

Інститут держави і права ім. В.М.Корецького
Національної академії наук України
Центр політико-правових реформ

В.П. ТИМОЩУК

**АДМІНІСТРАТИВНІ АКТИ:
ПРОЦЕДУРА ПРИЙНЯТТЯ
ТА ПРИПИНЕННЯ ДІЇ**

Київ – 2010

УДК 342(477)
ББК 67.9(4Укр)401
Т41

*Рекомендовано до друку Вченою радою Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України, протокол № 6 від 15 квітня 2010 р.*

Науковий редактор:

Авер'янов Вадим Борисович – академік Академії правових наук України, доктор юридичних наук, професор, завідувач відділу проблем державного управління та адміністративного права Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

Рецензенти:

Голосніченко Іван Пантелійович – доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри адміністративного, фінансового та господарського права Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут»

Александрова Наталя Валеріївна – кандидат юридичних наук, доцент кафедри загальнотеоретичних та державно-правових наук Національного університету «Києво-Могилянська академія»

Т41

Тимошук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : Монографія. – К.: «Конус-Ю», 2010. – 296 с.

ISBN 978-966-2250-10-7

Книга присвячена розгляду проблем правового регулювання процедури вирішення індивідуальних справ органами публічної адміністрації. Досліджуються поняття та ознаки адміністративного акта, співвідношення «адміністративної процедури» та «адміністративного процесу», зміст та принципи адміністративної процедури, сучасний стан правового регулювання адміністративно-процедурних відносин. Окрема увага приділяється питанням чинності адміністративних актів та порядку припинення їх дії. У праці широко використаний зарубіжний досвід регулювання загальної адміністративної процедури з урахуванням його тісного зв'язку із відповідними законопроектними роботами в Україні.

Розрахована на науковців, викладачів та інших фахівців, які цікавляться проблематикою реформування публічної адміністрації та розвитку адміністративного права.

УДК 342(477)

ББК 67.9(4Укр)401



*Це видання здійснено завдяки фінансовій підтримці
Офісу Координатора проектів ОБСЄ в Україні*

© В.П.Тимошук, 2010

ЗМІСТ

ВСТУП	4
РОЗДІЛ 1. Теоретична характеристика адміністративних актів і процедури їх прийняття	6
1.1. Поняття та основні ознаки адміністративного акта	6
1.2. Прийняття адміністративних актів і «адміністративний процес»: питання розмежування	33
1.3. Зміст та види процедури прийняття адміністративних актів	59
РОЗДІЛ 2. Правові питання удосконалення процедури прийняття адміністративних актів	83
2.1. Сучасний стан правового регулювання процедури прийняття адміністративних актів в Україні	83
2.2. Принципи процедури прийняття адміністративних актів	109
2.3. Суб'єктний склад та статус учасників процедури прийняття адміністративних актів: питання удосконалення	131
РОЗДІЛ 3. Чинність адміністративних актів та порядок припинення їх дії	153
3.1. Чинність адміністративних актів	153
3.2. Розвиток процедури оскарження адміністративних актів в адміністративному порядку	162
3.3. Порядок дострокового припинення дії адміністративних актів	185
ВИСНОВКИ	200
ДОДАТОК – проект Адміністративно-процедурного кодексу України (з авторськими пропозиціями) ..	206
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	272

ВСТУП

Ідеологічні зміни ролі сучасної держави у суспільному житті зумовлюють суттєве переосмислення предмету адміністративного права, його завдань та методів регулювання, а також удосконалення форм діяльності публічної адміністрації (до якої відносяться насамперед органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування). Одним з основних напрямів у цій сфері є якісне оновлення адміністративного законодавства для регулювання відносин приватних (фізичних та юридичних) осіб з державою, її органами та посадовими особами. При цьому акцент має робитися, зокрема, на регулюванні процедури прийняття адміністративних актів, адже чітке визначення порядку вирішення індивідуальних справ органами публічної адміністрації забезпечує рівність приватних осіб перед законом та є передумовою для здійснення контролю, в тому числі судового, за їх діяльністю.

У більшості європейських країн адміністративно-процедурне законодавство систематизоване, що дає змогу говорити про наявність певних європейських стандартів адміністративної процедури. Україна ж залишається однією з небагатьох країн Європи, де досі немає загального закону про адміністративну процедуру, а наявне нормативне регулювання є фрагментарним, суперечливим, як правило, підзаконним та недостатньо спрямованим на захист прав і законних інтересів приватних осіб.

Таке становище зумовлено, зокрема, недостатньою науковою опрацьованістю проблематики процедури прийняття адміністративних актів. Це стосується теоретичних питань правової природи адміністративного акта, принципів адміністративної процедури, суб'єктного складу та статусу її учасників, ефективності процедури адміністративного оскарження, підстав та порядку перегляду адміністративних актів тощо. Навіть саме поняття «адміністративна процедура» є відносно новим і мало-розробленим у вітчизняній правовій науці. Все це зумовлює ак-

туальність теми дослідження, її важливе теоретичне і практичне значення.

Метою дослідження є поглиблення теоретичних засад правового регулювання процедури прийняття адміністративних актів, обґрунтування висновків та рекомендацій, спрямованих на вдосконалення адміністративного законодавства України. Дане дослідження є продовженням роботи, що була розпочата наприкінці 90-х років одночасно з підготовкою проекту Адміністративно-процедурного кодексу України. Перші систематизовані думки автора щодо проблематики адміністративної процедури були викладені у книзі «Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України» (Київ, 2003 р.). Нове видання має своєю основою дисертаційне дослідження з проблематики правового регулювання процедури прийняття адміністративних актів (Київ, 2009 р.). Його доповнено новим розділом, що присвячений питанням чинності адміністративних актів та припинення їх дії.

