних подій та інцидентів з цивільними повітряними суднами, Державна служба стандартизації, метрології і сертифікації України, Державна служба статистики.

Кожен орган має свої особливості здійснення контролю, пов'язані із специфікою виконуваних ним функцій. Такі особливості закріплено в положеннях про ці органи, а також у спеціальних нормативно-правових актах, що регламентують порядок проведення відповідної контрольної діяльності. Так, наприклад, департамент спеціальних телекомунікаційних систем і захисту інформації Служби безпеки України здійснює видачу ліцензій на проведення діяльності в галузі криптографічного захисту інформації. Крім того, він проводить контроль за дотриманням відповідних правил. Порядок здійснення такого контролю одержав своє закріплення в Інструкції про умови і правила провадження підприємницької діяльності (ліцензійні умови), пов'язаної з розробкою, виготовленням, ввозом, вивозом, реалізацією і використанням засобів криптографічного захисту інформації, а також із наданням послуг щодо криптографічного захисту інформації, і про контроль за їх дотриманням²⁸².

Згідно з цією інструкцією департамент письмово повідомляє суб'єкта підприємницької діяльності про терміни проведення перевірки. Таке повідомлення має бути здійснене за 10 днів до її проведення.

Контроль за виконанням суб'єктами підприємницької діяльності ліцензійних умов проводиться планово не частіше як один раз

²⁸² Див.: Офіційний вісник України. – 1998. – № 48. – Ст. 1776

на рік, а також за рекламацією замовника або для розгляду питання щодо поновлення дії ліцензії. У разі порушення ліцензійних умов здійснення діяльності в галузі криптографічного захисту інформації департамент видає обов'язкове для виконання розпорядження щодо усунення порушень або припиняє дію ліцензії. Суб'єкта підприємницької діяльності в письмовій формі повідомляють про підстави рішення про призупинення дії ліцензії. Повідомлення має бути направлено не пізніше як через п'ять днів з моменту ухвалення рішення.

Здійснення державного контролю тісно пов'язане з реалізацією інших адміністративних проваджень, зокрема реєстраційно-дозвільних. У цьому випадку результати проведення контролю є прямою підставою для дозволу тієї чи іншої діяльності. Це очевидно на прикладі здійснення контролю органами поліції за безпекою дорожнього руху.

Суб'єкти контрольних проваджень розробляють відомчі нормативно-правові акти з проведення контролю як внутрішнього так і зовнішнього. Наказом МВС України затверджена Інструкція з організації контролю за виконанням документів у Національній поліції України від 13.06.2016 р. № 503, Інструкція з автоматизованого обліку адміністративних правопорушень, затверджена Наказом МВС України від 04.07.2016 р., Інструкція про організацію здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місця позбавлення волі, затверджена Наказом МВС України від 04.1.2003 р. № 1313/203, Наказом Міністерства палива та енергетики від 07.08.2018 р. № 412 затверджено Положення про відомчий контроль за станом охорони праці на підприємствах ПЕК.

Провідне місце в контрольних провадженнях займає встановлення відповідності реального стану об'єкта перевірки тому, яким він має бути залежно від своїх завдань і функцій. Теоретичні положення контрольних проваджень при всій специфічності для всіх видів є загальними. Контрольні провадження здійснюються за певними стадіями.

Лученко Д.В. зауважує, що проблеми стадійності, в основному, є предметом досліджень спеціалістів традиційних процесуальних наук, в яких стадії визначаються як сукупність процесуальних дій або процесуальних відносин, об'єднаних найближчою процесуальною метою²⁸³. В адміністративно-правовій літературі стадії

²⁸³ Лученко Д. В. Контрольне провадження : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Лученко Дмитро Валентинович. – Х., 2003. – 180 с.

контрольного провадження розглядають разом із основними елементами останнього, відмічаючи, що вони дуже тісно пов'язані²⁸⁴.

У найбільш узагальненому вигляді стадія є «певна ступінь (період, етап) у розвитку чогось, що має свої якісні особливості»²⁸⁵. Як самостійний елемент юридичного процесу, стадія являє собою частину визначеної у часі структури, яка складається з об'єктивної логічної послідовності здійснення визначеного числа дій з прийняття процесуального акту допоміжного або основного призначення. Стадія виступає в якості визначеної у часі форми, яка наповнена відповідним функціональним змістом, тобто тими вимогами, які пред'являються до учасників процесу та їхнім діям з метою досягнення останніми матеріально-правового результату, передбаченого правовою нормою²⁸⁶. Процесуальні стадії також визначають у якості елементу процесуальної форми, який характеризує динамічну, часову сторону юридичного процесу, тобто елемент, який визначає початковий, проміжні та кінцевий етапи розгляду юридичної справи²⁸⁷.

Говорячи про стадії адміністративних проваджень, варто звернутися до позиції Д. М. Бахраха, який називає загальними для адміністративного процесу, а, значить і для будь-якого із проваджень, такі з них, а саме:

а) Аналіз ситуації, у процесі якого збирається, вивчається інформація про фактичне становище справ, реальні факти, існуючі проблеми.

б) Прийняття рішення – наказу, постанови, інструкції – в якій фіксується воля суб'єкта влади.

в) Виконання рішення²⁸⁸.

Велике значення для ефективності контролю має матеріалізація приписів, перетворення їх у реальні дії, права, відносини, процеси.

²⁸⁴ Гарашук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07 / Гарашук Володимир Миколайович. – Х., 2003. – 412 с.

²⁸⁵ Словник іншомовних слів / за ред. О. С. Мельничука. – К. : Головна редакція Української Радянської енциклопедії АН УРСР, 1974. – 776 с.

²⁸⁶ Бенедик И. В. Понятие и соотношение логических и функциональных стадий в юридическом процессе / И. В. Бенедик // Процессуальные вопросы повышения эффективности правового регулирования социалистических общественных отношений. – Ярославль, 1981. – С. 28-29.

²⁸⁷ Русско-украинский словарь терминов по теории государства и права : учебное пособие. / рук. авт. кол И. Н. Панов. – Х., 1993. – 165 с.

²⁸⁸ Бахрах Д. Н. Административное право : [учебник] / Д. Н. Бахрах. – М. : БЕК, 1996. – 369 с.

Процес виділення у межах адміністративного провадження певних стадій повинен мати об'єктивний характер і не залежати від суб'єктивного розуміння його особливостей²⁸⁹. Самостійний характер кожної стадії ґрунтується на тих чи інших критеріях, які у літературі пропонують ділити на дві групи, а саме: конститутивні та факультативні²⁹⁰.

Конститутивними критеріями виступають: конкретні завдання та функції, притаманні тільки одній стадії; система юридичних фактів, що безпосередньо забезпечують перехід з однієї стадії до іншої; особливості правового становища учасників провадження; специфічність здійснюваних операцій та характер юридичних наслідків; особливості закріплених у відповідному процесуальному акті (документі) кінцевих матеріально-правових результатів.

Поряд із цим, у кожній окремій стадії провадження можуть бути виявлені факультативні ознаки, які підкреслюють самостійність (автономність) стадій та їх специфічний прояв у межах адміністративного провадження. Цей перелік критеріїв не є вичерпним при визначенні самостійних стадій провадження, але із їх допомогою можна встановити межі кожної окремої стадії адміністративного провадження та здійснити їх вірне вичленення. Тому кожне адміністративне провадження характеризується своєю кількістю стадій, серед яких можна виділити обов'язкові та факультативні. Обов'язкова стадія провадження – це стадія адміністративного провадження, яка є обов'язковою для досягнення цілей і завдань, що поставлені перед його реалізацією. Факультативна – це стадія адміністративного провадження, яка не завжди є обов'язковою для досягнення загальних цілей та завдань того чи іншого провадження.

При цьому слід відрізнити стадії від контрольно-процедурних дій, які наповнюють зміст останніх. Так, кожна стадія провадження складається з певної кількості етапів – сукупності дій, які спрямовані на досягнення внутрішньостадійної проміжної мети.

В.М. Артеменко виділяє в контрольній діяльності дві основні стадії: перевірка додержання відповідними суб'єктами тих або інших вимог з метою виявлення наявних в цьому відношенні недоліків, а також причин та умов, що їм сприяли; прийняття всіх необхідних заходів, спрямованих на виправлення, коригування

²⁸⁹ Миколенко А. И. Административный процесс и административная ответственность в Украине : [учебное пособие] / А. И. Миколенко. – Х. : Одиссей, 2004. – 272 с.

²⁹⁰ Теория юридического процесса : [учебное пособие] ; под общ. ред. В. М. Горшенева. – Х., 1985. – 253 с.

неналежного стану справ на даний час та на майбутнє²⁹¹. Іванов І.М. висловлює думку, що серед стадій контрольного провадження існують: підготовка до перевірки; проведення перевірки; розгляд матеріалів контролю та прийняття необхідних заходів²⁹².

В.М. Гаращук виділяє такі основні стадії контрольних проваджень: 1) порушення контрольно-наглядового провадження (підставами тут є будь-яка достовірна інформація про недоліки на об'єкті контролю або поточні плани роботи суб'єкта контролю); 2) безпосереднє вивчення повноважними особами контрольно-наглядового органу стану справ на підконтрольному об'єкті (шляхом порівняння з нормативними вимогами); 3) документальне оформлення результатів контролю; 4) застосування (за наявності підстав) заходів адміністративного примусу до правопорушників.

Варто відмітити точку зору О. Ф. Андрійко, яка виділяє шість стадій: 1) вибір об'єкту контролю, визначення мети і прийомів контролю; визначення кола контролюючих суб'єктів, що будуть приймати участь у здійсненні перевірки та узгодження їх дій; 2) прийняття рішення про проведення контролю, із остаточним визначенням органів, що будуть задіяні при проведенні контрольних перевірок; 3) організаційні дії пов'язані з ознайомленням із наявною інформацією про об'єкт контролю, вибір прийомів та засобів контролю, повідомлення про час його проведення; 4) аналіз та встановлення фактичного стану об'єкту контролю; 5) прийняття рішення за результатами контролю, інформування відповідних органів, підготовка пропозицій та рекомендацій; 6) виконання рішень, прийнятих за результатами перевірки²⁹³.

В. М. Горшеньов та І. Б. Шахов, говорячи про контрольно-процесуальні стадії, виділили стадії логічної послідовності в контрольному процесі: 1) встановлення фактичних обставин справи, куди відносяться операції, які пов'язані з аналізом фактичних даних, з доказом їх повноти та вірогідності; 2) вибір та аналіз норм, у випадках, коли операції пов'язані з дослідженням юридичних норм, встановленням їхньої юридичної сили і т. ін.; 3) вирішен-

²⁹¹ Артеменко В. М. Надзор и контроль за соблюдением законодательства о труде : автореф. дис ... канд. юрид. наук / В. М. Артеменко – М., 1975. – 24 с.

²⁹² Іванов І. Н. Общественный контроль в государственных производственных предприятиях : автореф. дис канд. юрид. наук / И. Н. Иванов – Саратов, 1965. – 19 с.

²⁹³ Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07 / Андрійко Ольга Федорівна. – К., 1999. – 378 с.

ня справи, виражене в акті застосування права; та стадії функціонального характеру: 1) організаційно-підготовча стадія; 2) стадія встановлення фактичних обставин справи, аналіз фактів; 3) стадія розробки та прийняття рішення, рекомендацій або інформування компетентних органів про свої висновки та приписи з удосконалення діяльності підконтрольних об'єктів; 4) стадія перевірки виконання рішення, прийнятого за результатами контролю²⁹⁴.

Інший підхід до класифікації стадій контролю можна відзначити у В.А. Клімова, який виділяє наступні стадії: а) збір та обробка інформації (інформаційна стадія); б) аналіз одержаної інформації (аналітична стадія); в) розробка та здійснення коригуючої дії (стадія коригування)²⁹⁵. Саме ця позиція отримала широку підтримку серед вчених-юристів²⁹⁶. Загалом варто також підтримати дану точку зору, проте з врахуванням особливостей контролю, що здійснюється суб'єктами державного контролю у сфері виконавчої влади.

Так, зміст перших двох стадій, як уявляється, постає перед нами однозначним, навіть враховуючи, наявність різних підходів до формулювання їх назв (наприклад, є пропозиції другу стадію називати «оціночною»²⁹⁷). Щодо останньої, визначеної В. А. Клімовим стадії, у літературі існують дещо різні підходи її розуміння. Так, висловлюється позиція про те, що до поняття контролю слід включати прийняття заходів щодо усунення виявлених недоліків²⁹⁸. Цю позицію доповнюють вчені, які визначають зміст цієї стадії як формування рішення, спрямованого на усунення розбіжностей між фактичними даними та моделлю²⁹⁹, або як застосування до об'єктів відповідних заходів впливу (соціальних санкцій) з метою

²⁹⁴ Горшенев В. М. Контроль как правовая форма деятельности / В. М. Горшенев, И. Б. Шахов. – М. : Юрид. лит., 1987. – 176 с.

²⁹⁵ Климов В. А. Социальный контроль в развитом социалистическом обществе : [монография] / В. А. Климов. – Саратов, 1984. – 178 с.

²⁹⁶ Хольченков О. М. Контрольне провадження в діяльності податкової міліції : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Хольченков Олександр Миколайович. – Х., 2005. – 183 с.

²⁹⁷ Шестак В. С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання) : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Шестак Валентин Сергійович. – Х., 2002. – 195 с.

²⁹⁸ Студеникина М. С. Государственный контроль в сфере управления / М. С. Студеникина. – М., 1974. – 153 с.

²⁹⁹ Константинов И. З. Народный контроль как функция социалистического управления : автореф...дис. канд. юрид. наук / И. З. Константинов. – Ленинград, 1969. – 16 с.

усунення негативних та розвитку позитивних процесів (з точки зору суб'єкта контролю), або розробку заходів, що протидіють виявленим відхиленням³⁰⁰, сигналізування контролюючим суб'єктом компетентним органам про свої спостереження, вимоги або пропозиції усунути виявлені недоліки³⁰¹ та нарешті – виконання рішення тощо.

Стадії контрольного провадження, що здійснюються суб'єктами державного контролю у сфері виконавчої влади, варто визначити як сукупність відносно самостійних груп однорідних дій, які суб'єкти державного контролю здійснюють на підставах і у порядку, визначеному чинним законодавством, у межах яких реалізуються власні завдання кожної стадії, але у межах загального завдання усього провадження – визначення наявності (або відсутності) факту порушення чинного законодавства та прийняття рішення про застосування відповідних заходів.

Як вважає А. Присяжнюк, за характером основної найближчої мети у контрольній діяльності як певній процедурі слід розрізняти серед основних стадій контрольного провадження суб'єктів державного контролю у сфері виконавчої влади такі: 1) інформаційну стадію (фактовстановлюючу); 2) аналітичну стадію; 3) регулятивну стадію; 4) стадію оскарження (у якості факультативної).

Така класифікація стадій контрольного провадження відповідає умовам самостійності (автономності) кожної стадії. Окремо варто зазначити, що розрізнення даних стадій як відносно самостійних зумовлене і тим, що у контрольній діяльності не завжди співпадають суб'єкт безпосереднього отримання інформації і суб'єкт оцінки отриманої інформації та суб'єкт реагування на оцінену інформацію. Наприклад, Верховна Рада України може прийняти рішення про надіслання запиту до Президента України на вимогу народного депутата України, групи народних депутатів чи комітету Верховної Ради України. Такий стан речей у контрольній діяльності підкреслює специфіку контрольного провадження, що здійснюється суб'єктами державного контролю у сфері виконавчої влади. Стадійність контрольного провадження, що здійснюється суб'єктами державного контролю у сфері виконавчої влади, є неминучою, адже для того, щоб здійснити контрольні дії, слід отримати інформацію про наявність (або відсутність) підстав

³⁰⁰ Шорина Е. В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР / Е. В. Шорина. – М., 1981. – 201 с.

³⁰¹ Лученко Д. В. Контрольне провадження : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Лученко Дмитро Валентинович. – Х., 2003. – 180 с.

визнання факту дотримання (або недотримання) чинного законодавства, здійснити її аналіз, прийняти рішення про застосування конкретних заходів.

Таким чином, говорячи про контрольне провадження, що здійснюється суб'єктами державного контролю у сфері виконавчої влади, як відносно самостійну адміністративну процедуру, яка являє собою цілісний комплекс цілеспрямованих упорядкованих дій, необхідно вказати, що всі окреслені нами стадії взаємопов'язані, взаємообумовлені та логічно впливають одна на одну. Відсутність хоча б однієї із стадій відповідного контрольного провадження не лише негативно впливає на кінцеву результативність всієї контрольної діяльності, а й взагалі позбавляє її можливості досягти поставленої мети³⁰².

Слід зазначити ще одну важливу особливість контрольних проваджень – результати таких проваджень досить часто є підставою притягнення винних осіб до юридичної відповідальності. Не випадково для низки суб'єктів здійснення контролю законодавець передбачає можливість порушувати провадження у справах про адміністративні правопорушення, а в деяких випадках і розглядати такі справи та ухвалювати щодо них рішення.

Контрольні провадження в самих різних видах (документальної перевірки, ревізії, аудиту, інвентаризації), заходи з виконанням повноважень суб'єктів контролю є вирішенням правоохоронної функції держави. Правоохоронна функція держави реалізується системою суб'єктів (державних та недержавних), що уповноважені виконувати в рамках закону певні організаційно-контрольні дії з використанням відповідних форм та методів вживати юридичних заходів (в тому числі примусових) з метою досягнення бажаного ефекту³⁰³.

В процесі здійснення контрольних проваджень виникають різні проблемні питання, зокрема, стосовно відновлення порушених прав і свобод громадян, задоволення законних інтересів держави і суспільства, взаємодії контролюючих органів, реалізації наслідків контролю та інше.