Більшість з напрацьованих ідей пройшла апробацію в рамках підготовки робочою групою Міністерства юстиції проекту Адміністративно-процедурного кодексу України. Пропоновану книгу також варто розглядати як предмет для подальшого обговорення та активізації досліджень проблем правового регулювання адміністративної процедури.

Користуючись нагодою, висловлюю слова щирої вдячності керівництву Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, науковому керівнику – професору Авер'янову Вадиму Борисовичу і колективу очолюваного ним відділу проблем державного управління та адміністративного права цього Інституту; рецензентам – професору Голосніченку Івану Пантелейовичу і доценту Александровій Наталі Валеріївні; Голові Правління Центру політико-правових реформ Коліушку Ігорю Борисовичу та колегам Роману Куйбіді, Володимиру Перепелюку, Олександрю Банчуку за всебічну допомогу; а також Офісу Координатора проектів ОБСЄ в Україні та особисто Оксані Сиройд, без участі яких видання даної книги було б неможливим.

Розділ 1

ТЕОРЕТИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНИХ АКТІВ І ПРОЦЕДУРИ ЇХ ПРИЙНЯТТЯ

1.1. Поняття та основні ознаки адміністративного акта

Незалежно від обраного підходу щодо обґрунтування теорії походження держави визнається, що держава це насамперед «організація політичної влади, головний інститут політичної системи суспільства, який спрямовує і організовує за допомогою норм права спільну діяльність людей і соціальних груп, захищає права та інтереси громадян»¹. Україна прагне відповідати критеріям правової, демократичної та соціальної держави. Відповідні вимоги містяться в Конституції України².

Однією з істотних характеристик держави є наявність державної влади. Від інших видів соціальної влади державна влада відрізняється тим, що поширюється на всіх членів суспільства, може вирішувати загальносуспільні проблеми, має у своєму розпорядженні специфічний апарат (механізм) управління для здійснення своїх завдань і функцій; тільки вона встановлює формально обов'язкові для усього населення загальні правила поведінки – правові норми³. У даному разі йдеться про правотворчість.

Другим за важливістю, після правотворчості, фактором, що суттєво впливає на правове регулювання, є правозастосування⁴

¹ Держава // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С.Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К.: «Укр. Енцикл.», 1998. – Т.2: Д-Й. – 1999. – С. 80. (автор статті – Ю.С.Шемшученко).

² Стаття 1 Конституції України від 28 червня 1996 року (із змінами, внесеними згідно із Законом України №2222-IV від 8 грудня 2004 року) // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30. – Ст. 141; 2005. – №2. – Ст. 2.

³ Див.: Державна влада // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С.Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К.: «Укр. Енцикл.», 1998. – Т.2: Д-Й. – 1999. – С. 85. (автор статті – П.М.Рабінович).

⁴ Алексеев С.С. Теория права. – М.: Издательство БЕК, 1995. – С. 255.

(або застосування юридичних норм). В юридичній науці під правозастосуванням розуміється реалізація правових норм в передбачених правом випадках і у визначеній ним формі правореалізуючих дій державного органу (чи посадової особи), що здійснюється в межах його компетенції щодо вирішення конкретних правових справ і прийняття відповідних правових рішень⁵. Більшість радянських науковців наголошувала на тому, що правозастосування – це діяльність з вирішення індивідуальних (конкретних) справ. Наприклад, С.С.Алексеев визначає, що застосування норм права являє собою «владну індивідуально-правову діяльність, що спрямована на вирішення юридичних справ і в результаті якої в тканину системи включаються індивідуальні приписи»⁶. Ця позиція радянських науковців повністю сприймається і сучасними українськими фахівцями, які, зокрема, визначають, що «застосування норм права – це правова форма діяльності уповноважених на те органів держави і посадових осіб по реалізації приписів норм матеріального права відносно конкретних життєвих випадків шляхом винесення індивідуально-конкретних рішень»⁷. Більше того, вони наголошують, що застосування норм права це передусім управлінська за своєю природою діяльність органів держави і посадових осіб, що полягає у винесенні індивідуально-конкретних приписів, які містять не загальні правила поведінки, а мають адресатом конкретних суб'єктів⁸.

Донедавна акцент робився саме на управлінській волі держави та вважалося, що ця воля знаходить своє вираження у певних юридичних формах, до яких належать і акти застосування норм права⁹. Зважаючи на кардинальну переоцінку предмету адміністративного права та його призначення, що має місце протягом останніх років у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині-

⁵ Нерсисянц В. С. Общая теория права и государства. Учебник для юридических вузов и факультетов. – М.: Издательская группа НОРМА–ИНФРА • М, 1999. – С. 483.

⁶ Алексеев С. С. Общая теория права. В двух томах. Т. I – М.: Юрид. лит., 1981. – С. 322.

⁷ Загальна теорія держави і права: [Підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів] / М.В.Цвік, В.Д.Ткаченко, Л.Л.Богачова та ін.; За ред. М.В.Цвіка, В.Д.Ткаченка, О.В.Петришина. – Х.: Право, 2002. – С. 362.

⁸ Там само – С. 362.

⁹ Див., наприклад, Юсупов В.А. Теория административного права – М., 1985. – С. 15.

ні¹⁰, необхідно додати, що не лише і не стільки управлінська, але й публічно-сервісна діяльність держави виражається у правозастосовчих актах. При цьому, на думку професора В. Б. Авер'янова, найбільш проблемним для реалізації публічно-сервісної спрямованості українського адміністративного права залишається подолання характерної для багатьох фахівців недооцінки ролі процедур у діяльності органів виконавчої влади, насамперед у частині взаємостосунків з громадянами¹¹. Власне цій проблемі і присвячене дане дослідження.