³⁰² А. Присяжнюк. Стадії контрольного провадження, що здійснюється суб'єктами державного контролю у сфері виконавчої влади / А. Присяжнюк // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. – 2012. – Вип. 90. – С. 21-25. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKNU_Yur_2012_90_9

³⁰³ Безпалова О.І. Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави. Монографія. Харків. Ніка Нова, 2014. с. 27 (544 с.)

Рішення проблем контрольних проваджень може бути знайдене у виданні єдиного нормативно-правового акту з організації та проведення контрольних проваджень та реалізації їх результатів.

3.11. Адміністративні провадження з питань громадянства

Громадянство слід розуміти як: а) складову частину основ конституційного ладу України; б) основну ознаку правового статусу особи; в) як суб'єктивне право особи на громадянство; г) як правовий інститут конституційного адміністративного та міграційного права; д) як ознаку приналежності до країни її народу, ознаку зв'язку між фізичною особою і Україною.

В Загальні декларації прав людини (ст. 15) й у Міжнародному пакті про громадянські і політичні права (ст. 24) право задеклароване право як невід'ємне право кожної людини. України вживає заходів до вирішення проблем громадянства як для тих осіб, які народилися на її території, так і для тих хто є особами без громадянства.

Питання регламентації відносин сфері громадянства згідно із статтею 85 та 92 Конституції України віднесено виключно до компетенції Верховної Ради України.

Документами, що підтверджують громадянство України є паспорт громадянина України, паспорт громадянина України для виїзду за кордон, тимчасове посвідчення громадянина України, дипломатичний паспорт, службовий паспорт, посвідчення особи моряка, посвідчення члена екіпажу, посвідчення особи на повернення в Україну.

Головними суб'єктом адміністративних проваджень з питань громадянства є Державна міграційна служба України, яка діє на основі Положення про Державну міграційну службу України³⁰⁴. Регулювання діяльності центральних органів виконавчої влади в сфері міграції (іміграції та еміграції) віднесено до компетенції Кабінету Міністрів України.

Значна частина адміністративних проваджень пов'язана з процесами надання статусу біженців, іноземців, осіб без громадянства, здійснення в'їзду в Україну, виїзду за її межі та пересування

³⁰⁴ Положення про Державну міграційну службу України, затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. № 360.

по території України, контролю за режимом перебування іноземців в Україні, протидії нелегальна міграція в Україну.

Громадянство є підставою, що надає особі, яка має статус громадянина можливість володіти повним комплексом прав та свобод і виконувати обов'язки, закріплені законодавства певної держави³⁰⁵.

Громадянин України це особа, яка набула громадянство України в порядку, передбаченому законами України та міжнародними договорами України.

Кожний громадянин України в установленому Законом України «Про громадянство України»³⁰⁶ стає учасником адміністративних проваджень з паспортизації, яке здійснюють органи Державної міграційної служби України.

Головними завданнями адміністративних проваджень в сфері паспортизації є:

- реалізація державної політики паспортизації громадян;
- забезпечення видачі громадянам України, котрі постійно проживають в Україні, паспорта громадянина України і паспорта громадянина України для виїзду за кордон та проїзного документа дитини;
- організація виконання законодавства з питань громадянства щодо осіб, котрі постійно проживають в Україні;
- забезпечення видачі іноземним громадянам і особам без громадянства документів для в'їзду в Україну, перебування на її території та виїзду за її межі;
- організація контролю за дотриманням іноземцями правил перебування в Україні або транзитного переїзду через її територію;
- підготовка документів для виселення іноземців з України в установленому порядку.

До повноважень паспортної служби належать:

- організація роботи, пов'язаної з документуванням населення, реєстрацією й обліком громадян за місцем їх проживання, здійснення контролю за виконанням громадянами й посадовими особами правил паспортної системи;
- розгляд клопотань і забезпечення оформлення громадянам України паспортів для виїзду за кордон та документів іноземцям для в'їзду в її межі;

³⁰⁵ Міграційне право. Підручник. За заг. ред. С.М. Гусарова. Харків. 2016. с. 71 (296 с.)

³⁰⁶ Закон України «Про громадянство України». Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2001, № 13, ст. 65.

- організація у встановленому порядку реєстрації національних паспортів іноземців, котрі прибувають в Україну, контроль за дотриманням ними правил перебування в Україні, здійснення заходів щодо попередження їх порушень;
- участь у розробці спеціальних засобів і техніки для оформлення паспортно-візових документів;
- забезпечення розшуку осіб, котрі ховаються від виплати аліментів, відповідачів і державних боржників.

Згідно із ст. 12 Закону України «Про громадянство України» громадянство України набувається:

- за народженням;
- за походженням;
- через прийняття до громадянства України;
- через поновлення у громадянстві України;
- на інших підставах, передбачених Законом України «Про громадянство України»;
- на підставах, передбачених міжнародними угодами України.

Відповідно до ст. 2, 13 – 15 Закону України «Про громадянство України» громадянами України є:

- усі громадяни колишнього Радянського Союзу, котрі на момент проголошення незалежності України (24 серпня 1991 року) постійно проживали на території України;
- особи, котрі на момент набуття чинності Закону України «Про громадянство України» постійно проживали в Україні й не були громадянами інших держав;
- особи, котрі народилися або постійно проживали на території України, їх нащадки (діти, онуки), якщо вони на момент набуття чинності зазначеного Закону проживали за межами України, не мали громадянства інших держав і до 31 грудня 1999 року подали в установленому Законом України «Про громадянство України» порядку заяву про визначення своєї приналежності до громадянства України;
- особи, котрі набули громадянство відповідно до Закону України «Про громадянство України».

Громадянство України не може бути надано особам, котрі:

- учинили злочин проти людства або здійснювали геноцид, насильницькі дії проти національної безпеки України;
- засуджені до позбавлення волі за тяжкі злочини.

Усі надані заявником документи формуються в окрему реєстраційну справу.

Головним засобом поточного оперативного обліку населення є система реєстрації громадян. Дані паспортних служб про кількість

осіб, котрі прибули на проживання й котрі вибули в інші місцевості, є вихідним матеріалом для наступного узагальнення й обробки їх органами державної статистики. Крім цього, ведеться персональний облік населення, необхідний для адресно-довідкової роботи та реалізації прав громадянина, наприклад у виборчому процесі.

Паспортна система виступає регулятором пересування населення; не перешкоджаючи реалізації прав громадян на свободу пересування, вона впорядковує його шляхом уведення спеціальних правил реєстрації в різних місцевостях і переїзду на проживання в інші райони.

Положенням про паспортну систему встановлено, що основним документом, який засвідчує особу, є паспорт громадянина України. Паспорт діє для укладання цивільно-правових угод, здійснення банківських операцій, оформлення доручень іншим особам для представництва перед третьою особою тільки на території України, якщо інше не передбачено міжнародним договором.

Паспорт як документ, що офіційно засвідчує особу, має низку ознак, які дозволяють виділити його з числа інших особистих документів громадян. Насамперед він підтверджує приналежність до громадянства України, в ньому відбиваються головні відомості про особу громадянина. Паспорт має єдину форму для всієї країни, виготовляється в централізованому порядку, має захисні засоби, які охороняють його від підробок. За втрату паспорта встановлено адміністративну відповідальність, а за крадіжку й підробку – кримінальну.

Паспортна система – це сукупність правових норм, які назначають порядок видачі паспортів, що засвідчують особу громадянина України, його прописку, виписку й реєстрацію з метою обліку населення, упорядкування пересування громадян по території країни, забезпечення реалізації їх суб'єктивних прав і виконання обов'язків охорони громадського порядку та безпеки.

Документами, які підтверджують громадянство України, є:

- паспорт громадянина України;
- для військовослужбовців – військова книжка;
- для осіб до 16 років – свідоцтво про народження.

Іноземні громадяни та особи без громадянства можуть бути за їх клопотанням прийняті в громадянство України. Умовами прийняття є:

- відмовлення від іноземного громадянства;
- постійне проживання на території України впродовж останніх п'яти років. Це правило не поширюється на осіб, котрі виявили

бажання стати громадянами України, за умови, що вони народилися або довели, що принаймні один із батьків (батько), дід чи бабка народилися на території України й не мають громадянства інших держав;

- наявність законних засобів існування;
- володіння українською мовою в обсязі, достатньому для спілкування;

- визнання й виконання Конституції України.

Громадянство України припиняється:

- унаслідок виходу з громадянства України;
- унаслідок втрати громадянства України;
- на підставах, передбачених міжнародними угодами України.

Вихід із громадянства України здійснюється за клопотанням особи й у порядку, встановленому Законом України «Про громадянство України». Вихід із громадянства не допускається, якщо особу, котра порушила клопотання про вихід, притягнуто до кримінальної відповідальності як обвинувачувану або стосовно неї є вирок суду, який набув чинності й підлягає виконанню.

Громадянство України втрачається:

- унаслідок вступу особи на військову службу, в службу безпеки, правоохоронні органи, органи юстиції чи державної влади іноземної держави без згоди на те державних органів України і за поданням відповідних державних органів України;

- якщо громадянство України набуто внаслідок подання свідомо неправдивих відомостей або фальшивих документів;

- якщо особа, котра перебуває за межами України, не стала без поважних причин на консульський облік упродовж установленого терміну.

Поважними причинами вважаються: відсутність дипломатичних представництв чи консульських установ України в країні постійного проживання, тривала хвороба, воєнні дії або інші ситуації надзвичайного характеру.

Оформлення документів з питань громадянства здійснюється на підставі особистого звернення заявника за місцем його постійного проживання в орган внутрішніх справ України, а щодо осіб, котрі постійно проживають за кордоном, – відповідними дипломатичними представництвами або консульськими установами України. За наявності поважних причин зазначені державні органи зобов'язані оформити матеріали про громадянство за нотаріально засвідченими заявами, переданими через інших осіб або поштою.

Заяви з питань громадянства подаються в письмовій формі на ім'я Президента України, скріплюються підписом заявника, зазначається дата складання заяви. Разом із клопотанням подаються такі документи: заява-анкета в двох примірниках, де вказується про визнання й дотримання заявником норм Конституції України та законів України; три фотокартки; відомості про сплату відповідного мита чи про звільнення від сплати; про наявність законних засобів існування, до яких належать: заробітна плата, пенсія, стипендія, аліменти, власні фінансові заощадження, фінансова допомога від членів родини, котрі мають постійний законний дохід; документ, що підтверджує відсутність чи припинення громадянства іншої держави, виданий уповноваженими органами відповідної держави.

Якщо особа має всі передбачені законодавством держави підстави для одержання паспорта, проте з незалежних від неї поважних причин не може його одержати, подається нотаріально завірена декларація про відсутність або відмову від іноземного громадянства. Зазначені документи подавати не треба, якщо законодавство держави, громадянином якої була особа, передбачає автоматичну втрату громадянства цієї держави у разі добровільного набуття іноземного громадянства.

Термін розгляду заяви чи клопотання з питань громадянства не має перевищувати один рік.

Рішення з питань громадянства, ухвалені Президентом України, можуть бути оскаржені в Конституційному Суді України.

Відмова в прийнятті заяв із питань громадянства та інші дії посадових осіб щодо порядку розгляду справ про громадянство й виконання відповідних рішень можуть бути оскаржені в установленому законодавством порядку в суді.

3.12. Інші адміністративні провадження

Органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування інші суб'єкти владних повноважень в процесі виконання своїх завдань здійснюють значну кількість за своєю формою і призначенням адміністративних проваджень, але при всій різноманітності вони мають відповідати певним вимогам, які встановлені законами і підзаконними актами.

Зокрема, документи які оформляються в результаті адміністративного провадження повинні містити обов'язкові для різних видів певні реквізити, що розміщуються в установленому порядку,

а сама: найменування установи, прізвище та інші дані про посадову особу, яка здійснювала провадження, дати про початок і закінчення провадження, місце провадження, провадження має бути виконане державною мовою, тобто українською, крім випадків передбачених законодавством про мови в Україні. Документи з провадження, які надсилаються іноземним адресатом, оформлюються державною мовою, або мовою держави-адресата, або однією з мов міжнародного спілкування.

Документи адміністративного провадження оформлюються на бланках офіційних установ, організацій, підприємств, посадові особи яких здійснювали провадження. Найменування суб'єкта провадження повинне відповідати найменуванню, зазначеному в положенні (статуті) про неї. В документах адміністративного провадження обов'язково мають бути посилання на норми законів, у відповідності до яких проводились адміністративні провадження та було прийнято обґрунтоване і законне рішення.

Адміністративні провадження в різних сферах суспільного життя фактично є реалізацією виконавчо-розпорядчої діяльності органів державного управління яке проявляється в безпосередньому, оперативному та повсякденному керівництві господарською, соціально-культурною та політико-адміністративною сферами життя суспільства і держави³⁰⁷.

Адміністративні провадження є формою регулювання адміністративно-господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами влади та іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави у діяльність суб'єктів підприємницької діяльності та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності, що здійснюються в межах та у порядку і спосіб, що встановлені Конституцією України та законами України.

Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань»³⁰⁸ передбачено порядок державної реєстрації установ, підприємств, організацій, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань. Встановлено, що державна реєстрація юридичних осіб, громад-

³⁰⁷ Харітонова О. І. Організаційно-правові питання управління економікою і роль товарних бірж в умовах формування ринкових відносин. Одеса. 1995. с. 23-32

³⁰⁸ Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань». Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, № 31-32, ст. 263.

ських формувань, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб-підприємців це є офіційне визнання, шляхом засвідчення державною факту створення або припинення юридичної особи, громадського формування, фізичної особи-підприємця та зміни відомостей, що містяться в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, а також проведення інших реєстраційних дій.

Проведення державної реєстрації відбувається згідно ст. 14 вказаного вище Закону. Документи для державної реєстрації можуть подаватися у паперовій або електронній формі.

У паперовій формі документи подаються особисто заявником або поштовим відправленням.

Якщо документи подаються особисто, заявник пред'являє документ, що відповідно до закону посвідчує особу.

У разі подання документів представником додатково подається примірник оригіналу (нотаріально засвідчена копія) документа, що підтверджує його повноваження (крім випадку, коли відомості про повноваження цього представника містяться в Єдиному державному реєстрі).

Документи в електронній формі подаються заявником через портал електронних сервісів у порядку, визначеному Міністерством юстиції України в Порядку державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи.

Документи в паперовій формі приймаються за описом, примірник якого в день їх надходження видається заявнику з відміткою про дату їх отримання та кодом доступу в той спосіб, відповідно до якого були подані документи.

Направлення судових рішень, які тягнуть за собою зміну відомостей в Єдиному державному реєстрі, та про заборону (скасування заборони) вчинення реєстраційних дій здійснюється у порядку інформаційної взаємодії між Єдиним державним реєстром та Єдиним державним реєстром судових рішень.

Направлення судових рішень щодо проведення реєстраційної дії для примусового виконання здійснюється у порядку, визначеному Законом України «Про виконавче провадження».

Документи, що подаються для державної реєстрації, повинні відповідати таким вимогам:

1) документи мають бути викладені державною мовою та додатково, за бажанням заявника, – іншою мовою (крім заяви про державну реєстрацію);

2) текст документів має бути написаний розбірливо (машинодруком або від руки друкованими літерами);

3) документи не повинні містити підчищення або дописки, закреслені слова та інші виправлення, не обумовлені в них, орфографічні та арифметичні помилки, заповнюватися олівцем, а також містити пошкодження, які не дають змоги однозначно тлумачити їх зміст;

4) документи в електронній формі мають бути оформлені згідно з вимогами, визначеними законодавством;

5) заява про державну реєстрацію підписується заявником. У разі подання заяви про державну реєстрацію поштовим відправленням справжність підпису заявника повинна бути нотаріально засвідчена;

6) рішення уповноваженого органу управління юридичної особи повинно бути оформлено з дотриманням вимог, встановлених законом, та відповідати законодавству.

7) рішення про припинення юридичної особи має містити відомості про персональний склад комісії з припинення (комісії з реорганізації, ліквідаційної комісії), її голову або ліквідатора, реєстраційні номери облікових карток платників податків або серію та номер паспорта (для фізичних осіб, які через свої релігійні переконання відмовилися від прийняття реєстраційного номера облікової картки платника податків, повідомили про це відповідний контролюючий орган і мають відмітку в паспорті про право здійснювати платежі за серією та номером паспорта), про порядок та строк заявлення кредитором своїх вимог;

8) установчий документ юридичної особи, положення, регламент, список суддів постійно діючого третейського суду, статут (положення) громадського формування, що не має статусу юридичної особи, договір (декларація) про створення сімейного фермерського господарства повинен містити відомості, передбачені законодавством, та відповідати законодавству;

9) установчий документ викладається у письмовій формі, прошивається, пронумеровується та підписується засновниками (учасниками), уповноваженими ними особами або головою та секретарем загальних зборів (у разі прийняття такого рішення загальними зборами, крім випадків заснування юридичної особи). Справжність підписів на установчому документі нотаріально засвідчується, крім випадків, передбачених законом.

10) установчі документи банків, інших юридичних осіб, які згідно із законом підлягають погодженню (реєстрації) відповід-

но Національним банком України, іншими державними органами, подаються з відміткою про їх погодження відповідним органом;

11) внесення змін до установчого документа юридичної особи, положення, регламенту, списку суддів постійно діючого третейського суду, статуту (положення) громадського формування, що не має статусу юридичної особи, оформляється шляхом викладення його в новій редакції;

12) передавальний акт (у разі злиття, приєднання, перетворення) та розподільчий баланс (у разі поділу або виділу) юридичної особи повинні відповідати вимогам, встановленим законом. Справжність підписів на передавальному акті та розподільчому балансі юридичної особи нотаріально засвідчується, крім випадків, передбачених законом.