При цьому необхідно брати до уваги, що суспільно-політичні закономірності періоду становлення сучасної України вимагають нових підходів до багатьох правових явищ та категорій. До них належать, зокрема, і правові категорії, що використовувалися як попередники термінів «публічне управління», «публічна адміністрація», «органи публічної адміністрації» та «адміністративний акт», якими для цілей зіставлення з радянським періодом були виділені відповідно категорії «державне управління», «органи державного управління» та «індивідуальний акт управління» (або «ненормативний правовий акт управління»). Зважаючи на те, що проблематика визначення понять «публічне управління (адміністрація)», «органи публічної адміністрації» не належить до предмету цього дослідження, обмежимося лише позначенням основних аспектів змісту використовуваних у цій роботі термінів.

Зокрема, останнім часом все більш переконливо звучить позиція про доцільність використання для означення виконавської організуючо-сервісної діяльності публічної влади категорій «публічне управління»¹² або «публічна адміністрація»¹³. При цьому йдеться не просто про заміну термінів, а про принципово відмінне ідеологічне та змістовне наповнення теорій державно-

¹⁰ Див., наприклад, Авер'янов В. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції // Право України. – 2006. – №5. – С. 11–17.

¹¹ Авер'янов В. Не «керувати» людиною – служити їй. Нові пріоритети у правовому регулюванні відносин між владою і людиною // Віче. – 2005. – 4 (157). – С. 14–15.

¹² Див.: Авер'янов В. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії // Право України. – 2003. – №5. – С. 117–119; Авер'янов В. Ще раз про зміст і співвідношення понять «державне управління» і «виконавча влада»: полемічні нотатки // Право України. – 2004. – №5. – С. 113–116.

¹³ Див.: Авер'янов В. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції // Право України. – 2006. – №5. – С. 11–17.

го управління та публічної адміністрації. На думку професора В.Б.Авер'янова, управління з боку держави, яке було домінуючим в усіх сферах за радянських часів, тепер не є настільки визначальним. Звідси пропонується виділення нового суб'єкта – «публічної адміністрації» у вигляді органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування¹⁴. За визначенням дослідників ядром поняття «публічне» вважається «спільне, доступне для всіх, яке служить всім»¹⁵. Прикметник «публічне» також дозволяє органічно поєднати в собі державну (національну) та самоврядну (територіальну) адміністрацію. А слово «адміністрація», яке походить від латинського *ad-ministrare*», що означає «служити для» / «служити», вказує на підпорядкованість політичній владі та служіння публічним інтересам як головне завдання в діяльності публічної адміністрації¹⁶. При цьому під «політичною владою» мається на увазі насамперед представницька, і, зокрема, законодавча влада. Перевага терміну «адміністрація» полягає у більш точному ідеологічному визначенні спрямованості діяльності влади на «служіння», «обслуговування» кожної окремої людини та суспільства загалом.

В адміністративному праві західних країн поняття «публічна адміністрація» визначають як «організацію і діяльність органів та установ, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання закону, діють в публічних інтересах і наділені прерогативами публічної влади»¹⁷. Зважаючи на те, що термін «адміністрація» в українській мові вживається насамперед в інституційному значенні, тобто як суб'єкт, що наділений керівними (управлінськими) або іншими організаційними функціями – у цій роботі для позначення «діяльності» буде використовуватись також термінологічний зворот «діяльність публічної адміні-

¹⁴ Див.: Авер'янов В. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії // Право України. – 2003. – №5. – С. 117.

¹⁵ Гнидок Н. Публічна адміністрація як об'єкт структурних змін // Збірник наукових праць УАДУ. – 2001. – Випуск 1. – С. 203.

¹⁶ Драго Р. Административная наука / Пер. з франц. В.Л.Энтина, под ред. Б.М.Лазарева. – М.: Прогресс, 1982. – С. 5; Izdebski H., Kulesza M. Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne – Warszawa: LIBER, 1999. – S. 17–23.

¹⁷ Административное право зарубежных стран: Учебник / Под ред. А.Н.Козырина и М.А.Шатиной. – М.: Спарк, 2003. – С. 32.

страції», а для позначення «суб'єктів» – «органи публічної адміністрації».

Звичайно, у дослідженні використовується доробок радянської правової науки, зокрема, загальної теорії держави та права, адміністративного права, тому при використанні першоджерел, застосовується і категорія «державне управління» та інші вживані раніше терміни.

Правозастосовча діяльність спрямована на встановлення індивідуальних правових наслідків – суб'єктивних прав і обов'язків та їх реалізацію шляхом прийняття індивідуального правового рішення щодо персоніфікованих суб'єктів – правозастосовчого акта¹⁸. Даний вид діяльності органів публічної адміністрації, висловлюючись категоріями адміністративно-правової науки, є прийняттям адміністративних актів (індивідуальних актів управління), а саме прийняття адміністративних актів є однією з форм публічного управління – діяльності публічної адміністрації.

У суспільних науках поняття форми є надзвичайно важливим. Зокрема, у філософії поняття «форми» (лат. – *forma*) позначає певну протилежність «змісту» і «субстанції», а у давній філософії поняття форми мало значення «діючої сили», того, що існує в дійсності, творить матерію; ... предметом форми є внутрішнє начало, що перетворює предмет у досконалість¹⁹. Одне з більш сучасних визначень поняття «форма» – зовнішнє вираження якого-небудь змісту²⁰. Таке розуміння форми використовується і юридичною наукою, в тому числі адміністративно-правовою.

Під формами державного (публічного) управління, прийнято розуміти відмінні за своїм характером та наслідками способи зовнішнього вираження діяльності органів публічної адміністрації. Традиційно основними формами державного управлін-

¹⁸ Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б.Авер'янов (голова). – К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. – С. 173.