Справжність підписів на передавальному акті та розподільчому балансі громадського об'єднання чи благодійної організації нотаріально засвідчується лише у разі наявності такої вимоги в установчих документах відповідного громадського об'єднання чи благодійної організації;

13) документи, видані відповідно до законодавства іноземної держави, повинні бути легалізовані (консульська легалізація чи проставлення апостиля) в установленому законодавством порядку, якщо інше не встановлено міжнародними договорами;

14) документ, викладений іноземною мовою, повинен бути перекладений на державну мову із засвідченням вірності перекладу з однієї мови на іншу або підпису перекладача в установленому законодавством порядку;

15) зображення та опис символіки повинні бути оформлені з дотриманням вимог, встановлених законом, та відповідати законодавству;

16) у разі якщо оригінали документів, необхідних для державної реєстрації, відповідно до законодавства залишаються у справах державних органів, органів місцевого самоврядування, що їх видають, заявник подає копії документів, оформлені такими органами відповідно до законодавства.

Показовим в ньому відношенні є реєстраційно-дозвільні провадження, які посідають в загальній структурі адміністративного процесу значне місце. Серед них можна виділити провадження з видачі дозволів (у тому числі узгоджень) на здійснення певного виду діяльності, зокрема, таких як:

- свідоцтво про право проведення нотаріальної діяльності;

- дозвіл на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення;
- дозвіл на вивіз з території України документів Національного архівного фонду з метою тимчасового їх експонування або реставрації;
- дозвіл на виконання міжнародних польотів цивільних повітряних суден в аеропорти України або з аеропортів України;
- дозвіл на проведення підривних робіт і виготовлення непромислових вибухових речовин на місцях;
- дозвіл на право керування транспортними засобами і свідоцтво про право керування цими засобами;
- дозвіл на діяльність інвестиційних фондів та інвестиційних компаній;
- дозвіл на здійснення діяльності щодо випуску й обороту цінних паперів;
- узгодження проектів конструкцій транспортних засобів щодо дотримання вимог забезпечення безпеки дорожнього руху;
- узгодження технічних умов щодо розробки нової автомобільної техніки, а також технічних засобів, що використовуються для обслуговування і ремонту автотранспортних засобів;
- узгодження лімітів на використання природних ресурсів загальнодержавного значення;
- затвердження технічних умов, технологічних інструкцій та рецептур виробництва спирту етилового, горілки, лікєро-горілочних виробів, які є обов'язковими для підприємств усіх форм власності, що виробляють зазначену продукцію;
- розв'язання питання щодо надання в користування мисливських угідь;
- організація промислового вилову риби, інших водних живих ресурсів, а також аматорського і спортивного рибальства.

Широко розповсюджені провадження, пов'язані з видачею ліцензій на певний вид діяльності.

Наприклад, провадження з видачі ліцензій на:

- пошук (розвідку) та експлуатацію родовищ корисних копалин;
- виробництво, ремонт і реалізацію спортивної, мисливської вогнепальної зброї і боеприпасів до неї, а також холодної зброї, пневматичної зброї калібру понад 4,5 мм і швидкістю польоту кулі і юнад 100 м/сек; створення й утримання стрілецьких тирів, стрільбищ, мисливських стендів;
- виготовлення й оптової реалізацію лікарських засобів;

• виготовлення й реалізацію особливо небезпечних хімічних способів відповідно до переліку, передбаченого Кабінетом Міністрів України;

• оптову торгівлю спиртом етиловим, алкогольними напоями та тютюновими виробами, а також роздрібну торгівлю останніми;

- ветеринарну практику;
- медичну практику;
- юридичну практику;
- судово-експертну діяльність;
- страхову діяльність.

Можна виділити також провадження, пов'язані з видачею дозволів на об'єкти й операції з ними:

• дозвіл на придбання, зберігання, носіння й перевезення зброї, боєприпасів, вибухових речовин і матеріалів, інших предметів і речовин, щодо зберігання й використання яких установлено спеціальні правила;

• дозвіл на рух транспортних засобів із понадгабаритними, великоваговими, небезпечними вантажами;

• дозвіл на придбання вибухових матеріалів підприємствами й організаціями.

В окремих випадках провадження пов'язано з наданням дозволу на проведення громадських заходів: зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, а також спортивних, видовищних та інших масових акцій.

Відповідний дозвіл надається й на розміщення об'єктів. Зокрема, йдеться про дозвіл на спорудження об'єктів міськбудівництва, узгодження проектів землепорядкування, узгодження питань щодо будівництва підприємств та споруд.

Можна виділити кілька груп реєстраційних проваджень. Наприклад, одні провадження пов'язані з реєстрацією певних фактів (актів), зокрема актів громадянського стану (засвідчення фактів народження, смерті, одруження, розірвання шлюбу) та видачею громадянам відповідних посвідчень; другі – з реєстрацією колективних договорів і угод; треті – з реєстрацією суб'єктів. До останніх, зокрема, належать:

- державна реєстрація суб'єктів підприємницької діяльності;
- реєстрація акціонерних банків;
- реєстрація місцевих об'єднань громадян, органів територіальної самоорганізації населення;
- реєстрація об'єднань співвласників багатоквартирних будинків, реєстрація житлово-будівельних і гаражних кооперативів;

- державна реєстрація друкованих засобів масової інформації й інформаційних агентств;
- реєстрація адвокатських об'єднань і т. ін.

У групі проваджень з реєстрації об'єктів можна виділити такі:

- реєстрація об'єктів нерухомого майна;
- реєстрація автотранспортних засобів;
- реєстрація цивільних повітряних суден, аеродромів, аеропортів і присвоєння повітряним суднам, унесеним до державного реєстру, державних і реєстраційних розпізнавальних знаків;
- реєстрація річкових і морських суден під прапором України і т. ін.

У деяких випадках здійснюється реєстрація прав, зокрема права власності, користування землею, договорів оренди землі.

До реєстраційно-дозвільних проваджень можна віднести провадження з легалізації, наприклад, консульська легалізація документів, а також провадження з нострифікації (визнання актів) і встановлення достовірності актів. Наприклад, провадження з нострифікації дипломів та атестатів, виданих громадянам України в інших країнах, а також із встановлення достовірності сертифікатів про походження товарів з України.

Значна кількість проваджень пов'язана з акредитацією, атестацією та сертифікацією. Тут можна виділити провадження з акредитації вищих навчальних закладів, з акредитації установ охорони здоров'я, з акредитації журналістів і технічних працівників засобів масової інформації при органах державної влади і місцевого самоврядування, з атестації судових експертів, із сертифікації продукції в рамках державної системи сертифікації і т. ін.

Особливе місце серед реєстраційних проваджень відведено провадженню з державної реєстрації нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади.

Згідно ст. 12 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність»³⁰⁹ особі, яка склала присягу адвоката України, радою адвокатів регіону у день складення присяги безоплатно видаються свідоцтво про право на заняття адвокатською діяльністю та посвідчення адвоката України, що дає право адвокату має право створювати адвокатське бюро.

Адвокатське бюро є юридичною особою, створеною одним адвокатом, і діє на підставі статуту. Найменування адвокат-

³⁰⁹ Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність». Відомості Верховної Ради (ВВР), 2013, № 27, ст. 282.

ського бюро повинно включати прізвище адвоката, який його створив.

Державна реєстрація адвокатського бюро здійснюється у порядку, встановленому Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців», з урахуванням особливостей, передбачених цим Законом.

Про створення, реорганізацію або ліквідацію адвокатського бюро адвокат, який створив адвокатське бюро, протягом трьох днів з дня внесення відповідних відомостей до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців письмово повідомляє відповідну раду адвокатів регіону.

Провадження з видачі свідоцтва про право на ведення нотаріальної діяльності видається відповідно до Закону України «Про нотаріат»³¹⁰. Стаття 10 вказаного Закону передбачає, що для визначення рівня професійної підготовленості осіб, які мають намір займатися нотаріальною діяльністю, та вирішення питання про анулювання свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю при Міністерстві юстиції України утворюється Вища кваліфікаційна комісія нотаріату. Персональний склад Вищої кваліфікаційної комісії нотаріату затверджується наказом Міністерства юстиції України.

Строк повноважень персонального складу Вищої кваліфікаційної комісії нотаріату становить три роки, починаючи з дня його затвердження.

Положення про Вищу кваліфікаційну комісію нотаріату затверджується Кабінетом Міністрів України.

За наявності стажу роботи, визначеного у частині другій статті 3 цього Закону, особи, які мають намір скласти кваліфікаційний іспит на право на зайняття нотаріальною діяльністю, допускаються Вищою кваліфікаційною комісією нотаріату до його складання на підставі подання відповідно Головного управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, головних управлінь юстиції в областях, містах Києві та Севастополі.

Порядок допуску до складання кваліфікаційних іспитів та їх проведення встановлюється Міністерством юстиції України.

На підставі результатів складеного іспиту Вища кваліфікаційна комісія нотаріату приймає рішення про видачу (або відмову у видачі) Міністерством юстиції України свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю.

³¹⁰ Закон України «Про нотаріат». Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1993, N 39, ст. 383.

Особи, які не склали кваліфікаційний іспит, допускаються до наступного його складання не раніш як через рік за поданням відповідно Головного управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, головних управлінь юстиції в областях, містах Києві та Севастополі.

Особа, приватна нотаріальна діяльність якої не здійснювалася протягом трьох років після отримання свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю і яка не працювала нотаріусом, консультантом державної нотаріальної контори чи помічником (консультантом) приватного нотаріуса, не була посадовою особою, яка здійснює керівництво та контроль за діяльністю нотаріату, до подання заяви про реєстрацію нотаріальної діяльності повинна підтвердити свою кваліфікацію шляхом складання нового кваліфікаційного іспиту в порядку, встановленому Міністерством юстиції України.

Питання про анулювання свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю розглядається Вищою кваліфікаційною комісією нотаріату за поданням відповідно Міністерства юстиції України, Головного управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, головних управлінь юстиції в областях, містах Києві та Севастополі або Нотаріальної палати України у випадках, визначених цим Законом.

Рішення Вищої кваліфікаційної комісії нотаріату може бути оскаржено до суду.

Свідоцтво про право на заняття нотаріальною діяльністю видається Міністерством юстиції України на підставі рішення Вищої кваліфікаційної комісії нотаріат, а відмову у видачі свідоцтва може бути оскаржено до суду.

Свідоцтво про право на заняття нотаріальною діяльністю може бути анульовано Міністерством юстиції України:

1) за рішенням Вищої кваліфікаційної комісії нотаріату, прийнятим на підставі подання Міністерства юстиції України, Головного управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, головних управлінь юстиції в областях, містах Києві та Севастополі, у випадках:

а) втрати громадянства України або виїзду за межі України на постійне проживання;

б) винесення щодо нотаріуса обвинувального вироку суду, який набрав чинності;

в) винесення ухвали про застосування щодо нотаріуса примусових заходів медичного характеру, що набрала законної сили;

г) закриття кримінального провадження щодо нотаріуса з не-реабілітуючих підстав;

д) винесення рішення суду, що набрало законної сили, про обмеження дієздатності особи, яка виконує обов'язки нотаріуса, визнання її недієздатною або безвісно відсутньою, оголошення її померлою;

е) неодноразового порушення нотаріусом чинного законодавства або грубого порушення закону, яке завдало шкоди інтересам держави, підприємств, установ, організацій, громадян при вчиненні нотаріальних дій та/або інших дій, покладених на нотаріуса відповідно до закону;

є) невідповідності нотаріуса займаній посаді внаслідок стану здоров'я, що перешкоджає нотаріальній діяльності;

ж) порушення нотаріусом вимог, передбачених частиною четвертою статті 3, частиною першою статті 8 та статтею 9 цього Закону;

з) набрання законної сили рішенням суду про порушення нотаріусом вимог законодавства при вчиненні ним нотаріальної дії;

и) знищення чи втрати нотаріусом або з його вини архіву нотаріуса або окремих документів;

і) неодноразового порушення нотаріусом правил професійної етики, затверджених Міністерством юстиції України;

2) за рішенням Вищої кваліфікаційної комісії нотаріату, прийнятим на підставі подання Нотаріальної палати України, у разі неодноразового порушення нотаріусом правил професійної етики.

Рішення про анулювання свідоцтва про право на заняття нотаріальною діяльністю може бути оскаржено до суду.

Адміністративні провадження з реєстрації громадських об'єднань здійснюються відповідно до Закону України «Про громадські об'єднання»³¹¹.

В статті 9 Закону України «Про громадські об'єднання» передбачений порядок утворення громадського об'єднання, яке здійснюється на установчих зборах його засновників та оформлюється протоколом.

Протокол установчих зборів громадського об'єднання має містити відомості про:

2) дату та місце проведення установчих зборів;

3) осіб, які брали участь в установчих зборах (відповідно до частини одинадцятої цієї статті);

³¹¹ Закон України «Про громадські об'єднання». Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2013, № 1, ст. 1.

4) рішення про утворення громадського об'єднання із зазначенням мети (цілей) його діяльності;

5) рішення про визначення найменування та за наявності – скороченого найменування громадського об'єднання;

6) рішення про затвердження статуту громадського об'єднання;

7) рішення про утворення (обрання) керівника, органів управління громадського об'єднання відповідно до затвердженого статуту;

8) рішення про визначення особи (осіб), яка має право представляти громадське об'єднання у правовідносинах з державою та іншими особами і вчиняти дії від імені громадського об'єднання без додаткового уповноваження (далі – особа, уповноважена представляти громадське об'єднання), – для громадського об'єднання, яке має намір здійснювати діяльність без статусу юридичної особи, якщо утворення (обрання) органів управління не передбачено рішенням про утворення такого об'єднання;

9) рішення про визначення особи (осіб), яка має право представляти громадське об'єднання для здійснення реєстраційних дій, – для громадського об'єднання, яке має намір здійснювати діяльність зі статусом юридичної особи.

Юридична особа приватного права бере участь в утворенні громадської спілки через свого керівника або іншого уповноваженого представника, який діє на підставі довіреності на вчинення дій щодо утворення громадської спілки.

У протоколі установчих зборів можуть зазначатися відомості і про інші прийняті на цих зборах рішення стосовно утворення та/або діяльності громадського об'єднання.

Протокол установчих зборів підписується головуючим та секретарем зборів.

Громадське об'єднання, яке має намір здійснювати діяльність із статусом юридичної особи або без такого статусу, підлягає державній реєстрації в порядку, визначеному Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань», протягом 60 днів з дня проведення установчих зборів.

У разі неподання (не надсилання) документів для реєстрації громадського об'єднання протягом 60 днів з дня утворення таке громадське об'єднання не вважається утвореним.

Дії від імені незареєстрованого громадського об'єднання, крім дій, пов'язаних з реєстрацією такого об'єднання, забороняються.

Вимоги статті 9 Закону застосовуються також щодо рішень стосовно створення нового громадського об'єднання, які приймаються у зв'язку з реорганізацією громадського об'єднання.

Невід'ємною частиною протоколу установчих зборів громадського об'єднання є реєстр осіб, які брали участь в установчих зборах, в якому обов'язково зазначаються відомості:

1) щодо фізичних осіб – прізвище, ім'я та по батькові особи, дата народження, а для іноземців та осіб без громадянства також дані національного паспорта або документа, що його замінює. Дані про особу засвідчуються її особистим підписом;

2) щодо юридичних осіб – повне найменування, ідентифікаційний код, юридична адреса, прізвище, ім'я та по батькові особи, яка уповноважена брати участь в установчих зборах. Ці дані засвідчуються підписом особи, уповноваженої брати участь в установчих зборах.

Громадське об'єднання повідомляє про внесення змін до статуту громадського об'єднання, зміни у складі керівних органів громадського об'єднання, зміну особи (осіб), уповноваженої представляти громадське об'єднання, зміну місцезнаходження громадського об'єднання протягом 60 днів з дня прийняття відповідного рішення.

Для отримання статусу юридичної особи громадське об'єднання, що здійснює діяльність без статусу юридичної особи, за рішенням вищого органу управління може звернутися для проведення процедури реєстрації в порядку, визначеному Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань».

Провадження з державної реєстрації транспортних засобів здійснюється відповідно до Правил державної реєстрації та обліку автомобілів, автобусів, а також самохідних машин, сконструйованих на шасі автомобілів, мотоциклів усіх типів, марок і моделей, причепів, напівпричепів та мотоколясок³¹².

Транспортні засоби реєструються за юридичними й фізичними особами. Транспортні засоби, які належать кільком фізичним та юридичним особам (власникам), за їхньою згодою, засвідченою нотаріусом, реєструються за одним із них – на кого оформлено документи, що підтверджують правомірність придбання цих засобів. У свідоцтві про реєстрацію може бути зроблений запис про те, що конкретна особа має право керувати транспортним засобом

³¹² Збірник урядових нормативних актів України. – 1999. – № 6. – Ст. 121.

(експлуатувати) і є його власником, скріплений підписом посадової особи й відповідною печаткою.

Реєстрація транспортних засобів здійснюється на підставі заяви власника і документів, що засвідчують його особу, правомірність придбання транспортного засобу, відповідність конструкції транспортного засобу встановленим вимогам безпеки дорожнього руху, а також вимог, які є підставою для внесення змін у реєстраційні документи.

Ще одним різновидом реєстраційно-дозвільних проваджень є провадження з державної реєстрації договорів оренди землі. Державна реєстрація договорів оренди є офіційним визнанням підтвердженням державою факту виникнення або припинення права оренди земельних ділянок.

Державна реєстрація договорів оренди здійснюється виконавчим комітетом сільської, селищної і міської рад, Київською і Севастопольською міськими держадміністраціями за місцем розташування земельної ділянки.

Забезпечення реєстрації договорів оренди покладено на такі державні органи земельних ресурсів:

- районні відділи земельних ресурсів;
- управління (відділи) земельних ресурсів у містах обласного і районного підпорядкування;
- Київське і Севастопольське міські управління земельних ресурсів.