¹⁹ Див.: Форма // Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона. – За джерелом Інтернеті: <<http://gatchina3000.ru/brockhaus-and-efron-encyclopedic-dictionary/108/108175.htm>>. – Інформація станом на 25 липня 2007 року.

²⁰ Советский энциклопедический словарь / Гл. ред. А.М. Прохоров. – 3-е изд. – М.: Сов. энциклопедия, 1985. – С. 1417.

ня виділяли: видання індивідуальних актів управління; видання нормативних актів управління; проведення організаційних заходів (роз'яснювальна робота, проведення нарад, інструктування тощо) та здійснення матеріально-технічних операцій (діловодські операції, статистична робота тощо)²¹. В українських навчальних джерелах новітнього періоду додатково виділяються також такі форми державного управління як укладення адміністративних договорів; та здійснення (вчинення) реєстраційних та інших юридично значущих дій²². І хоча у вітчизняній літературі переважно йдеться саме про «форми державного управління», підтримуємо позицію науковців, які вважають, що тут можна використовувати поширення визначення на «форми діяльності публічної адміністрації»²³, або як перехідну конструкцію – «форми публічного управління».

Форми публічного управління поділяються на правові і не-правові, залежно від того, чи породжують правові наслідки (спричиняють виникнення юридичного ефекту). Наука адміністративного права обмежується опрацюванням насамперед питань видання індивідуальних актів управління (адміністративних актів), нормативних актів управління, а віднедавна – також проблематикою укладення адміністративних договорів. Детальніший аналіз співвідношення цих правових форм публічного управління буде проведено нижче, а наше дослідження присвячене насамперед прийняттю адміністративних актів, що є «найбільш масштабною частиною управлінської діяльності»²⁴. Здійснюючи адміністрування, «органи виконавчої влади використовують основну юридичну форму управління – акти»²⁵. При цьому зрозуміло, що йдеться саме про адміністративні акти, адже основним предметом

²¹ Адміністративне право України (підручник / Ю.П.Битяк, В.В.Богуцький, В.М.Гаращук та ін); За ред. Ю.П.Битяка. – Харків: Право, 2000. – С. 120–131.

²² Див.: Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України: Підручник. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – С. 202; Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б.Авер'янов (голова). – К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. – С. 278.

²³ Школик А.М. Порівняльне адміністративне право: Навч. посібник для юридичних факультетів та факультетів міжнародних відносин. – Львів: ЗУКЦ, 2007. – С. 104.

²⁴ Див.: Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України: Підручник. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – С. 203.

²⁵ Коваль Л. Адміністративне право України. – К.: Основи, 1994. – С. 71.

діяльності органів публічної адміністрації є вирішення конкретних справ, як-то надання дозволів на будівництво, здійснення державної реєстрації суб'єктів господарювання, призначення соціальної допомоги тощо. Ці справи можна назвати «адміністративними справами», адже у всіх окреслених випадках йдеться про забезпечення реалізації та захисту прав і законних інтересів конкретної фізичної або юридичної особи, виконання нею обов'язків, і вирішується така справа в адміністративному порядку, тобто органами публічної адміністрації. Початково розробниками проекту Адміністративно-процедурного кодексу України пропонувався термін «*індивідуальна* (виділено мною – *В.Т.*) адміністративна справа», зокрема для відмежування від інших справ, і насамперед, від «справ про адміністративні правопорушення». Наразі ж очевидно, що будь-яка адміністративна справа є «індивідуальною» та стосується конкретних осіб, а у нашому випадку – так званих «непідпорядкованих» осіб, і тому немає потреби акцентувати на цьому при вживанні терміну «адміністративна справа».

У кількісному вираженні прийняття адміністративних актів є домінуючою правовою формою діяльності органів публічної адміністрації. Наприклад, Міністерством юстиції України у 2006 році було здійснено попередній розгляд 9716 скарг, 16010 заяв. За цей же час здійснено правову експертизу 1668 нормативно-правових актів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, з них занесено до державного реєстру – 1393 актів²⁶. Тобто навіть Міністерство юстиції, яке реєструє нормативно-правові акти усіх інших центральних органів виконавчої влади, розглянуло майже у 20 разів більше індивідуальних справ, ніж зареєструвало нормативних актів. Ситуація в органах самоврядування аналогічна. Наприклад, за даними організаційно-інформаційного управління Львівської міської ради у 2005 році лише звернень фізичних та юридичних осіб було отримано 42932. Більшість цих звернень стала підставою для прийняття адміністративного акта.

Доволі непростим завданням залишається визначення поняття «адміністративний акт». Це питання потрібно розглядати

²⁶ Див.: Звіт про виконання плану роботи Міністерства юстиції України на 2006 рік (затверджений Міністром юстиції 27 лютого 2007 року) – С.57 // Джерело в Інтернеті: <http://www.minjust.gov.ua/0/zvit_2006>. – Станом на 20 липня 2007 року.

виходячи з напрацювань представників загальної теорії права, і, зокрема, їх підходів до визначення таких категорій як «акт» та «правовий акт». Наприклад, С.С.Алексєєвим пропонується розуміти правовий акт одночасно як:

а) *дію (поведінку)*, як правило правомірну, тобто юридичний факт, який є підставою для певних правових наслідків;

б) *результат правомірної дії*, тобто юридично значущий, змістовний елемент правової системи (юридична норма, індивідуальний припис, акт «автономного» регулювання), який увійшов до правової матерії внаслідок правотворчої, владної індивідуально-правової чи автономної діяльності суб'єктів;

в) *юридичний документ*, тобто зовнішній словесно-документальний оформлений вираз волі, який закріплює правомірну поведінку та її результат²⁷.