Для державної реєстрації договорів оренди юридична чи фізична особа (заявник) надає особисто або надсилає поштою у відповідний державний орган земельних ресурсів:

- заяву про державну реєстрацію договору оренди;
- договір оренди (в трьох примірниках);
- план (схему) земельної ділянки, яка надається в оренду (в трьох примірниках);
- рішення органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування про надання в оренду земельної ділянки, яка належить до державної чи комунальної власності;
- результати конкурсу чи аукціону – у разі придбання права на оренду земельної ділянки на конкурентних засадах;
- копію державного акта на право власності на землю, яка належить фізичним або юридичним особам.

До заяви також додаються:

- акт перенесення меж земельної ділянки, яка надається в оренду, на місцевість – у разі невизначення їх у натурі;

• проект відведення земельної ділянки – у разі надання її в оренду із зміною цільового призначення.

У разі державної реєстрації договору суборенди земельної ділянки до заяви про реєстрацію додається договір (у трьох примірниках) і акт перенесення меж ділянки на місцевість, якщо передається не визначена в натурі частина орендованої земельної ділянки.

Договір оренди відповідно до законодавства *має* бути нотаріально завіреним, а договір суборенди – *може* бути нотаріально завіреним.

У договорі оренди згідно зі ст. 14 Закону України «Про оренду землі» мають бути зазначені такі умови:

- об'єкт оренди (місце розташування і розмір земельної ділянки);
- термін договору оренди;
- орендна плата (розмір, індексація, форми платежу, терміни і порядок унесення та перегляду);
- цільове призначення, умови користування і зберігання якості землі;
- умови повернення земельної ділянки орендодавцю;
- наявні обмеження й обтяження щодо використання ділянки;
- сторона (орендодавець чи орендар), яка несе ризик випадкового пошкодження або знищення об'єкта оренди чи його частини;
- відповідальність сторін.

За узгодженням сторін у договорі оренди земельної ділянки можуть бути зазначені й інші умови (якісний стан земельних угідь, порядок виконання зобов'язань сторін, а також обставини, що можуть уплинути на зміну чи припинення договору оренди тощо).

Законом передбачено певні особливості провадження у митних адміністративних справах.

Митне право визначають як систему юридичних; норм, які регулюють стан і діяльність суб'єктів відносин, що складаються в процесі здійснення митними органами покладених на них функцій щодо економічної охорони кордонів держави й впровадження її питної політики всередині країни та в міжнародному спілкуванні³¹³.

Місце митного права в правовій системі держави визначається неоднозначно. Питання про те, чи утворюють норми у сфері митних правовідносин самостійну галузь національного права, чи

³¹³ Сандровский К. К. Таможенное право в Украине: Учебное пособие для студентов юридических вузов и факультетов. – К., 2000.

входять до складу тієї чи іншої галузі як її відособлені інститути або підгалузі права, є дискусійним.

Донедавна вважалося, що митне право так чи так входить у право адміністративне. Проте зараз дедалі частіше висловлюється думка, що митне право є самостійною галуззю національного права.

Суб'єктами митних правовідносин є митні органи та їх посадові і особи. У Митному кодексі України (МК України)³¹⁴, на відміну від Кодексу України про адміністративні правопорушення (КпАП), указано органи державного регулювання митної справи (ст. 8), а також органи управління митною справою (ст. 9). Митні органи належать до правоохоронних органів (ст. 17 МК України).

У результаті аналізу норм КпАП і Митного кодексу України, які регламентують порядок провадження, можна визначити таке.

Провадження у справах про порушення митних правил здійснюється згідно з Митним кодексом України, а в частині, не регульованій ним, – із законодавством України про адміністративні правопорушення (ст. 121 МК України).

Згідно із ст. 122 МК України складається протокол про порушення митних правил, а не про адміністративне правопорушення. Проте як за адміністративні правопорушення, так і за порушення митних правил накладаються адміністративні стягнення, про що виноситься відповідна постанова.

Провадження у справах про порушення митних правил здійснюються тільки посадовими особами митних органів.

Ст. 123 МК України регламентує право доручення провадження окремих дій посадовій особі іншого митного органу України. У КпАП чітко встановлено перелік посадових осіб, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення.

У МК України, на відміну від КПАП, не включено деяких норм, а саме:

- спрощений порядок провадження у справах про адміністративні правопорушення у випадках, якщо попередження, як захід адміністративного стягнення фіксується в інший установлений спосіб, а штраф накладається і стягується на місці вчинення правопорушення;
- для деяких видів адміністративних правопорушень (наприклад, дрібне хуліганство) передбачено прискорений порядок розгляду;

³¹⁴ Митний кодекс України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2012, № 44–45, № 48, ст. 552.

- за окремі правопорушення можливе накладення адміністративних стягнень без складання протоколу, якщо особа, притягнута до адміністративної відповідальності, не заперечує стягнення, що накладається;
- перелік обставин, які пом'якшують або обтяжують відповідальність за адміністративні правопорушення (ст. 34, 35 КпАП), а також обставин, які виключають провадження в справі про адміністративні правопорушення (ст. 247 КпАП).

Різним є процесуальний порядок з'ясування обставин. Так, у КпАП передбачено, що фактичні дані, на підставі яких уповноважений орган (посадова особа) визначає наявність або відсутність адміністративного правопорушення, встановлюються й на підставі пояснень особи, притягнутої до адміністративної відповідальності, потерпілих та свідків (ст. 251 КпАП). Ст. 124 МК України передбачає проведення опитування особи по суті справи. Про опитування складається протокол за формою, установлену Державним митним комітетом України.

Відмінності є й у складі та порядку застосування заходів забезпечення провадження. У КпАП встановлено такі заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення (ст. 260): адміністративне затримання особи, особистий огляд, огляд речей та вилучення речей і документів. У МК України таких заходів прямо не вказано, проте наведено адміністративно-юрисдикційні повноваження митних органів для здійснення провадження у справах про порушення митних правил: складання протоколу; доручення на провадження дій у справі про порушення митних правил; опитувані осіб; адміністративне затримання; вимагання документів, необхідних для розгляду справи; проведення митних обстежень; вилучення предметів і документів; оцінка предметів; пред'явлення предметів і документів для пізнання; експертиза; проведення перевірки окремих напрямків діяльності підприємств.

Застосування адміністративного затримання передбачають і КпАП, і МК України. У МК його максимальний термін обмежено трьома годинами. Його мають право робити посадові особи митних органів України за рішенням начальника митного органу або особи, котра його заміщає. У КпАП перелік уповноважених органів (посадових осіб) значно ширший. Крім того, в ст. 262 КпАП чітко регламентовано компетенцію кожного органу (посадової особи) залежно від адміністративного правопорушення.

Терміни накладення адміністративного стягнення однакові – як у випадку порушення митних правил, так і у випадку

адміністративного правопорушення (чч. 1, 2 ст. 139 МК України; чч. 1, 2 ст. 38 КпАП). Винятки становлять випадки застосування конфіскації предметів контрабанди.

Ст. 142 МК установлює право посадової особи митного органу України, котра розглядає справу, у випадку малозначущості вчиненого порушення митних правил звільнити порушника від адміністративної відповідальності й обмежитися усним зауваженням. Разом із тим тут не зазначено норми, яка дозволяє кваліфікувати порушення як малозначуще.

Термін оскарження постанови, винесеної митним органом, і постанови про адміністративне правопорушення однаковий – 10 днів із дня винесення. Значні відмінності є в порядку оскарження постанов. Так, згідно із ст. 143 МК України скарга може бути подана в Державний митний комітет України або в районний (міський) народний суд за місцем розташування митниці, яка винесла постанову. Ст. 288 КпАП установлює порядок оскарження залежно від органу, яким винесено постанову.

Порядок виконання постанов про накладення адміністративних стягнень, винесених митними та уповноваженими органами (згідно з КпАП), теж має певні відмінності. Насамперед, у КпАП прямо вказано на обов'язковість постанови (ст. 298). Постанова про накладення адміністративного стягнення звертається до виконання органом (посадовою особою), який виніс постанову. Згідно із ст. 147 МК України митний орган звертає постанову до виконання або самостійно, або направляє фінансовому органу чи установам банку України повідомлення про звернення постанови до виконання, а в деяких випадках – через судового виконавця.

Законодавством визначені такі особливості проваджень у екологічних, земельних, податкових та інших адміністративних справах.

В Україні дедалі більше уваги приділяють питанням охорони навколишнього середовища, раціонального використання і відтворення природних ресурсів. Очевидно, що значною мірою розв'язання цих питань залежить не лише від досконалості норм екологічного матеріального права, а й від детальної правової регламентації їх упровадження в життя. Зазначимо, що обслуговування матеріальних екологічних норм є прерогативою адміністративного процесу. Саме в рамках адміністративно-процесуальної діяльності реалізується значна кількість екологічно-правових норм.

Можна виділити низку процесуальних проваджень, пов'язаних, по-перше, з розподілом і перерозподілом відповідних природних ресурсів, по-друге, з обліком ресурсів, веденням природоресурс-

сових кадастрів, по-третє, зі створенням відповідних природних об'єктів (заповідників, національних парків тощо), по-четверте, зі здійсненням контролю в галузі використання й відтворення природних ресурсів, охорони навколишнього середовища, по-п'яте, з проведенням екологічної експертизи, по-шосте, з розв'язанням екологічних спорів, притягненням осіб, котрі вчинили екологічні правопорушення, до відповідальності.

Процесуальні норми, які регламентують порядок здійснення зазначених проваджень, містяться в Законах України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про тваринний світ», «Про природно-заповідний фонд України», «Про охорону атмосферного повітря», «Про екологічну експертизу», Водному й Лісовому кодексах України, Постанові Верховної Ради України «Про Червону книгу України», а також у низці підзаконних нормативних актів, зокрема Положенні про порядок ведення державного земельного кадастру, Положенні про порядок видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів, Правовому режимі зон санітарної охорони водних об'єктів.

Як приклад доцільно розглянути провадження з проведення екологічної експертизи – одне з найдеталізованіших у процесуальному плані проваджень у екологічних справах.

Екологічна експертиза в Україні – це вид науково-практичної діяльності спеціально вповноважених державних органів, еколого-експертних формувань і об'єднань громадян, ідо ґрунтується на міжгалузевому екологічному дослідженні, аналізі й оцінці перед- проектних, проектних та інших матеріалів або об'єктів, реалізація і дія яких може негативно впливати або впливає на стан навколишнього середовища і здоров'я людей; вона спрямована на підготовку висновків про відповідність запланованої або здійснюваної діяльності нормам і вимогам законодавства про охорону навколишнього природного середовища, раціональне використання й відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки.

Головними завданнями екологічної експертизи є:

- визначення ступеня екологічного ризику і безпеки запланованої або здійснюваної діяльності;
- організація комплексної, науково обґрунтованої оцінки об'єктів екологічної експертизи;
- установлення відповідності об'єктів експертизи вимогам екологічного законодавства, санітарних норм, будівельних норм і правил;

- оцінка впливу діяльності об'єктів екологічної експертизи на стан навколишнього середовища, здоров'я людей та якості природних ресурсів;
- оцінка ефективності, повноти, обґрунтованості й достатності заходів щодо охорони навколишнього середовища і здоров'я людей;
- підготовка об'єктивних, усебічно обґрунтованих висновків екологічної експертизи.

До документації про об'єкти екологічної експертизи додаються обґрунтування забезпечення екологічної безпеки запланованої чи здійснюваної діяльності з комплексною еколого-економічною оцінкою наявного або передбачуваного впливу на стан навколишнього середовища, оцінкою екологічного ризику, небезпеки для здоров'я людей і з альтернативними прогностичними варіантами зменшення цих впливів.

Особи, котрі передають документацію про об'єкти екологічної експертизи, у разі потреби організують і фінансують проведення додаткових досліджень, пошукових та експертних робіт, забезпечують гласність і враховують громадську думку про заплановану чи здійснювану діяльність, гарантують вірогідність попередньої оцінки впливу на навколишнє середовище і здоров'я людей, що відбита в Заяві про екологічні наслідки діяльності.

Суб'єктами екологічної експертизи є:

- Міністерство екології і природних ресурсів України, його органи на місцях, створювані ними спеціалізовані установи, організації й еколого-експертні підрозділи або комісії;
- органи й установи Міністерства охорони здоров'я України – у частині, що стосується експертизи об'єктів, які можуть негативно впливати чи впливають на здоров'я людей;
- інші державні органи, місцеві ради народних депутатів та органи виконавчої влади на місцях відповідно до законодавства;
- громадські організації екологічної спрямованості або створювані ними спеціалізовані формування;
- інші установи, організації і підприємства, в тому числі іноземні юридичні і фізичні особи, які залучаються до проведення екологічної експертизи;
- окремі громадяни в порядку, передбаченому законом.

В Україні здійснюють державну, громадську та інші екологічні експертизи.

Висновки державної екологічної експертизи є обов'язковими для виконання. При ухваленні рішення про подальшу реалізацію

об'єктів екологічної експертизи висновки державної екологічної експертизи враховуються нарівні з іншими видами державних експертиз.

Висновки громадської та інших екологічних експертиз мають рекомендаційний характер і можуть бути враховані при проведенні державної екологічної експертизи, а також при ухваленні рішень щодо подальшої реалізації об'єкта екологічної експертизи.

Державна екологічна експертиза організується і проводиться еколош-експертними підрозділами, спеціалізованими установами, організаціями або спеціально створюваними комісіями Міністерства екології і природних ресурсів України, Міністерства охорони здоров'я України, їх органами на місцях із залученням інших органів державної виконавчої влади.

До проведення державної екологічної експертизи можуть у встановленому порядку залучатися фахівці інших установ, організацій і підприємств, а також експерти міжнародних організацій.

Здійснення державної екологічної експертизи є обов'язковим для видів діяльності та об'єктів, які становлять підвищену екологічну небезпеку.

Громадська екологічна експертиза може здійснюватися в будь-якій сфері діяльності, яка потребує екологічного обґрунтування, з ініціативи громадських організацій або інших недержавних формувань.

Громадська екологічна експертиза може здійснюватися одночасно з державною шляхом створення на добровільних засадах тимчасових або постійних еколого-експертних колективів громадських організацій чи інших недержавних формувань.

Процедура проведення екологічної експертизи передбачає вирішення еколого-експертними органами або формуваннями завдань експертного дослідження й оцінку об'єктів екологічної експертизи, підготовку обґрунтованого об'єктивного еколого-експертного висновку.

Процедура проведення екологічної експертизи також передбачає:

- перевірку наявності і повноти необхідних матеріалів і реквізитів щодо об'єктів екологічної експертизи і створення еколого-експертних комісій (груп) відповідно до вимог законодавства (підготовча стадія);
- аналітичну обробку матеріалів екологічної експертизи, у разі потреби натурні обстеження і проведення на їх підставі порівняльного аналізу й часткових оцінок ступеня екологічної безпеки,

достатності ефективності екологічних обґрунтувань діяльності об'єктів екологічної експертизи (основна стадія);

- узагальнення окремих експертних досліджень, отриманої інформації і результатів діяльності об'єктів експертизи, підготовку висновку екологічної експертизи і подання його зацікавленим органам та особам (завершальна стадія).

Державну екологічну експертизу здійснюють у випадках:

- явної або потенційної небезпеки об'єктів екологічної експертизи для навколишнього природного середовища і здоров'я людей;
- ухвалення відповідного рішення Кабінетом Міністрів України, урядом Автономної Республіки Крим, місцевими радами народних депутатів або їх виконавчими комітетами, судом і правоохоронними органами відповідно до законодавства;

- зумовленості загальнодержавними екологічними інтересами. Державну екологічну експертизу видів діяльності та об'єктів, які становлять підвищену екологічну небезпеку, проводять після оголошення замовником через засоби масової інформації заяви про екологічні наслідки такої діяльності й подання еколого-експертним органам комплекту документів з обґрунтуванням оцінки її впливу на навколишнє середовище.

Порядок подання документації на державну екологічну експертизу визначає Кабінет Міністрів України.

Заява про екологічні наслідки діяльності має відбивати відомості про цілі й засоби здійснення діяльності, чинники, які впливають або можуть впливати на стан навколишнього природного середовища з урахуванням можливих екстремальних ситуацій, кількісних та якісних показників оцінки рівнів екологічного ризику такої діяльності, заходи, що гарантують здійснення діяльності відповідно до екологічних стандартів і нормативів, а також зобов'язання замовника екологічної експертизи щодо забезпечення вимог екологічної безпеки при здійсненні діяльності.

У матеріалах оцінки впливу на навколишнє природне середовище запланованої чи здійснюваної діяльності обґрунтовують її доцільність і способи реалізації, можливі альтернативні варіанти рішень, характеристику стану навколишнього середовища території, види і рівні впливу на нього за нормальних та екстремальних умов, можливі зміни його якісного стану, еколого-економічні наслідки діяльності, заходи для зменшення рівня екологічного ризику й забезпечення вимог екологічної безпеки.

Початком державної екологічної експертизи вважається день подання еколого-експертному органу комплекту необхідних ма-

теріалів і документів, а у разі потреби – й додаткової науково-дослідної інформації з тих питань, що виникли під час проведення експертизи.

Висновки державної екологічної експертизи мають містити оцінку екологічної припустимості й можливості ухвалення рішень щодо об'єкта екологічної експертизи й ураховувати соціально-економічні наслідки.

Реалізація проектів і програм або діяльності без позитивних висновків державної екологічної експертизи забороняється.

У разі негативної оцінки об'єктів державної екологічної експертизи замовник зобов'язаний забезпечити їх доопрацювання відповідно до вимог еколого-експертного висновку і своєчасне подання матеріалів на додаткову державну екологічну експертизу.

З метою інформування населення й узгодження дій з іншими об'єднаннями громадян суб'єкти громадської екологічної експертизи оголошують через засоби масової інформації заяву про проведення громадської екологічної експертизи, в якій указують відомості про склад громадського еколого-експертного формування, перелік фахівців, залучених до участі в експертизі, об'єкт експертизи, терміни її проведення.

Заяву про проведення громадської екологічної експертизи подають у відповідні місцеві ради депутатів, органи державної виконавчої влади та державної екологічної експертизи.

Висновки громадської екологічної експертизи можуть бути висвітлені в засобах масової інформації і направлені відповідним радам депутатів, органам виконавчої влади на місцях, органам державної екологічної експертизи, іншим зацікавленим органам, особам та замовникам об'єктів екологічної експертизи, стосовно яких вона проводилася.

Висновки екологічної експертизи мають таку структуру: вступна (протокольна), констатуюча (описова) й завершальна (оціночно-узагальнююча) частини.

У вступній частині містяться дані про орган, який проводив екологічну експертизу, склад експертів, указуються час проведення, найменування об'єкта екологічної експертизи, його кількісні і якісні показники, відомості про виконавців і замовників експертизи, про орган, що ухвалює рішення про реалізацію об'єкта експертизи.

У другій частині подається коротка характеристика видів запланованої чи здійснюваної діяльності, вказується її вплив на стан навколишнього середовища, здоров'я людей, ступінь екологічного ризику відповідних заходів, спрямованих на нейтралізацію

і попередження цього впливу, забезпечення вимог екологічної безпеки, охорону навколишнього середовища, раціональне використання й відтворення природних ресурсів.

У завершальній частині містяться узагальнена оцінка об'єкта екологічної експертизи, зауваження і пропозиції щодо вдосконалення обґрунтування його екологічного впливу, висновок про схвалення, повернення на доопрацювання або відхилення його від подальшого еколого-експертного розгляду з посиланням на відповідні нормативні документи, а також про можливість ухвалення рішення щодо подальшої реалізації об'єкта екологічної експертизи.

Органічно пов'язані з провадженнями у екологічних справах деякі провадження у справах земельних. До них, зокрема, можна віднести такі:

- провадження з передачі земельних ділянок у власність;
- провадження з надання земельних ділянок у користування;
- провадження із надання земель для ведення фермерського господарства;
- провадження із розв'язання земельних спорів;
- провадження з подання податкової декларації про податок на додану вартість;
- провадження з декларування доходів громадян.

Вирішення різних адміністративних справ на підставі адміністративних процесуальних норм, чим займаються виконавчо-розпорядчі органи та їх посадові особи, є їх повсякденною діяльністю.

Ті дії і заходи, які вони виконують з вирішення адміністративних справ в своїй сукупності, як вже було зазначено, є адміністративними провадженнями. Немає можливості охарактеризувати в жодному підрозділі всі класифікації адміністративних проваджень, досить ще раз нагадати, що вони є нормотворчими, установчими та правозастосовними в усій своїй різновидності.

3.13. Провадження із здійснення діловодства

Установи, організації, підприємства, організують діловодство у відповідності з інструкцією по діловодство, яка має бути розроблена в кожному суб'єкті управління і господарювання на основі наказу Міністерства юстиції України «Про затвердження правил організації діловодства і архівного зберігання документів

в державних органах, органи місцевого самоврядування, на підприємствах, установах і організаціях»³¹⁵.

Керівник установи відповідає за збереження службових документів і інформації, яка в них міститься, функціонування системи захисту документаційного фонду від незаконного доступу, втрати і несанкціоноване знищення документів, порушення правил користування документами. За зміст, якість підготовки і обертання на належному рівні документів, а також організації діловодства і збереження документів структурними підрозділами відповідають їх керівники.

Організація діловодства в установах покладається на самостійні структурні підрозділи по діловодству, документального забезпечення, загальні відділи, канцелярії, служби, відділи документування і тому подібне або особу, відповідальну за діловодство в установі – секретаря, діловода (далі служба діловодства).

Порушення правил поводження з документами тягне за собою дисциплінарну, адміністративну, цивільно-правову або кримінальну відповідальність. Об'єктом проваджень з діловодства є суспільні відносини, що виникають в роботі із документами.

Документ слід розглянути як засіб закріплення різними способами на спеціальному матеріалі інформації про факти, події об'єктивної дійсності та розумової діяльності людини. Залежно від матеріалу, що використовується для фіксування інформації, розрізняють документи на паперовій основі, на фотоплівці, магнітній стрічці, дискеті, лазерному диску тощо.

Провадження із діловодства – це діяльність окремих працівників або установи, організації щодо створення документаційно-інформаційної бази на різних носіях для використання суб'єктами управління в процесі реалізації їх функцій.

Суб'єктами провадження із діловодства є органи державної влади, місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації незалежно від форми власності, об'єднання громадян, фізичні особи, які здійснюють документування та організацію роботи з документами.

Документи, задіяні в документаційному провадженні можуть бути класифіковані за такими ознаками:

- за змістом: з адміністративних питань, з бухгалтерського обліку, планування та ін.;

³¹⁵ Наказ Міністерства юстиції України «Про затвердження правил організації діловодства і архівного зберігання документів в державних органах, органи місцевого самоврядування, на підприємствах, установах і організаціях» від 18.06.2015 № 1000/5.URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0736-15>

- за походженням: службові, особисті;
- за терміновістю: термінові, нетермінові;
- за доступністю: секретні, особливо секретні, для службового використання, несекретні;
 - за формою: типові, індивідуальні;
 - за термінами зберігання: тимчасового зберігання довготермінового, постійного;
 - за характером інформаційних зв'язків: вхідні, вихідні, внутрішні;
 - за типом носіїв: паперові, електронні;стрічкові;
 - за назвою: акти, інструкції, протоколи, накази, звернення та ін.

Провадження із здійснення діловодства можна розглянути в двох частинах:

а) діловодство – робота з документами від початку їх утворення до здачі в архів;

б) документообіг – рух службових документів з часу їх утворення або одержання суб'єктом управління до часу завершення виконання, надсилання або знищення.

Основними завданнями служби діловодства є встановлення єдиного порядку роботи з документами в установі, документальне забезпечення на основі використання сучасної техніки, автоматизованої технології роботи з документами і скорочення кількості документів.

Основу інформаційної сфери будь-якого підприємства, організації, установи складають традиційні машинописні, рукописні, друковані документи. Інформація, яку вони містять, може бути використана тільки внаслідок здійснення відповідного провадження, яке складається із діловодних операцій (процедур). Діловодні операції займають значну частку у загальному обсязі управлінської праці. Діловодство, забезпечуючи контроль за виконанням документів і прийнятих рішень, сприяє зміцненню державної та виконавчої дисципліни. Від правильної організації діловодства залежить повнота комплектування Національного архівного фонду. Вдосконалення діловодства здійснюють відповідно до державних стандартів і основних положень Єдиної державної системи діловодства (ЄДСД).

Основні функції служби діловодства:

- прийом, реєстрація, розподіл документів і доведення їх до виконавців;
- оформлення і відправка вихідних документів;
- стенографування і друкування документів;

- контроль за виконанням документів;
- формування справ і здача їх в архів;
- зберігання і забезпечення використання документів;
- методичне керівництво службою документації у всіх структурних підрозділах;
- підвищення кваліфікації працівників установи щодо роботи з документами;
- контроль за веденням операцій з документами.

Документообіг в установі існує у вигляді потоків документів, які циркулюють між пунктами опрацювання інформації (керівниками установи і структурних підрозділів, фахівців) і пунктами технічного опрацювання документів (експедиція, машбюро, копіювально-розмножувальна служба).

Розрізняють потоки:

- вхідних документів (документи, які надходять з інших (вищих) інстанцій і які скеровуються керівникам, структурним підрозділам, окремим виконавцям);
- вихідних документів (документи, створені в установі для скерування адресатам за її межами);
- внутрішніх документів (документи, які створені і циркулюють в установі та не виходять за її межі).

Будь-який документ, незалежно від того потоку, у якому він знаходиться (проектному, технологічному, нормативному, адміністративному, фінансовому), має прямиий або опосередкований зв'язок з продукцією підприємства. Документообіг різномірних потоків у спільному середовищі дає змогу відображати зв'язки між технічними, адміністративними, нормативними, фінансовими та іншими документами. Кожен з документів рухається у власному потоці, розробляється і маршрутизується різними користувачами. Спільне середовище лише відображає зв'язки і дає змогу (за наявності прав) одержати інформацію не тільки про технічні дані виробу, а й про маркетингові, фінансові, адміністративні документи щодо нього³¹⁶.

Під документопотоком розуміють рух документів, які циркулюють між пунктами опрацювання і створення інформації (керівниками організації і структурних підрозділів, спеціалістами) і пунктами технічного опрацювання документів (експедицією, секретаріатом, канцелярією тощо).

³¹⁶ Діловодство. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%94%D1%96%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%B4%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE>

Документопотік характеризується такими параметрами:

- змістом або функціональною належністю;
- структурою;
- режимом або циклічністю;
- спрямованістю;
- обсягом.

Зміст документопотоку характеризується складом документів, які до нього входять і складом інформації, яка закріплена у цих документах.

Структура документопотоку описується ознаками, відповідно до яких документи можуть бути класифіковані, індексовані, сформована система довідкового апарату за документами організації. Структура документопотоків відповідає функціонально-цільовому призначенню документів, які його складають.

Режим або циклічність документопотоку визначається зміною у часі його інформаційного навантаження. Зміни можуть бути пов'язані із сезонним зменшенням ділової, політичної, управлінської активності, внутрішніми ритмами роботи організації.

Напрямок документопотоку залежить від конкретної технологічної ланки опрацювання документів: (документи, що реєструються і документи, що не реєструються; документи з контролем виконання і без контролю тощо). На напрям документопотоку впливає також спосіб оцінки і засвідчення документів, які складають цей потік: узгодження, затвердження, ознайомлення тощо.

Об'єм документопотоку вимірюється кількістю документів або обсягом інформації, яка міститься в документах (аркуші, знаки, кількість доручень, виконавців тощо) за певний період. Зміни можуть бути пов'язані із сезонним зменшенням ділової, політичної, управлінської активності, внутрішніми ритмами роботи організації.

Стрімкий розвиток в нинішній час одержали технології переведення паперових документів у електронну форму з метою реалізації електронного документообігу. Етапи переведення документа у електронну форму:

а) сканування документа і створення його електронної копії у вигляді зображення (образ документа). У процесі сканування виконується візуальний контроль якості;

б) розпізнавання сканованих документів – переведення зображення у текстовий документ.

Переведення кожного із видів документів у електронну форму має такі особливості:

- для фотографій достатньо їх електронного зображення;
- при переведенні текстів – їх необхідно розпізнати, можливо, відновити форматування;
- при введенні анкет, бюлетенів для голосування тощо, як правило, не потрібно зображення власне документа, а достатньо введеної інформації.

Управлінська документація визначається згідно з Державним класифікатором управлінської документації ДК 010-98, в якому передбачені вимоги до оформлення документів та їх класифікація за змістом та призначенням.

Кабінет Міністрів України прийняв спеціальну Постанову про документування управлінської документації в електронній формі та організацію роботи з електронними документами в діловодстві, електронного міжвідомчого обліку та типову інструкцію з діловодства в міністерствах, інших центральних органах та місцевих органах виконавчої влади³¹⁷.

Основним завданням служби діловодства є встановлення в установі єдиного порядку документування управлінської інформації і роботи з документами із застосуванням сучасних автоматизованих систем, методичне керівництво і контроль за дотриманням встановленого порядку роботи з документами в структурних підрозділах установи. Служба діловодства відповідно до покладених на неї завдань:

- розробляє інструкцію установи з діловодства та номенклатуру справ установи;
- здійснює реєстрацію та веде облік документів;
- організовує документообіг, формування справ, їх зберігання та підготовку до передачі до архівного підрозділу або особі, відповідальній за ведення архіву установи (далі – архів установи);
- забезпечує впровадження та контролює дотримання структурними підрозділами установи вимог інструкцій установ, регламентів та національних стандартів;
- вживає заходів до зменшення обсягу службового листування в установі та на підприємствах, в установах, організаціях, що належать до сфери її управління;
- проводить регулярно перевірку стану діловодства в структурних підрозділах установи, а також на підприємствах, в установах, організаціях, що належать до сфери її управління;

³¹⁷ Постанова Кабінету Міністрів України «Про деякі питання документування управлінської діяльності» від 17 січня 2018 року № 55. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/55-2018-%D0%BF>

- бере участь у впровадженні та використанні інформаційно-телекомунікаційної системи діловодства в установі;
- здійснює контроль за своєчасним розглядом та проходженням документів в установі;
- забезпечує дотримання єдиних вимог щодо підготовки документів та організації роботи з ними в умовах електронного документообігу; проводить аналіз інформації про документообіг, необхідної для прийняття управлінських рішень;
- організовує збереження документаційного фонду установи та користування ним;
- ініціює та бере участь в організації підвищення кваліфікації працівників установи з питань діловодства;
- засвідчує гербовою печаткою документи, підписані керівництвом установи.

Вище вже було зазначено, що будь-який державний орган, підприємство, установа, організація, їх посадові особи, а також об'єднання громадян у процесі своєї діяльності тією чи іншою мірою пов'язані з документами, їх виданням, зберіганням тощо, тобто з діловодством. У документах відбивається різноманітна діяльність державних органів, у тому числі й їх відносини з громадянами.

Як бачимо, діловодство – це діяльність, спрямована на створення документів і контроль за відповідністю їх нормативно-правовим актам, забезпечення руху документів, їх зберігання і схоронності відомостей, що містяться в них.

Необхідність належного здійснення діловодства і його удосконалення зумовлено багатьма обставинами.

Насамперед, ускладнюються функції державного управління, у зв'язку з чим підвищуються вимоги до складання документів, їх оформлення й обробки. Необхідно також урахувати бурхливий ріст комп'ютеризації цих процесів, широке впровадження в повсякденну діяльність державних органів вискоелективної копіювальної техніки.

Оволодіння прийомами раціональної роботи з документами – найважливіший напрямок підвищення ефективності управлінської праці, який дозволяє уникнути невиправданих часових витрат, зосередити зусилля керівників на оперативному й якісному розв'язанні конкретних адміністративних справ. Водночас недотримання вимог і правил діловодства позначається на рівні державної дисципліни, порушення якої спричиняє збої не лише в роботі конкретного органу, його структурного підрозділу, а й у взаємодії його з іншими суб'єктами, в тому числі з громадянами. Більше того,

такі порушення часто стають причиною виникнення конфліктних ситуацій, правових спорів, розв'язання яких, у свою чергу, збільшує й без того досить високу завантаженість органів, що здійснюють юрисдикційну діяльність.

До найважливіших факторів, які зумовлюють необхідність належного ведення діловодства, слід віднести забезпечення прав та інтересів громадян, котрі вступають у правовідносини з органами держави. Не секрет, що значна частина порушень прав громадян пов'язана з неналежним оформленням документів, недотриманням правил їх реєстрації та руху. Приміром, втрата того чи того документа може викликати значні часові витрати, пов'язані з його відновленням, витрати матеріального й морального характеру, а це, звичайно, негативно впливає на відносини громадянина й держави в особі її органів та посадових осіб. Тобто є підстави стверджувати, що дотримання належного порядку при здійсненні цього виду діяльності є однією з гарантій дотримання, реалізації й охорони прав і свобод громадян. Отже, як бачимо, діловодство – це діяльність, яка тією чи тією мірою зачіпає всі сфери життя суспільства. Особливо це стосується діяльності органів правосуддя, прокуратури, поліції, інших правоохоронних органів.

Можна виділити низку аспектів діловодства.

Насамперед, це юридичний аспект, який пов'язаний із розв'язанням питань забезпечення законності й дисципліни у сфері діловодства, необхідністю офіційного закріплення вимог, пропонованих до документів у відповідних нормативно-правових актах – наказах, інструкціях, положеннях тощо, та неухильного їх дотримання.

Не менш важливим є й організаційний аспект, який виявляється в налагодженні різноманітних і досить складних відносин організаційного характеру, що складаються між державними органами, підприємствами, установами, організаціями, їх структурними підрозділами з приводу створення документів, їх обробки і т. ін. При цьому на перший план виступає чітке визначення функцій і повноважень кожного з суб'єктів таких відносин.

Дедалі більшої актуальності набуває економічний аспект діловодства, пов'язаний з економічною доцільністю, оптимальністю його здійснення, особливо з огляду на величезну кількість різноманітних документів, використовуваних сьогодні в діяльності різних органів та організацій.

Базовим поняттям у цьому виді адміністративно-процесуальної діяльності є поняття документа. Походить воно від латинського

слова «documentum», яке означає свідоцтво, вірець. По своїй суті документ – це носій якої-небудь інформації. У більш строгому значенні – це засіб закріплення інформації про факти, події, явища об'єктивної дійсності й діяльності людини, оформлений відповідно до визначених вимог, який забезпечує можливість здійснення різних управлінських дій, а також відбиває ті чи ті аспекти правового стану суб'єктів правовідносин.

В зв'язку з різновидністю документів, слід докладніше зупинитись на класифікації документів.

За ступенем первинності тексту виділяються оригінали і копії документів. Оригіналом є документ, який виходить від компетентного органу чи посадової особи, складений в остаточній редакції й оформлений із дотриманням установлених вимог.

Копія – це документальне відтворення всіх реквізитів оригінального документа. Вона може мати два види: факсимільна і вільна. Факсимільна копія – це документ, який відбиває абсолютно всі особливості оригінального документа. Найпоширенішими документами цього виду є ксерокопії. У вільній копії також відбивається вся інформація, яка міститься в справжньому документі, але при цьому графічне розташування матеріалів може бути іншим, аніж в оригіналі. Особливим різновидом копій є дублікат – тобто копія, що створена замість утраченого або ушкодженого оригінального документа.