«Акт» (лат. *actus* – дія; *actum* – документ) означає дію, вчинок, а також документ, виданий (прийнятий) уповноваженим на це органом державної влади, органом місцевого самоврядування, їх посадовими особами»²⁸.

Ці підходи вказують на багатогранність категорій «акт» та «правовий акт». При цьому на першому місці стоїть розуміння акта як дії, і лише на останньому як документа. Такої ж думки дотримуються і представники науки адміністративного права. Зокрема, російський дослідник проблематики правових актів управління Р.Ф.Васильєв визначив їх як «вольові владні дії державних органів та деяких інших суб'єктів, здійснювані на основі та на виконання законів у процесі реалізації функцій державного управління і спрямовані на виникнення, зміну та припинення правових норм або на виникнення, зміну чи припинення конкретних правовідносин. Ці дії можуть виражатися у формі

²⁷ Див.: Алексєєв С.С. Общая теория права. В 2-х т. Т. 2. – М.: Юрид. Лит. – 1982. – С. 192.

²⁸ Абзац четвертий пункту 1 Окремої думки судді Конституційного Суду України Савенка М.Д. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 73 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) здійсненого Президентом України права вето стосовно прийнятого Верховною Радою України Закону України «Про внесення змін до статті 98 Конституції України» та пропозицій до нього (справа щодо права вето на закон про внесення змін до Конституції України) від 11 березня 2003 року №6-рп/2003. // Офіційний вісник України. – 2003. – № 16. -Стор. 55. – Стаття 710.

усних велінь, звернень тощо, і в установлених законом випадках фіксуються в документальній формі»²⁹. Отже, Р.Ф.Васильєвим первинним у розумінні природи правового акта управління вважається воляова дія.

Розуміння «акта» як дії (волевої дії, волевиявлення) є домінуючим і у вітчизняному адміністративному праві. Стверджується, зокрема, що не можна здійснювати управління, не діючи³⁰. При цьому змістовне навантаження акта як дії аж ніяк не заперечує того, що правовий акт може мати і якість (форму) документа. Більше того, найчастіше саме у документальній формі знаходить свій вираз волевиявлення органів публічної адміністрації.

Професор Л.В.Коваль вважав безперспективними спроби розшарувати дві сторони одного явища, тобто протиставляти розуміння акта як дії та форми³¹. Основою для вирішення цього питання має бути не лише теорія, але й чинне законодавство та практика. Якщо волевиявлення органу публічної адміністрації потребує спеціального оформлення (зокрема, видання письмового рішення, оформлення документа – свідоцтва, ліцензії тощо), то це впливає на можливість використання такого адміністративного акта. Так, наприклад, саме лише рішення про видачу ліцензії не може замінити ліцензію. Належне оформлення є однією з передумов для набуття адміністративним актом чинності.

Способи оформлення адміністративного акта можуть бути досить різноманітними. Наприклад, реєстрація договору оренди земельної ділянки має своїм зовнішнім виявом проставлення печатки та підпису посадової особи органу влади на договорі оренди земельної ділянки, а також реєстрацію у Книзі записів державної реєстрації договорів оренди землі³². Ці дії також є формою волевиявлення, а не механічною діяльністю, адже пе-

²⁹ Див.: Васильєв Р.Ф. Правовые акты органов управления. – М., 1970. – С. 17.

³⁰ Див.: Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – С. 225.

³¹ Див.: Коваль Л. Адміністративне право України. – К.: Основи, 1994. – С. 70–71.

³² Див.: пункти 12 та 13 Порядку державної реєстрації договорів оренди землі, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 25 грудня 1998 року № 2073 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 52. – Стор. 34.

ред тим перевіряється відповідність договору вимогам законодавства. У разі відмови у реєстрації договору оренди земельної ділянки особі видається відповідний документ – рішення про відмову. Однак лише активне волевиявлення можна вважати актом (на відміну від бездіяльності). Ця теза, як вже зазначалось, знаходить своє підтвердження у загальній теорії права. Волевиявлення є первинним для будь-якої дії як одного з двох видів юридичних фактів у класифікації за вольовою ознакою³³. Отже, категорія «акт» може використовуватися як інтегруюча відносно термінів «рішення» та «дія», якщо вони породжують правові наслідки. Також адміністративний акт може мати і усну форму. Наприклад, посадові особи державної санітарної служби мають право давати обов'язкові для виконання вказівки щодо усунення виявлених порушень санітарних норм³⁴, і при цьому Закон не встановлює вимог щодо письмової форми таких вказівок.

Таким чином, аналіз адміністративної практики показує, що за формою адміністративний акт може бути прийнятий (виданий) у вигляді письмового рішення або документа, або реєстраційної дії, або усного волевиявлення. Усі ці випадки будуть предметом даного дослідження.

Щоправда, такий підхід ставить під сумнів коректність виокремлення в самостійну правову форму публічного управління «вчинення (здійснення) юридично значущих дій». Адже, якщо відповідні дії вчиняються у ході розгляду та вирішення адміністративної справи (наприклад, складення протоколу про адміністративне правопорушення або реєстрація канцелярією звернення громадянина), то це всього лише елемент процедури прийняття адміністративного акта, тобто процедурна дія (проблематиці «процедурної дії» буде присвячено окрему увагу у підрозділі 1.3 цієї роботи). Якщо ж йдеться про реєстрацію як про акт, який вирішує справу по суті, то це дійсно правова форма публічного управління, але вона повністю охоплюється та-

³³ Загальна теорія держави і права: [Підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів] / М.В.Цвік, В.Д.Ткаченко, Л.Л.Богачова та ін.; За ред. М.В.Цвіка, В.Д.Ткаченка, О.В.Петришина. – Х.: Право, 2002. – С. 346.