За ступенем відбиття змісту документа можна виділити документи, видані в повному обсязі, і виписки з документів, що цілком відтворюють лише певну частину документа. Прикладом такого виду може бути виписка з трудової книжки, яка містить відомості про трудову діяльність людини за певний період часу.

Залежно від обсягу питань, відображених у документі, останні поділяються на прості і складні. До простих належать документи, які розв'язують якесь одне питання, наприклад, наказ про призначення на посаду конкретної особи. У складних документах зачіпається кілька питань, як правило, розподілених по пунктах або розділах документів. Прикладом може бути протокол засідання колегіального органу, в якому показано хід і результати розгляду кількох питань.

Різною є й техніка внесення інформації в документ. Виділяють рукописні, машинописні документи, документи, що містять аудіо-й відеоінформацію, фотодокументи. Сьогодні найпоширенішими є тексти та інша інформація, внесені в документи за допомогою комп'ютерної техніки.

Ще один критерій класифікації документів – характер викладу змісту документа. З цього погляду можна виділити індивідуальні, трафаретні й типові документи. Особливістю документів першого виду є відносно вільний виклад змісту, наприклад, автобіографія. З урахуванням подібності певних управлінських дій пов'язане складання трафаретних документів, наприклад, заява громадянина про прийняття на роботу. Якщо треба закріпити конкретну документальну форму, застосовують типові документи – заздалегідь розробляється текст, який потім доповнюється інформацією, необхідною в конкретному випадку. Прикладом такого документа може бути типова угода, в яку вносять відомості про осіб, котрі її укладають, дату укладання та дані, що конкретизують її зміст.

Однією з найважливіших є класифікація документів за їх назвами. Тут виділяються накази, протоколи, стенограми, рішення, резолюції, доповідні записки, доповіді, положення, статuti тощо. Такі документи групуються залежно від приналежності до функцій управління, які вони обслуговують. Так, з урахуванням зазначених критеріїв групуються документи в Переліку типових документів, які створюються в процесі діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, інших установ, організацій і підприємств, із визначенням термінів їх зберігання.

Щодо документів, які видаються в управлінській діяльності, зазначений Перелік виділяє такі розділи: організація системи управління; прогнозування, планування, ціноутворення; фінансування, кредитування, податкова політика; облік і звітність; організація використання трудових ресурсів; робота з кадрами; соціально-культурний розвиток населення; науково-інформаційна діяльність; економічне, науково-технічне і культурна співпраця із зарубіжними країнами; матеріально-технічне забезпечення; адміністративно-господарське обслуговування; діяльність громадських організацій. У свою чергу в кожному з розділів типові документи ще більше деталізуються залежно від управлінських функцій. Зокрема, в розділі організації системи управління виділяються документи, пов'язані з розпорядницькою діяльністю, контролем, організаційними засадами управління, правовим забезпеченням управління, організацією документального забезпечення управління і відомчого зберігання документів. Указуються й конкретні документи. Наприклад, щодо здійснення контролю виділяються:

– документи (акти, доповіді, довідки, огляди) про перевірку виконання Конституції і законів України, актів Президента України, постанов Верховної Ради України, актів Кабінету Міністрів

України, рішень місцевих органів виконавчої влади і самоврядування:

а) за місцем перевірки та в організації, яка здійснює перевірку;
б) в інших організаціях;
– документи (програми, доповідні записки, довідки, акти, висновки, звіти) про перевірку виконання рішень колегій, наказів центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій:

а) за місцем перевірки та в організації, яка здійснює перевірку;
б) в інших організаціях;
– переписка про перевірку виконання розпорядничьких документів органів державної влади і місцевого самоврядування;

– документи (довідки, доповідні записки, довідки, акти) комплексних ревізій і перевірок установ, організацій, підприємств органами виконавчої влади (за винятком документів періодичних бухгалтерських ревізій):

а) за місцем ревізії та в організації, яка здійснює перевірку;
б) в інших організаціях;
– переписка з органами виконавчої влади, місцевого самоврядування про проведення і результати ревізій, перевірок; про організацію і поліпшення контролю і перевірки виконання;

– журнали обліку ревізій, перевірок і контролю за виконанням їх рекомендацій;

– документи (довідні записки, звіти, довідки, переписка) про виконання пропозицій за результатами обстежень, перевірок і критичних виступів у засобах масової інформації;

– звернення (пропозиції, заяви, скарги) громадян:

а) які містять пропозиції про істотні зміни в роботі установ, організацій, підприємств або про усунення серйозних недоліків і зловживань;

б) особистого або другорядного характеру;

– документи (аналітичні довідки, огляди, доповідні записки, аналізи) про стан роботи з розгляду пропозицій, заяв і скарг громадян:

а) за місцем складання;

б) в інших організаціях;

– переписка про перевірку пропозицій, заяв і скарг громадян.

У Переліку документів чітко закріплено терміни зберігання документів залежно від того, надходять чи не надходять документи в державні архіви. Зазначення підпунктів «а» і «б» пов'язано з конкретними термінами зберігання документів.

Низка нормативно-правових документів Кабінету Міністрів України регламентує особливості здійснення діловодства, зумовлені необхідністю зберігання таємності інформації. Нормативно-правові акти з таємного діловодства прийняті Міністерством оборони України, Міністерством внутрішніх справ України, Службою безпеки України, Генеральною прокуратурою України, Державною службою спеціального зв'язку та захисту інформації та в інших центральних органах виконавчої влади.

Документування управлінської діяльності – це фіксація за встановленими правилами на паперових або магнітних носіях управлінських дій, тобто створення документів. Підставою для створення документів є необхідність засвідчення наявності та змісту управлінських дій, а також передачі, зберігання, використання інформації упродовж визначеного часу.

Управлінська діяльність здійснюється шляхом видання розпорядничих документів. Розпорядничі документи, що надходять в установу від вищих органів, мають бути доведені до організацій, які належать до сфери її управління. Такі документи у вигляді ксерокопій розсилаються разом із супровідним листом. Документи, видавані на підставі розпорядничих документів вищих органів, мають обов'язково містити посилання на останні із зазначенням найменування цих документів, а також дат, номерів і заголовків.

В нормативних актах із здійснення діловодства є також положення, які стосуються документів, створюваних колегіальними органами. Зокрема, процес обговорення питань та рішень, ухваленних колегіальними органами на зборах, засіданнях, радах, фіксується в протоколах, які потім оформляються на підставі записів і стенограм, зроблених у ході засідання.

Якщо хід засідання колегіального органу стенографується, зміст самих виступів до протоколу не заносять, а додають розшифровану й належно оформлену стенограму. У разі фіксації ходу засідання на магнітній плівці записані на ній тексти передрукуюються й уносяться до протоколу.

Інформування відповідних організацій про рішення колегіальних органів здійснюється шляхом пересилання останніх. Оперативний зв'язок з організаціями, установами та громадянами здійснюється листуванням.

Централізоване прийняття всіх документів, які надходять в установу, здійснює канцелярія. У неробочий час документи можуть бути прийняті черговим працівником.

Усі конверти в канцелярії розкривають, за винятком тих, які мають позначку «особисто». Якщо конверт ушкоджений, то про це обов'язково роблять позначку в поштовому реєстрі. Конверти зберігають і додають до документа в тому разі, якщо тільки за ними можна встановити адресу відправника, час відправлення й одержання документів. Це роблять і тоді, коли в конверті відсутні окремі документи або встановлено невідповідність номерів документів номерам на конверті. Неправильно оформлені, ушкоджені або направлені не за адресою документи повертають відправнику або пересилають адресату. Всі документи, що надійшли в установу, підлягають обов'язковому попередньому розгляду. Це зумовлено тим, що серед них треба виділити такі, що вимагають обов'язкового розгляду їх керівництвом установи або виконавцями відповідно до функціональних обов'язків, а також необхідністю реєстрації і встановлення термінів виконання. Попередній розгляд здійснює керівник канцелярії або уповноважені на це особи в день одержання документів або в перший робочий день у разі надходження їх у неробочий час. Що стосується доручень вищих органів, телеграм і телефонограм, то їх розглядають негайно. Керівництву установи в першочерговому порядку передають закони України, акти й кореспонденцію Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради України, органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, а також документи щодо принципів діяльності установи, які вимагають розв'язання їх керівництвом. Інші документи передаються в структурні підрозділи й безпосередньо виконавцям.

Важливим етапом роботи з документами є їх реєстрація, тобто фіксація фактів створення або надходження документа, яка здійснюється шляхом проставлення на ньому умовної позначки – реєстраційного індексу – з подальшим записом необхідних відомостей про документ у відповідних реєстраційних формах. Метою реєстрації є забезпечення обліку документів, а також контролю за виконанням і оперативним використанням інформації, що в них міститься.

Реєстрації підлягають документи, створювані й використовувані в установі, а також ті, що надходять від інших органів, установ, організацій та громадян. Головним принципом реєстрації документа є однократність, тобто кожен документ у даній установі реєструється тільки один раз. Вхідні документи реєструють у день надходження або не пізніше наступного дня, якщо документ надійшов у неробочий час, а створені – у день їх підписання або

затвердження. При цьому документи реєструють у межах їх груп залежно від назви, виду, автора і змісту. Так, окремо реєструють закони України, акти і кореспонденцію Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, бухгалтерські документи і т. ін. Реєстраційний індекс складається з порядкового номера в межах групи документів, що реєструються, й доповнюється індексами за номенклатурою справ, питань діяльності, кореспондентів і т. ін. Для реєстрації всіх документів застосовується єдина реєстраційно-контрольна картка. Іншою формою реєстрації є журнальна форма, яка допускається в установах із порівняно невеликим обсягом документообігу – 500 – 600 одиниць на рік.

Значна увага приділяється складанню й оформленню службових документів.

Насамперед, це чітко визначений формат паперу: А-3, А-4, А-5. Складання документів на папері іншого формату не дозволяється.

Як правило, всі службові документи оформляються на бланках відповідної установи, які виготовляються згідно з вимогами державних стандартів. Є два види бланків: для листів і загальний бланк для інших видів організаційно-розпорядницьких документів. Не на бланках оформляються деякі внутрішні документи, наприклад, заяви працівників, службові довідки, а також документи, створені від імені кількох організацій.

З метою прискорення виконання документів і належного формування справ у діловодстві встановлено, що кожен документ має містити одне питання, за винятком протоколів, наказів, планів, звітів та узагальнюючих документів.

Інформація, яка міститься в документі, має бути аргументованою, викладеною стисло, грамотно, зрозуміло й об'єктивно, без повторень і використання слів та зворотів, що не мають смислового навантаження. При цьому зміст документа має бути пов'язаний зі змістом раніше виданих документів щодо цього питання.

Текст документа оформляється як суцільний складний текст, анкета або таблиця. Суцільний складний текст має містити граматично й логічно узгоджену інформацію про управлінські дії. Він використовується при складанні правил, положень, листів, розпорядницьких документів. Як правило, тексти розпорядницьких документів і листів складаються з двох частин. У першій викладаються підстави або обґрунтування складання документа, а в другій – висновки, пропозиції, рішення, розпорядження або прохання.

Форма анкети використовується у разі викладення цифрової або словесної інформації про один об'єкт за певним обсягом

ознак. Такі тексти характерні для організаційно-розпорядничьких документів, документів щодо матеріально-технічного постачання, фінансових т. ін. Форма таблиці доцільна у разі викладення цифрової або словесної інформації про кілька об'єктів за низкою ознак, наприклад, у планових, звітно-статистичних документах.

Щодо оформлення службових документів, то тут слід відзначити обов'язковість реквізитів і стабільний порядок їх розміщення. Так, мають бути вказані найменування установи, прізвище автора документа та його код, код форми документа, назва виду документа, дата, індекс, заголовок до тексту, текст, підпис, візи, позначка про виконання документа й направлення його в справу. В установлених законом випадках робиться позначка про державну реєстрацію. Найменування установи має відповідати найменуванню, зазначеному в положенні (статуті) про неї. Скорочене найменування можна використовувати тільки у випадку, якщо воно офіційно зафіксовано в положенні (статуті) установи. Назва виду документа (наказ, розпорядження, рішення і т. ін.) указується на бланку друкованим або машинописним способом і повинна відповідати компетенції установи, змісту управлінської діяльності. Заголовок тексту документа має відбивати зміст документа, бути максимально коротким і ємним, точно передавати зміст тексту і при цьому граматично узгоджуватися з назвою документа. Якщо в документі йдеться про кілька питань, заголовок може бути узагальненим.

Усі службові документи підлягають датуванню. Датою документа вважається дата його підписання, а для документа, ухваленого колегіальним органом, – дата ухвалення. У випадку, якщо документ підлягає затвердженню, датою є дата затвердження. Дату на документі проставляє особа, котра його підписує або затверджує, у момент здійснення цих дій. Усі службові позначки на документах, пов'язані з їх проходженням та виконанням, підлягають обов'язковому датуванню і підписанню.

Індексація документів – це присвоєння їм умовних позначок – індексів, які проставляють під час реєстрації й означають місце складання, виконання і зберігання документів. Індеси вхідних і створюваних установою документів складаються з порядкових номерів у межах групи реєстрованих документів і відповідно до завдань пошуку можуть доповнюватися індексами за номенклатурою справ, питаннями діяльності, виконавцями тощо. Складові індексу відокремлюються одна від одної косою рисою. Індекс спільного нормативного акта має складатися з індексів установ, які його видали.

У разі потреби в оцінці доцільності документа, його обґрунтованості й відповідності вимогам законодавства здійснюється узгодження проекту документа.

Узгодження може здійснюватися як в установі (із структурними підрозділами, з посадовими особами, які відповідно до компетенції займаються питаннями, порушеними в проекті документа, – внутрішнє), так і за її межами (зовнішнє).

Внутрішнє узгодження здійснюється візуванням проекту документа посадовою особою. Віза включає особистий підпис, ініціали і прізвище особи, котра візує документ, і дату візування. У разі потреби вказується посада цієї особи.

Зауваження і пропозиції до проекту документа викладають на окремому аркуші, про що на проекті роблять відповідну позначку.

Зауваження обов'язково доповідаються особі, котра підписує документ.

Проекти нормативно-правових актів установи перевіряють працівники юридичної служби установи на відповідність їх законодавству і візують на першому зразку на зворотній стороні останнього аркуша проекту.

Зовнішнє узгодження проектів документів оформляється відповідним грифом. Гриф узгодження ставиться нижче від підпису на лицьовій стороні останнього аркуша проекту документа і включає слово «Узгоджено», посаду особи, з котрою узгоджується проект, її особистий підпис і дату узгодження. У випадку, якщо узгодження стосується більше як трьох установ, складається «аркуш узгодження», про що робиться позначка в документі на місці грифа узгодження.

Засвідчення документа здійснюється шляхом його підписання, затвердження й проставлення печатки.

Документи підписують посадові особи відповідно до їх компетенції. В установах, що діють на засадах єдиноначальності, документи підписує тільки керівник або його заступник, причому підпис складається з найменування посади особи, котра підписує, особистого підпису, ініціалів і прізвища. У разі направлення документа одночасно кільком установам вищого рівня керівник підписує всі його примірники. Якщо документ направляється одночасно кільком організаціям, які належать до сфери управління установи, підписується тільки оригінал. При цьому його залишають у справах установи, а на місця розсилають завірені канцелярією примірники.

Документи підписує, як правило, одна особа. У випадках, якщо за зміст документа несуть відповідальність кілька осіб, наприклад,

при складанні фінансових документів, він підписується двома або кількома особами, підписи котрих розміщуються один під одним відповідно до посад. У разі підписання документа кількома особами, котрі мають однакові посади, їхні підписи розміщуються на одному рівні. Документи колегіальних органів підписують головуючий на засіданні цього органу і секретар.

Документи можуть підписувати особи, котрі виконують обов'язки конкретної посадової особи, або її заступники. При цьому обов'язково вказуються посада особи, котра підписала документ, та її прізвище з додаванням у тексті підпису позначок «в. о.», «заст.».

Особливим способом засвідчення документа після підписання є його затвердження відповідними органами або посадовими особами, до компетенції яких належить розв'язання порушених у ньому питань.

На документах, які засвідчують права громадян та юридичних осіб або фіксують факт витрат коштів і матеріальних цінностей, підпис відповідальної особи має бути заверений гербовою печаткою. Гербова печатка ставиться також на положеннях, статутах, угодах, свідоцтвах, дорученнях.

В окремих випадках на документах має бути резолюція відповідної посадової особи.

Резолюція – це напис на документі, зроблений керівником установи, який містить указівки щодо виконання документа.

Резолюція складається з таких елементів: прізвище виконавця (виконавців), зміст доручення, термін виконання, особистий підпис керівника, дата. У випадку, якщо доручення дається кільком посадовим особам, головним виконавцем вважається особа, визначена в дорученні першою, якщо в документі не обумовлено іншого. Для виконання доручення такій особі надається право залучати інших виконавців і координувати їх роботу.

На документах з термінами виконання, які не потребують інших указівок, у резолюції визначаються: виконавець, підпис автора резолюції, дата. Як правило, на документі має бути тільки одна резолюція. Інші резолюції можливі тільки тоді, коли виникає необхідність деталізації порядку виконання документа.

Під час проходження документа в установі обов'язково робляться такі позначки:

- про надходження (реєстрацію) документа – на нижньому правому полі першого аркуша документа (скорочене найменування установи, дата надходження та індекс документа);

- про взяття документа на контроль – на лівому полі першого аркуша документа на різні заголовка до тексту (слово «Контроль» або буква «К»);

- про виконання документа й направлення його в справу – на нижньому лівому полі першого аркуша документа (коротка довідка про виконання, якщо немає документа про виконання; слова «У справу» і номер справи, в якій документ зберігатиметься, дата направлення документа в справу, посада і підпис виконавця).

На кожному документі має бути позначка про безпосереднього виконавця – його прізвище й номер службового телефону (на лицьовій або зворотній стороні останнього аркуша).

Копія документа виготовляється й видається тільки з дозволу керівника установи або керівника відповідного структурного підрозділу. Установа може засвідчувати копії тільки тих документів, які створені в її межах (це правило не поширюється на архівні установи, державні нотаріальні контори і приватних нотаріусів).

Інструкція визначає порядок оформлення додатків до документів.

Додатки деталізують і роз'яснюють окремі питання документа або проблему загалом. Про наявність додатка вказується в тексті документа або після тексту – перед підписом. Наприклад, додатком до Інструкції з діловодства є приблизний перелік документів, які не підлягають реєстрації діловодною службою. Зокрема, до них належать:

- листи, які надійшли в копії до відома;
- телеграми й листи про дозвіл на відрядження й відпустки;
- повідомлення про засідання, наради, збори і порядок денний;
- графіки, наряди, заявки, рознарядки;
- інформація, надіслана до відома;
- навчальні плани, програми (копії);
- рекламні повідомлення, плакати, програми нарад, конференцій і т. ін.;

- преїскуранти (копії);
- норми витрати матеріалів;
- вітальні листи й запрошення;
- друковані видання (книги, журнали, бюлетені);
- наукові тематичні звіти;
- місячні, кварталні, піврічні звіти;
- форми статистичної звітності.

Додатки до документів можуть бути трьох видів:

- додатки, які затверджуються або вводяться в дію розпорядницькими документами;

– додатки, які роз'яснюють або доповнюють зміст основного документа;

– додатки, які є самостійними документами і розсилаються із супровідним листом.

Додатки оформляються на стандартних аркушах і мають усі необхідні для конкретного виду документа реквізити.

Порядок розмноження документів засобами множувальної техніки визначає керівник установи, а необхідність розмноження окремих документів – керівники структурних підрозділів. Розмноження невеликих за обсягом документів може здійснюватися безпосередньо за допомогою засобів оргтехніки. Розмножувати великі за обсягом документи має спеціалізований підрозділ (множувальний цех) за такими правилами:

- для виконання множувальних робіт виконавець заповнює замовлення, яке підписує керівник структурного підрозділу;
- документи на розмноження передаються в множувальний цех разом із замовленням, якому присвоюється номер, відзначається дата його передачі, встановлюється термін виконання замовлення;
- замовлення реєструються в спеціальному журналі обліку роботи множувального цеху. Особа, котра одержує розмножений документ, розписується на замовленні з позначкою дати одержання;
- оригінали документів після виготовлення з них копій повертаються за приналежністю.

Свої особливості має підготовка й оформлення документів до засідань колегіальних органів.

Засідання колегіальних органів проводяться відповідно до затверджених планів їх роботи та мірою необхідності. У плані роботи вказуються зміст питань, дата розгляду, прізвище доповідача, структурний підрозділ, який готує документи для розгляду, термін подачі документів. Керівники структурних підрозділів завчасно подають для включення в план роботи колегіального органу перелік питань, які вони вважають за необхідне розглянути на його засіданні. До переліку додається довідка про мотиви внесення питання на розгляд.

Документи з питань, які виносяться на розгляд колегіального органу, слід подавати не пізніше ніж за п'ять днів до засідання. До них належать:

- доповідна записка (адресована колегіальному органу), в якій ґрунтовно викладено питання з висновками та пропозиціями;
- проект рішення колегіального органу, а у разі потреби і проект наказу;

- довідка про узгодження проекту із зацікавленими структурними підрозділами та іншими установами;
- список осіб, котрі запрошуються на засідання колегіального органу.

Про кожні збори колегіального органу складається протокол, який оформляється відповідно до правил.

Закріплено і порядок обробки та розсилання вихідних документів.

Вихідні документи, в тому числі виготовлені на комп'ютері, обробляються й розсилаються централізовано в день їх одержання від структурних підрозділів або не пізніше ніж наступного робочого дня. Не допускається розсилання або передача документів без реєстрації їх у канцелярії. При цьому обов'язково перевіряється:

- правильність оформлення документа і розміщення на ньому всіх реквізитів;
- правильність зазначення адреси;
- наявність усіх необхідних підписів як на документі, так і на додатках до нього;
- наявність віз на копії документа, яка залишається в справі установи;
- наявність на документі позначки про додаток;
- відповідність кількості примірників кількості адресатів.

На оригіналах документів, які підлягають поверненню, на верхньому правому полі першої сторінки ставиться штамп «Підлягає поверненню». Документи, що посилаються одночасно тому самому адресату, вкладаються в один конверт, і на конверті проставляються реєстраційні номери всіх документів.

У реєстраційній картці або журналі вказуються номер вихідного документа, дата реєстрації, заголовок (короткий зміст) документа і номер справи, в якій зберігатиметься його копія. Оригінали наказів, планів, звітів, протоколів тощо залишаються в установах, які є авторами цих документів. У інші установи посилаються їх засвідчені копії.

Один із найважливіших етапів належного здійснення діловодства – організація контролю за виконанням документів. Контролю підлягають зареєстровані документи, в яких установлено те чи те завдання.

Контроль за виконанням документів включає такі види робіт:

- поставлення документів (доручень) на контроль, формування картотеки контрольованих документів;
- перевірка своєчасного доведення документів до виконавців;

- попередні перевірки і регулювання ходу виконання;
- облік та узагальнення результатів контролю за виконанням документів (доручень);
 - інформування керівника про хід і результати виконання документів (доручень);
 - зняття документів з контролю;
 - формування картотеки виконаних документів.

Документ вважається виконаним тільки тоді, коли поставлені в ньому питання розв'язано і кореспонденту дано відповідь по суті. Після виконання документ знімають з контролю. Зняти документ із контролю може тільки та особа, котра поставила його на контроль.

Цілі оптимізації роботи з документами і подальшим їх використанням передбачають необхідність складання номенклатури й формування справ та їх зберігання.

Номенклатура справ – це систематизований перелік найменувань справ, створюваних в установі, оформлений у відповідному порядку із зазначенням термінів зберігання.

Вона є обов'язковим для кожної установи документом, складається для створення в установі єдиної системи справ, забезпечення їх обліку, швидкого розшуку документа за його змістом та видом, добору документів на державне зберігання в процесі діловодства.

Є три види номенклатури справ: типова, зразкова й індивідуальна.

Типова номенклатура позначає типовий підбір справ для установ, однорідних за характером діяльності, з єдиною системою індексації, і є нормативним актом.

Зразкова номенклатура справ позначає підбір справ для установ, однорідних за характером діяльності, але різних за структурою, і має рекомендаційний характер.

Типові і зразкові номенклатури справ розробляють органи вищого рівня для організацій, що належать до сфери їх управління, й використовують їх як методичні посібники під час складання індивідуальних номенклатур справ.

Індивідуальна номенклатура справ установи складається, як правило, з номенклатур справ окремих структурних підрозділів.

Формування справ – це групування виконаних документів у справі відповідно до номенклатури справ. Під час формування справ слід дотримуватися таких правил:

- групувати в справі тільки оригінали (у разі їх відсутності – завірені в установленому порядку копії) правильно оформлених

і виконаних документів, не допускати включення у справи чорнових, особистих, дублюючих документів, документів, що підлягають поверненню, та розмножених копій;

- групувати в справі документи одного діловодного року (за винятком особливих, судових, перехідних справ). Особові справи формуються впродовж усього часу роботи особи в установі;
- групувати у справі окремо документи постійного й тимчасового термінів зберігання.

Як виняток, якщо цього вимагає специфіка роботи установи, документи постійного й тимчасового термінів зберігання, пов'язані з вирішенням одного питання, можуть групуватися впродовж діловодного року в одну справу.

Документи в справі групують у хронологічному або логічному порядку, або в їх сполученні.

Документи засідань колегіальних органів групують у дві справи:

- протоколи й документи до них (доповіді, довідки тощо);
- документи щодо організації засідань (порядок денний, проекти й копії рішень і т. ін.).

Протоколи групують у хронологічному порядку за їх номерами. Документи до засідань – за датами й номерами протоколів; усередині групи документів, які стосуються одного протоколу, – за порядком денним.

Завершені справи постійного і тривалого (понад 10 років) термінів зберігання мають здаватися в архівні підрозділи установи для наступного зберігання й використання. Справи тимчасового зберігання (до 10 років включно) можуть передаватися в архівний підрозділ установи за узгодженням з її керівником.

Підготовка документів до передачі в архівні підрозділи включає:

- експертизу цінностей документів;
- оформлення справ;
- складання описів справ;
- передачу справ в архівні підрозділи установи й забезпечення схоронності документів.

Своє відбиття в Інструкції з діловодства знайшли також питання щодо організації та функцій діловодної служби. Її роботу регламентує положення про неї, яке розробляється на підставі положення (статуту) про установу, зазначеної Інструкції і затверджується керівником установи. Діяльність працівників діловодної служби регламентують посадові інструкції, які розробляє керівник діловодної служби на підставі Кваліфікаційного довідника посад керівників, фахівців та службовців і затверджує керівник установи.

Головним завданням служби є встановлення єдиного порядку документування і роботи з документами в установі на засадах використання сучасної обчислювальної техніки, автоматизованої технології та скорочення кількості документів.

Діловодна служба розробляє інструкції щодо діловодства й номенклатури справ; організовує на доручення керівництва підготовку документів, забезпечує їх оформлення і випуск; організовує і забезпечує документальне й організаційно-технічне обслуговування роботи колегіальних органів; організовує друковане виготовлення, копіювання, тиражування документів.

На керівника діловодної служби покладено персональну відповідальність за забезпечення дотримання встановленого порядку роботи з документами в установі; за виконання плану роботи та дотримання необхідних умов праці посадових осіб служби; за дотримання трудової й виконавчої дисципліни в колективі діловодної служби.

Матеріали всіх адміністративних проваджень оформлюються відповідними документами і протоколами, актами, наказами, рішеннями, ухвалами тощо.

Адміністративні провадження здійснюються за різними правовими нормами з використанням різних адміністративних процедур, але для всіх адміністративних проваджень є обов'язковим належне документальне оформлення.

* * *

Адміністративний процес є специфічним видом юридичного процесу, який, на відміну від інших процесів (кримінального, цивільного, господарського) охоплює всі сфери суспільної діяльності і має складну структуру проваджень, які різняться за характером адміністративних справ.

Сучасна правова дійсність виходить за межі соціальних відносин, які регулюються чинним адміністративним процесом, тому постійно виникає необхідність розвитку адміністративного процесу як наукової галузі і практичної діяльності.

Система адміністративно-правових відносин які регулює адміністративний процес України настільки різноманітна, що дослідити її в окремій монографії неможливо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. *Студеникин С. С.* Социалистическая система государственного управления и вопрос о предмете советского административного права // Вопросы советского административного права. – М, 1949. – С. 44; *Лунев А. Е.* Вопросы административного процесса // Правоведение. – 1962. – № 2. – С. 43.
2. Порядок производства по делам об административных правонарушениях. Постановления по делам об административных правонарушениях. URL: <http://www.5rik.ru/better/article-84363.php>
3. Губерська Н.Л. Адміністративний процес: сучасні підходи до визначення. URL: <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-numberiv/3-9-2014-jubilee/item/392-administratyvnyy-protses-suchasni-pidkhody-do-vyznachennya-huberska-n-l>
4. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
5. Тимошук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення : монографія / В. П. Тимошук. – К.: Конус-Ю, 2010. – 296 с.
6. Бахрах Д. Н. Административное право : учебник [для вузов] / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М. : Норма, 2007. – 816 с.
7. Галіцина Н. В. Адміністративна процедура як інститут адміністративного процесу / Н. В. Галіцина // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 163–177 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10gnviar.pdf>.
8. Административное право Украины : учебник / [Ю. Битяк, В. Богущкий, В. Гарашук и др.] ; под ред. Ю. Битяка. – 2-е изд., перераб. и доп. – Х.: Право, 2003. – 576 с.
9. Адміністративне право України : підруч. [для студ. вищ. навч. закл.] / [Коломоєць Т. О. та ін.]; за заг. ред. Т. О. Коломоєць. – К.: Істина, 2008. – 456 с.
10. Кодекс адміністративного судочинства України: від 6 липня 2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.

11. Лагода О. С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / О. С. Лагода. – Ірпінь, 2007. – 21 с.
12. Авер'янов В. Б. Значення адміністративних процедур у реформванні адміністративного права / В.Б. Авер'янов // Часопис Київськ. ун-ту права. – 2009. – № 3. – С. 8–14.
13. Джафарова М. В. Адміністративні процедури прийняття управлінських рішень органів внутрішніх справ у відносинах з населенням / М. В. Джафарова // Наше право. – 2006. – № 3. – Ч. 1. – С. 72–75.
14. Див.: *Салищева К. Г.* Административный процесс в СССР. – М., 1964. – 13, 16.
15. Див.: *Советское государство и право.* – 1963. – № 5. – С. 130-131.
16. Див.: *Юошниченко А. П.* Производство по делам о мелком хулиганстве. – К., 1970. –С. 37.
17. Див.: *Самойленко А. В.* Административные штрафы милиции как средство охраны советского правопорядка. Автореф. дис.... канд. юрид. наук. – К., 1971. – С. 7.
18. Див.: *Гетман А. П.* Процессуальные нормы и отношения в экологическом праве. – Харьков, 1994. – С. 123.
19. Див.: *Петров В. В.* Экология и право. – С. 5.47-162; *Меркулов В. В.* Советское природоохранительное законодательство: система, форма, кодификация: Автореф. дис.... канд. юрид. наук. – М., 1975. – С. 10.
20. Див.: *Сьюзен А. Финдер.* Основные принципы права окружающей среды США // Правоведение. – 1988. – № 5. – С. 87.
21. Див.: *Советское трудовое право.* – М., 1971. – С. 9-10; *Акопова Е. М.* О понятии трудового процесса // Проблемы трудового права и права социального обеспечения. – М., 1975. – С. 160; *Миронов Н. В.* Понятие советского изобретательского процессуального права и его место в системе права // Советское государство и право. – 1988. – № 1. – С. 47-50.
22. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний феномен : монографія / В. К. Колпаков. – К.: Юрінком-Інтер, 2004. – 528 с.
23. Тимошук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення : монографія / В. П. Тимошук. – К.: Конус-Ю, 2010. – 296 с
24. Адміністративне право України: Академ. курс : підручник : [у 2 тт.] / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юрид. думка, 2004. – Т. 1. Заг. частина. – 2004. – 584 с.
25. Шкарупа В. К. Адміністративна процедура, її значення та місце в адміністративно-процесуальній діяльності / В. К. Шкарупа, О. С. Лагода // Право України. – 2006. – № 4. – С. 12–14.

26. Авер'янов В. Б. Значення адміністративних процедур у реформуванні адміністративного права / В.Б. Авер'янов // Часопис Київськ. ун-ту права. – 2009. – № 3. – С. 8–14.
27. Миколенко О. І. Місце адміністративного процедурного права в системі юридичних знань та системі права України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / О. І. Миколенко; Класич. приват. ун-т. – Запоріжжя, 2011. – 40 с.
28. Сучасна правова енциклопедія / О.В. Зайчук, О.Л. Копиленко, В.С. Ковальський [та ін.]; За заг. ред. О.В. Зайчука. – К.: Юрінком Інтер, 2009. – с. 314 – 382 с.
29. Ногина О. А. Налоговые процедуры как составляющая налогового процесса / О. А. Ногина // Правоведение. – 2009. – № 3. – с. 102 – С. 103-114.
30. Стеценко С. Г. Адміністративне право України Навчальний посібник. К. Атіка, 2007 – с. 624; Електронний ресурс./[Режим доступу]: <http://radnuk.info/pidrychnuku/493-stetsenko/9799-s-3-----.html>
31. Комзюк А. Т., Бевзенко В. М., Мельник Р. С. Адміністративний процес України: Навчальний посібник. – К.: Прецедент, 2007. – с. 6-7 – с. 531
32. Джафарова М.В. Адміністративне процесуальне право України: питання теорії./ Монографія. Х. Константа., 2018. – с. 6 – с. 588
33. Я.Я. Сідей. Розмежування адміністративної юрисдикції з іншими видами юрисдикції у сфері судової компетенції. Адміністративне право і процес. К., 2018., № 6 – с. 198 – с. 196-200
34. Див.: *Лория В. А.* Административный процесс и его кодификация. – Тбилиси, 1986. – С. 37. Ціллю процесуальної діяльності вважає застосування норм матеріального права й Ю. М. Козлов. (Див.: *Козлов Ю. М.* Предмет советского административного права. – М., 1967. – С. 90).
35. *Цветанов Ц.* Административный процесс в НРБ // Советское государство и право.– 1986. – № 9. – С. 104.
36. Див.: *Додин Е. В.* Доказательства в административном процессе. – М., 1973. – С. 18.
37. Див.: Большая советская энциклопедия. – 2-е изд. – Т. 46. – С. 498.
38. Див.: *Борзенко А. В.* Проблема цели в общественном развитии. – К., 1982. – С. 8.
39. Див.: *Философский словарь.* М., 1968. – С. 392.
40. Конституція України: Верховної Ради України 28 червня 1996 р (зі змінами) // База даних «Законодавство України»/ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>

41. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV [Електронний ресурс]// Відомості Верховної Ради України 02.08.201 – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15/conv/page>
42. Про державний кордон України: Закон України // Відом. Верх. Ради України. – 1992. – № 2. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1777-12>
43. Битяк Ю.П. Адміністративне право України Підручник. – Київ: Юрінком Інтер. – 2005. – с. 145
44. Про фінансові послуги та держане регулювання ринів фінансових послуг. Закон України // Відом. Верх. Ради України. – 2002, № 1. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2664-14>
45. Про вищу освіту. Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 1556-VII
46. Хандожко В.Е. Административно-правовые режимы используются в интересах охраны государственных границ. Галицино ГВН. – с. 107 – с. 7-8
47. Кузніченко С.О. Надзвичайні адміністративно-правові режими: зарубіжний досвід та українська модель.//Монографія. Сімферополь.: 2009. – с. 500 – с. 51-51
48. Юридична енциклопедія.: К., вид-во. Українська енциклопедія імені М. П. Бажана в 6 т., 1998 – 1 т – с. 672. – с. 54-55
49. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. / Е.Ф. Демський. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 496 с. – Бібліогр.: с. 23
50. Див.: *Рабинович П. М.* Проблемы теории законности развитого социализма. – Львов, 1979. – С. 45-46.
51. Див.: Теория юридического процесса. – Харьков, 1985. – С. 42.
52. Див.: *Савицкий В. М.* Язык процессуального закона. – М., 1988. – С. 149
53. Рой О.В. Новели Кодексу адміністративного судочинства України, щодо оскарження правових актів. Порівняльно-аналітичне право. 2017. № 6. ст. 267 (267-271 ст.)
54. Олена Кравченко. Зразкові та типові рішення: особливості судочинства та оскарження. URL: <http://gc.ua/wp-content/uploads/2017/12/Jurist-i-zakon-ukr.pdf>
55. Колесник О.Ю. Основні стандарти доказування в кодексі адміністративного судочинства України. International Scientific Conference on European Integration of Economics, Education And Law ст. 304 (303-305)
56. А. Синцов. Топ-10 нововведень нового КАСУ. URL: http://uz.ligazakon.ua/ua/magazine_article/EA011079

57. Звіт голови національної поліції України С. Князева про результати роботи за 2018 рік. URL: https://www.naiiu.kiev.ua/files/news/2018/Zvit_NPU_2018.pdf
58. Стандарт. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%82>
59. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков. Вступ до навчального курсу «адміністративне право України»: текст лекцій / Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков. – К.: Ін Юре, 2014. – 240 с. – Бібліогр. : с. 210–222. URL: <https://lawbook.online/administrativnoe-pravo-ukrainyi/evropeyski-standarti-administrativnogo-65192.html>
60. А.В. Хворостянкін. Європейські стандарти адміністративного процесу. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_6738
61. Луць Л. А. Європейські міждержавні правові системи та проблеми інтеграції з ними правової системи України (теоретичні аспекти): монографія / Л. А. Луць. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. – С. 143-144. (536 с.)
62. ARENA Working Papers WP 02/26. J. P. Olsen. Towards a European Administrative Space? [Електронний ресурс]. – Режим доступу http://www.arena.uio.no/publications/wp02_26.htm
63. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / В. Б. Авер'янов, В. А. Дерезь, А. М. Школик та ін.; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Юстініан, 2007. – С. 104-105.
64. Адміністративне право України. Загальна частина. академічний курс. за заг. ред. О.М. Бандурки.: Х. Золота Миля. 2011. с. 539 (583 с.)
65. Kulesza M. Teksty jednolite. Wstko / M. Kulesza. – Warszawa, 1996; Беньо М. Вплив теорії публічної адміністрації на розвиток адміністративного права (приклад Польщі) / М. Беньо // Законодавство України. Науково-практичний коментар. – 2006. – № 7. – С. 8-12.
66. Угода про Асоціацію між Україною та Європейським Союзом. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011
67. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / В.М. Плішкін. – К., 1999. – 702 с.
68. Словарь философских терминов [Электронный ресурс] //Сайт Новейший философский словарь. – Режим доступа :<http://www.philosophi-terms.ru/word/Система,свободный>. – Загол. с экрана.
69. Комзюкок А.Т., Бевзенко В.М., Мельник Р.С. Адміністративний процес України: навч. посіб. – К.: Прецедент, 2007. – с. 531 – с. 134-135
70. Див.: Алексеев С. С. Общая теория права. – М., 1982. – Т. 2. – С. 138-129.

71. Див.: Теория государства и права. – М., 1983. – С. 31.
72. Див.: Якуба О. М. Советское административное право. – К., 1975. – С. 53.
73. Див.: *Бахрах Д. Н.* Административное право. – М, 1993. – С. 20–22.
74. Див.: *Сорокин В.Д.* Административно-процессуальное право. – С. 197.
75. Див.: Советский уголовный процесс / Под ред. М. И. Бажанова и Ю. М. Грошевого. – К., 1983. – С. 66.
76. Див.: *Коваль Л. В.* Административно-деликтное отношение. – К., 1979. – С. 111.
77. Див.: *Карташов В. Я.* Понятие и структура юридической деятельности // Юридическая деятельность, сущность, структура, виды. – Ярославль, 1989. – С. 24.
78. Див.: *Бахрах Д. А.* Субъекты советского административного права // Субъекты советского административного права. – Свердловск, 1985. – С. 11.
79. Див.: *Мысливченко А. Г.* Человек как предмет философского познания. – М., 1972. – С. 36-37
80. Див.: Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 года // Международная защита прав и свобод человека. – М., 1990. – С. 14-20.
81. Див.: Советское государство и право. – 1988. – № 7. – С. 111-113.
82. Див.: Минимальные стандартные правила обращения с заключенными от 30 августа 1955 года. – С. 290-318.
83. Див.: Италия. Конституция и законодательные акты. – М., 1988. – С. 66-74.
84. Див.: *Кон И. С.* Социология личности. – М., 1967. – С. 23.
85. Див.: *Кон И. С.* Открытие «Я». – М., 1978. – С. 42.
86. Див., напр.: *Тарасова В. А.* Охрана прав граждан в пенсионном обеспечении. — М., 1978; *Артамонов Н. В.* Правовой статус военнослужащих в СССР // Советское государство и право. – 1993. – № 5. – С. 19-17; *Kijowski A.* Sytuacja prawna sportowca wyczynowego. – Warszawa; Poznan, 1984 та ін.
87. Див.: *Лукашева Е. А.* Социалистическое правосознание и законность. – М., 1973, – С. 277.
88. Див.: *Советов И. К.* Административно-правовой статус учащихся школ: Автореф. дис.... канд. юрид. наук. – Свердловск, 1989. – С. 9.
89. Див.: *Новоселов В. И.* Теоретические проблемы развития административно-правового положения граждан СССР в современных условиях: Дис.... д-ра юрид. наук. – Саратов, 1979. – С. 29-30.

90. Див.: Ст. 9 Закону України від 2.10.1992 р. «Про інформацію» // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
91. Див.: *Витрук Н. В.* Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. – М., 1979. – С. 24.
92. Див.: *Тодыка Ю. Н., Ольховский Б. И.* Гражданство Украины. – Харьков, 1994. – С. 3.
93. Див.: *Бояре Ю. Р.* Гражданство в международном и внутреннем праве. – Рига, 1981. – С. 32.
94. Див.: *Шевцов В. С.* Правовые основы советского гражданства. – М., 1971. – С. 25.
95. Див.: *Матузов Н. И.* Субъективные права граждан СССР. – С. 73.
96. *Новоселов В. И.* Правовое положение граждан в советском государственном управлении. – С. 92.
97. Див.: *Овсянко Д. М.* Административное право. – М., 1995. – С. 32.
98. Див.: *Алехин А. П., Козлов Ю. М.* Административное право Российской Федерации.: М. 1995. – Ч. 2. – С. 84.
99. Див.: *Орзих М. Ф.* Право и личность. – К., 1978. – С. 76, 77.
100. *Монтескье Ш. Л.* Избранные произведения. – М., 1955. – С. 289.
101. Див.: Русско-украинский словарь терминов по теории государства и права/ Под ред. Н. И. Панова. – Харьков, 1993. – С. 123.
102. Див.: *Витрук Н. В.* Правовой статус личности в СССР. – С. 9.
103. Див.: Пункт 11 Положення про порядок продажу, придбання, реєстрації, обліку і застосування спеціальних засобів самооборони, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії, ухваленого Постановою Кабінету Міністрів України від 7.09.1993 р. № 706.
104. Див.: *Матузов Н. И.* Правовая система и личность. – С. 119.
105. *Хессе К.* Основу конституционного права ФРГ. – М., 1981. – С. 28.
106. Див., наприклад: Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права від 16 грудня 1966 р.; Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 р.; Європейська конвенція про захист прав людини і основних свобод від 4 листопада 1950 р.
107. Див.: *Байтин М. И.* Правовое государство: понятие, принципы, формирование // Вестник Саратовской государственной академии права. – 1995. – № 2. – С. 20, 21.
108. О. Амосов, Н. Гавкалова. Публічне адміністрування в Україні: зв'язок з архетипами та пріоритети розвитку. URL: file:///D:/%D0%97%D0%B0%D0%B3%D1%80%D1%83%D0%B7%D0%BA% D0%B8%20%D0%A1%D1%80%D0%BA%D1%89%D1%8C%D1%83/Pubupr_2014_2(spets.__4%20(1).pdf

109. Сорокін В.Д. Избранные труды. СПб узд. Р. Агланова «Юридический центр пресс». 2005. с. 174 (1086 с.)
110. Гочарук С.Т. Адміністративний процес. навч. посіб. К. НАУ 2012. с. 37 (184 с.)
111. Курс адміністративного права України. підручник./ В.К.Колпаков, О.В. Кузьменко та інші. К. Юрінком інтер. 2013. с. 275 (872 с.)
112. Див. Адміністративне право України. За заг. ред. Ю.П. Битяка. Х. Право. 2000. 520
113. Тищенко Н.Н. адміністративно-процесуальний статус громадянина України: проблеми теорії і публічного совершенствования. Х. Право 2005 с. 352(368 с.)
114. Кузьменко О.В. Адміністративно-процесуальне право України. Підручник О.В. Кузьменка, Т.О. Гурній. К. Атіка 2007 с. 38. (416 с.)
115. Гочарук С.Т. Адміністративний процес. навч. посіб. КНАУ 2012. с.40 (184 с.)
116. Ковбасюк В.В. Поняття й особливості правовідносин у сфері адміністративного судочинства. Судова та слідча практика в Україні. Випуск № 5. 2017 р. с. 91 (88-92 с.)
117. Бевзенко В. М. Суб'єкти владних повноважень в адміністративному судочинстві України: автореф. дис доктора юр. наук: спец. 12.00.07. Харків: ХНУВС, 2010. с. 16-23;
118. Джафарова М.В. Суб'єкт владних повноважень: теоретичні та прикладні проблеми визначення. Науковий вісник Херсонського державного університету 2017 випуск 1. Том 2. С. 30.
119. Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар. / Н. О. Армаш, О. М. Бандурка, А.В. Басов та інші / за заг. ред. докт. юор. наук, проф. А.Т. Комзюка. К.: Прецедент; Істина, 2009. С. 57;
120. Джафарова М. В. Суб'єкт владних повноважень: теоретичні та прикладні проблеми визначення. Науковий вісник Херсонського державного університету. 2017. Випуск 1. Том 2. С. 30.
121. Кодекс адміністративного судочинства України юр. наук.-практ. комент. / Центр політико-иравових реформ за заг. ред. Р. О. Куйбіди. / 3-тє вид. допов. К: Юстініан. 2009. С. 52.
122. Авер'янов В.Б. Нові категорії Кодексу адміністрації чинного судочинства України: питання наукового тлумаченням. Часопис Київського університету. 2010. № 2. с. 8
123. Закон України «Про прокуратуру». Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2005. № 2-3, ст. 12.
124. Нестеренко І.В. Прокурор як суб'єкт відносин адміністративно-го судочинства України. Особливість його правового статусу у

- порівнянні з правовим статусом інших учасників процесу. Право. Випуск 35. Частина II. Том 2.
125. Шемякін О.В. Прокурор а адміністративно-юрисдикційних право-відносинах: питання теорії і практики. – с. 116
 126. Борко А.Л. Організаційно-правове забезпечення діяльності адміністративних суддів України. 2009. – с. 50-51
 127. Шавлякова О.В. Правове становище прокуратури в господарському, цивільному та адміністративному судочинстві: порівняльна характеристика. теорія і практика правознавства. 2015 вип. 1 (17) – с. 9
 128. Токар І.В. Поняття та вади учасників адміністративного судочинства. Проблеми теорії актуальні проблеми держави і права. 2011. вип. 58 – с. 266 (264-271 с.)
 129. Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України № 5076-VI від 05.07.2012 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 27. – Ст. 282.
 130. Правила адвокатської етики: затв. Установчим з'їздом адвокатів України 17.11.2012 р., м. Київ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://vkdka.org/pravil-advokatskoji-etiki/>.
 131. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
 132. Чудик Н. Правовий статус адвоката в адміністративному судочинстві. ISSN 2524-0129. Актуальні проблеми правознавства. Випуск 2. 2016 р. – с. 79-80 (77-82 с.)
 133. *Кони А. Ф.* Собрание сочинений. – М., 1967. – Т. 4. – С. 76.
 134. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ Видавництво «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана. 2003. т. 5. – с. 436(733 с.)
 135. Большой юридический словарь. Додонов В. Н., Ермаков В. Д., Крылова М. А. и др. М., 1999. – с. 609 (790 с.)
 136. Комзюк А.Т., Бевзенко В.М., Мельник В.С. Адміністративний процес України. Прецедент. – с. 134 (529 с.)
 137. М.В. Джафарова. Адміністративне процесуальне право України: питання теорії. Монографія. Харків. Константа. 2018 – с. 332 (588 с.)
 138. Наказ Державної судової адміністрації України від 31.05.2013 р. № 72 «Про реалізацію проекту щодо обміну електронними документами між судом та учасниками судового процесу»
 139. Закон України «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 рр.»
 140. Логінова Н.І. Впровадження електронного правосуддя в систему судочинства. Н. І. Логінова // Актуальні проблеми держави і права. – 2014. – С. 429–435.

141. Петренко В.С. Проблеми правового регулювання та використання електронного суду. dspace.onua.edu.ua/bitstream/.../Petrenko%2041-49.pdf?..
142. Філоненко В.В., Чорна В.Г. Переваги запровадження електронного судочинства в Україні. https://www.naiu.kiev.ua/files/kafedru/app/KS_2018.pdf
143. Менеджмент і адміністрування. Навч. видання у 20-ти томах. За заг. ред. Д.В. Карамеяєва. Харків, вид. «Точка». 2010. т. 1. с. 241 (295 с.)
144. Oxford dictionary. – oxford: oxford university Press, 1991
145. С. Гусаров, В. Білоус. Оприлюднення адміністративних процедур адміністративного процесу в адміністративному праві України. URL:Info-library.com.ua
146. Школик А. Стан розвитку адміністративно-процедурного права в Україні та доцільність його зміни Адміністративна процедура: особливості формування української концепції : матеріли Круглого столу, м. Харків, 15 вересня 2017 р. – Харків : Національна академія правових наук України, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, 2017. – С. 16-17 (С. 14 -21) (112 с.)
147. Братель С. Г. Поняття та ознаки адміністративних процедур / С. Г. Братель // Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2014. – Випуск 1. – Том 2. – С. 66 (С. 66-69). – (Серія: Юридичні науки)
148. Шкільний словник іншомовних слів // Укладач О. Давидова. – Тернопіль: Підручники і посібники, 2007. – С. 289 (432 с.)
149. Протасов В.Н. Юридическая процедура / В.Н. Протасов. М.: Юрид. лит., 1991. – С. 6-7 (79 с.)
150. Серета О.О. Деякі аспекта співвідношення понять «правова процедура» та «юридична процедура» у контексті сучасної юридичної науки / О.О. Серета // Держава і право. – 2003. – Вип. 34. – С. 120 (С. 117-121)
151. Алімов Р.С. Процедури в адміністративному праві України: теорія і практика: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» Р.С. Алімов: Держ. податк. адмін. України, Акад. держ. податк. с України. – Ірпінь, 2002. – 16 с.
152. Авер'янов В.Б. Значення адміністративних процедур у реформуванні адміністративного права Часопис Київського університету права. – 2009. – № 3. – С. 8 – 14
153. Бойко І. В. Адміністративна процедура – поняття, ознаки і види // Державне будівництво та місцеве самоврядування : редкол.: С. Г. Серьогіна та ін. – Х.: Право, 2017. – Вип. 33. – С. 113-122.

154. Бандурка О. М. Адміністративний процес : підручник для вищих навч. закладів / О. М. Бандурка, М. М. Тищенко. – К. : Літера ЛТД, 2001. – 336 с.
155. Адміністративні процедури і адміністративне судочинство в Німеччині : збірник матеріалів. – К. : Німецький фонд міжнародного правового співробітництва, 2006. – С. 85 (180 с.)
156. Фролов Ю.М. Адміністративні процедури: зміст та особливості / Ю.М. Фролов // Форум права. – 2013. – № 3. с. 696 (С. 692-698).
157. Лазарев И. М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» / И. М. Лазарев. – М., 2002. – С. 16 (20 с.)
158. О.М. Бандурка. Теорія і практика управління органами внутрішніх справ України. монографія. Харків. вид. ХНУВС. 2004. с. 13 (779 с.)
159. Положення про національну поліцію України затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 року № 877. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-2015-%D0%BF>
160. Регламент Харківської обласної державної адміністрації від 06.06.2014 р. № 263. URL: <https://kharkivoda.gov.ua/dokumenty/rozporядzhennya/2089/2096/47179?sv>

Наукове видання

**БАНДУРКА
Олександр Маркович**

АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС УКРАЇНИ

Монографія

Комп'ютерна верстка: *Є. Онишко*

Підписано до друку 21.05.2019. Формат 60x84/16.
Папір офсетний. Гарнітура Таймс. Друк офсетний.
Ум. друк. арк. 26,5. Наклад 300 прим. Зам. № 19-59.

Видання і друк ТОВ «Майдан»
61002, Харків, вул. Чернишевська, 59
Тел.: (057) 700-37-30

E-mail: maydan.stozhuk@gmail.com

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців і розповсюджувачів
видавничої продукції ДК № 1002 від 31.07.2002 р.