³⁴ Див.: абзац п'ятий статті 5, абзац п'ятий статті 7, пункт «и» частини першої статті 41 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24 лютого 1994 року (з наступними змінами) // Відомості Верховної Ради України – 1994. – № 27. – Ст. 218.

кою формою як прийняття адміністративного акта. Наприклад, результатом реєстрації транспортного засобу є внесення відомостей про зареєстрований (перереєстрований) транспортний засіб та його власників до облікової бази даних органів Державтоінспекції, а також видача відповідного підтверджуючого документа (свідоцтва про реєстрацію) та номерних знаків власнику транспортного засобу³⁵. Без будь-якої з цих дій процедура реєстрації не може вважатися завершеною. До речі, така характеристика місця вчинення реєстраційних та інших юридично значущих дій, спонукає до використання у правовому обігу, перш за все науковому, також термінологічного звороту «вчинення адміністративного акта», оскільки «прийняття (видання)» стоюється насамперед рішення або документа.

Чинне українське законодавство поняття «адміністративний акт» не вживає. Як вже зазначалося, у вітчизняній адміністративно-правовій науці переважно використовується термін «індивідуальний акт управління»³⁶. Проте, на нашу думку, є низка аргументів, які вказують на доцільність використання саме терміну «адміністративний акт».

По-перше, необхідно виходити з того, що Конституція України відмовилася від категорії «органи державного управління», визнала місцеве самоврядування та закріпила принцип поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову. Принциповою у цьому сенсі видається позиція Н.В.Александрової про необхідність трактування індивідуальних актів управління як «*рішень суб'єктів адміністративної влади* (виділено мною – *В.Т.*), звернених до конкретних осіб»³⁷. На думку російського адміністративіста Д.М.Бахраха ознаками адміністративної влади є її організуючий, універсальний та предметний характер, а також

³⁵ Пункти 15, 19 Правил державної реєстрації та обліку автомобілів, автобусів, а також самохідних машин, сконструйованих на шасі автомобілів, мотоциклів усіх типів, марок і моделей, причепів, напівпричепів та мотоколясок, затверджених Постановою Кабінету Міністрів України від 7 вересня 1998 р. N1388 (з наступними змінами) // Офіційний вісник України. – 1998. – № 36. – Стор. 6.

³⁶ Див., наприклад, Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б.Авер'янов (голова). – К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. – С. 282–283.

³⁷ Александрова Н.В. Класифікація правових актів управління // Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б.Авер'янова. – К.: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – С. 152.

можливість застосування заходів примусу. При цьому він обґрунтовує вторинну (щодо представницької влади) та підзаконну (пов'язану із застосуванням закону) якості адміністративної влади. Як висновок, Д.М.Бахрах стверджує, що виконавча влада – це адміністративна влада, перетворена в умовах правової держави³⁸. Загалом погоджуючись з міркуваннями російського фахівця, на нашу думку, ключовими ознаками адміністративної влади є її виконавчий (виконавський) та «службовий» характер, тобто такий, що підпорядкований політичній владі та зорієнтований на забезпечення надання публічних послуг приватним особам.

Прикметник «адміністративний» вказує на те, що акт виходить від адміністративних органів (на відміну від актів судових чи законодавчих). Термін «адміністративний акт» також знімає смислове навантаження щодо «управлінського» характеру діяльності органів виконавчої влади, виконавчих органів місцевого самоврядування та інших уповноважених суб'єктів. Крім того, цей термін дозволяє уникнути конструкції «*неправового* (неправомірного) індивідуального *правового* акта управління».

По-друге, слід враховувати євроінтеграційні прагнення України. Тому є сенс у використанні прийнятої в більшості розвинених країн Європи правової термінології, в тому числі й до вживання категорії «адміністративний акт». Це тим більше виправдано, коли йдеться про творення нового законодавства.

Цікаво, що свого часу українське законодавство послуговувалося поняттям адміністративного акта. Зокрема, в Адміністративному Кодексі УСРР 1927 року використовувався термін «адміністративний акт», точніше, – «загальний адміністративний акт», під яким значилися «інструкції і обіжники, а також обов'язкові постанови»³⁹, хоча це були насамперед нормативні акти. Але навіть в той період вітчизняні вчені, зокрема, В.Л.Кобалевський, стверджували, що терміном «адміністративний акт» найчастіше

³⁸ Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник для вузов. – М.: Издательство БЕК, 1997. – С. 65–69.

³⁹ Див.: «Поділ П. Адміністративні акти» Адміністративного кодексу Української Соціалістичної Радянської Республіки 1927 року // Із «Збірника Узаконень та Розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України за 1927 рік – Офіційне Видання Народнього Комісаріату Юстиції 31 грудня 1927 р., ч.63–65, Відділ Перший».

називають акти індивідуальні і конкретні, на протипагу актам нормативним, тобто указам⁴⁰.

Якщо стисло оглянути проблематику адміністративних актів ще з більш давніх часів, то можна відзначити, що в Російській імперії початку ХХ сторіччя адміністративні акти вважались основною формою юридичної діяльності адміністративних установ. Нормативні ж акти відносились насамперед до компетенції законодавчих установ. А. І. Єлістратов у своєму підручнику «*Основные начала административного права*» (1917 р.) вказував на такі ознаки адміністративного акта:

1) це акт, спрямований на виникнення, зміну чи припинення конкретних юридичних відносин;

2) адміністративний акт – це акт публічного права (приймається з метою громадського служіння, відноситься до здійснення публічних служб);

3) адміністративний акт відноситься до категорії державних актів;

4) адміністративний акт – правомірний, *тобто*: а) він виходить від компетентної до його вчинення адміністративної установи; б) відповідає за своїм змістом праву (законам у формальному сенсі та указам); в) дотримується законної форми; г) переслідує законну ціль;

5) адміністративний акт стійкий (має законну силу), тобто недопустима самочинна (довільна) зміна адміністрацією своїх актів⁴¹.

Поступово категорія «адміністративний акт» повертається у науковий обіг сучасної України. Наприклад, термін «індивідуальний адміністративний акт» у спільному монографічному дослідженні з М. Ф. Стахурським використовує професор І. П. Голосніченко⁴².

Сучасні російські вчені також використовують категорію «адміністративний акт». Наприклад, Д.М.Бахрах використовує

⁴⁰ Кобалевский В. Советское административное право. – Х.: Юриздат, 1929. – С. 165.

⁴¹ За виданням: Стариков Ю.Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. II: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. – М.: Издательство НОРМА, 2002. – С. 249–250.

⁴² Див.: Голосніченко І.П., Стахурський М.Ф. Адміністративний процес: Навчальний посібник. – К.: ГАН, 2003. – 256 с.

поняття адміністративного акта як синонім поняття «правовий акт управління»⁴³. Такої ж позиції дотримується Ю. М. Старілов⁴⁴. Ю. О. Тихомиров вважає за необхідне замінити термін «акти управління» на «адміністративно-правові акти», оскільки змінилися предмет адміністративного права та коло відносин, що ним регулюються⁴⁵. Не останню роль у цих термінологічних пошуках відіграють активний інформаційний обмін та можливість ширшого використання пострадянськими фахівцями загальноєвропейського правового надбання.

Отже, повторимось, з огляду на потребу розвитку нашої держави у європейському напрямку, принципово важливо враховувати підходи до вирішення аналогічних проблем у країнах Європейського Союзу. У цих країнах термін «адміністративний акт» є дуже поширеним і звучить та пишеться у багатьох мовах практично однаково, наприклад, *administrative act* – англійською, *acte administratif* – французькою, *acto amministrativo* – іспанською та португальською, *atto amministrativo* – італійською, *Verwaltungsakt* – німецькою тощо⁴⁶. Щоправда, зміст категорії «адміністративний акт» у деяких країнах є специфічним. Наприклад, у Франції, фактично все, що виходить від адміністрації і носить публічний характер, вважається адміністративними актами, які можуть бути односторонніми, двосторонніми чи багатосторонніми, індивідуальними та нормативними. До адміністративних актів у Франції відносять і адміністративні угоди⁴⁷. Хоча не виключено, що у даному випадку відмінності у підходах можуть бути зумовлені і труднощами перекладу, адже у французькій мові є конструкція близька до терміну «адміністративний акт» – «акт адміністрації» (*acte de l'administration*).

Проте у більшості країн Європи адміністративними актами є тільки індивідуальні рішення та заходи. Зокрема, в законодав-

⁴³ Див.: Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник для вузов. – М.: Издательство БЕК, 1997. – С. 157.

⁴⁴ Кобалевский В. Советское административное право. – Х.: Юриздат, 1929. – С. 165.

⁴⁵ Див.: Курс административного права и процесса / Ю.А.Тихомиров. – М., 1998. – С. 140–141.

⁴⁶ Див.: Зілдер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівнял. аналіз / Пер. з фр. В.Ховхуна. – К.: Основи, 1996. – С. 240.

⁴⁷ Зілдер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівнял. аналіз / Пер. з фр. В.Ховхуна. – К.: Основи, 1996. – С. 241.

стві ФРН, в якій поняття адміністративного акта є центральною категорією адміністративно-правової доктрини, адміністративним актом визнається «будь-яке розпорядження, рішення або інший владний захід, спрямований органом влади на врегулювання окремого випадку в галузі публічного права і який має безпосередні зовнішні правові наслідки»⁴⁸.

Країни континентальної сім'ї права, які орієнтуються на правову доктрину Німеччини, також обмежують поняття адміністративного акта лише індивідуальними рішеннями та заходами публічної адміністрації. Наприклад, у Польщі адміністративним актом вважається владна юридична дія адміністративного органу, спрямована на виникнення конкретних, індивідуально-визначених юридичних наслідків⁴⁹.

Варто зауважити окремо стосовно проблеми так званих «заходів». Під «заходами» розуміються, наприклад, знаки регулювальника дорожнього руху. Хоча і тут у Європі є певна специфіка. Наприклад, у Естонії «заходи» розглядаються окремо від адміністративних актів. Зокрема, із аналізу естонського закону про адміністративну процедуру можна зробити висновок, що захід – це дія адміністративного органу, яка не є виданням правового акта, і не є процедурною дією⁵⁰. Українські законопроектувальники, хоча і не провели такої чіткої межі з виокремлення заходів (дій), але фактично проект Адміністративно-процедурного кодексу України⁵¹ спрямований насамперед на письмові адміністративні акти, якими вирішується справа.

Загалом в підходах до розуміння поняття адміністративного акта в Європі домінує саме німецька доктрина. Зокрема, в документах Ради Європи, Європейської Комісії та Європейського суду з прав людини під терміном «адміністративний акт» розу-

⁴⁸ §35 Закону ФРН про адміністративну процедуру. Текст станом 5 травня 2004 року // Адміністративні процедури і адміністративне судочинство. Збірник матеріалів Німецького фонду міжнародного правового співробітництва. – К., 2006. – С. 54.

⁴⁹ Див., наприклад, Ochendowski E. Prawo administracyjne, cześć ogólna. – Toruń, 2001. – S. 171.

⁵⁰ Див. ст. 106 Закону Естонії про адміністративну процедуру.

⁵¹ Проект Адміністративно-процедурного кодексу України, реєстраційний номер Верховної Ради України 2789 від 18.07.2008р. // Джерело в Інтернеті: <http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=33073>. – Інформація станом на 20 липня 2008 року.

міється будь-який індивідуальний захід або рішення: а) який прийнято під час здійснення публічної влади; б) який має характер прямої дії та правомірно або неправомірно торкається прав, свобод та інтересів приватних осіб; в) який не є актом, що виконується під час здійснення судових функцій⁵².

Щоправда в останні роки на рівні рекомендацій Комітету міністрів Ради Європи згадуються і так звані «адміністративно-регулятивні акти» (англ. – *administrative regulatory acts*). Наприклад, такий термін є у Рекомендації Комітету міністрів щодо тимчасового судового захисту в адміністративних питаннях⁵³. Крім того, ще в одній Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи було вжито конструкцію «акти адміністрації» (тут варто зауважити, що англійський та французький тексти Рекомендації відрізняються), що включають: «а) правові акти – як індивідуальні, так і нормативні – та фізичні дії адміністрації, які ухвалюються (вчиняються) при здійсненні нею публічної влади, і які можуть зачіпати права та інтереси фізичних або юридичних осіб; б) відмову від прийняття акта або невжиття заходів у ситуації, коли адміністративний орган зобов'язаний виконати відповідну процедуру, та у зв'язку з одержаним запитом»⁵⁴. При цьому необхідно зважати на ту обставину, що таке «широке» поняття – «актів адміністрації» – і його визначення зумовлено завданням цієї Рекомендації – «що спрямована на забезпечення судового контролю будь-якої адміністративної діяльності, яку здійснює адміністративна влада»⁵⁵. Крім того, в самому поясненні до даної Рекомендації наголошується, що поняття «адміністративного акта» (франц. – *acte administratif*) має цілком конкретну конотацію в окремих правових системах, а концепція «актів адміністрації» (франц. – *actes de l'administration*) охоплює більш широке коло

⁵² Видання Ради Європи «Адміністрація і Ви. Принципи адміністративного права, що стосуються відносин між адміністративною владою і приватними особами» (переклад неофіційний). – 1996. – С. 1.

⁵³ Рекомендація №R (89) 8 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо тимчасового судового захисту в адміністративних питаннях від 13 вересня 1989 року.

⁵⁴ Recommendation Rec(2004)20 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le contrôle juridictionnel des actes de l'administration.

⁵⁵ Див.: там само – пункт 12.

діянь публічної адміністрації. Про це вже зазначалося при оцінці французької доктрини адміністративного акта.

Більшість нових країн, що постали на теренах колишнього СРСР, також орієнтується саме на німецьку доктрину «адміністративного акта». Досить вдалим, на нашу думку, є визначення адміністративного акта, наприклад, у естонському законі про адміністративну процедуру, де адміністративний акт визначено як «наказ, рішення, розпорядження, директива чи інший правовий акт, виданий адміністративним органом у ході виконання адміністративних функцій у публічно-правових відносинах для регулювання окремого випадку і спрямований на створення, зміну чи припинення прав і обов'язків сторін»⁵⁶.

Проект Адміністративно-процедурного кодексу України визначає адміністративний акт як «рішення (правовий акт) індивідуальної дії, прийняте адміністративним органом за результатами розгляду адміністративної справи відповідно до цього Кодексу, спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків фізичної або юридичної особи (осіб)»⁵⁷. Таким чином, проект Адміністративно-процедурного кодексу України чітко визначає поняття «адміністративного акта» саме як індивідуальне рішення, тобто рішення, що стосується прав, свобод та законних інтересів конкретних осіб.

Отже, використовуваний у даному дослідженні термін «адміністративний акт» є лише індивідуальним актом. Крім того, важливо пам'ятати, що адміністративний акт спрямований на створення, зміну чи припинення прав та обов'язків особи (осіб). В цьому сенсі є потреба відрізнити від адміністративного акта офіційні документи, які не мають таких юридичних наслідків (наприклад, різного роду довідки). Аналогічна позиція щодо розмежування актів державного управління та документів що засвідчують певні факти (наприклад, трудові книжки), але

⁵⁶ Див.: ч. 1 ст. 51 Закону Естонії про адміністративну процедуру.

⁵⁷ П. 4 ст. 2 проекту Адміністративно-процедурного кодексу України, реєстраційний номер Верховної Ради України 2789 від 18.07.2008р. // Джерело в Інтернеті: <http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=33073>. – Інформація станом на 20 липня 2008 року.

юридичних наслідків не викликають, існувала і в радянській адміністративно-правовій доктрині⁵⁸.

Повніша характеристика сутності і змісту категорії «адміністративний акт» передбачає з'ясування його основних ознак. У вітчизняній адміністративно-правовій науці до характерних ознак «правового акта управління» відносять підзаконність, обов'язковість (імперативність), правомочність, офіційність, односторонність та належну оформленість⁵⁹. Цей підхід є також достатньо усталеним ще з радянських часів⁶⁰. Проте поширення усіх загальних ознак правових актів управління на адміністративні акти видається не завжди можливим, а крім того, як здається, за такого підходу недостатньо чітко розмежовані «ознаки» та «вимоги».

Зокрема, ознака «підзаконності», якщо виходити з етимологічного навантаження цього слова, на нашу думку, притаманна насамперед, підзаконним нормативним актам. Адміністративний акт має бути виданий виключно на підставі закону, адже відповідно до Конституції України (частина друга статті 6, частина друга статті 19) виключно законами визначаються повноваження, організація та порядок діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Отже, вимогою до адміністративного акта, але не його ознакою, є вимога законності.

«Належна оформленість» також є швидше вимогою до адміністративного акта, ніж його ознакою. Ознаки правомочності та офіційності видаються дещо дублюючими одна одну, адже якщо суб'єкт є правомочним (повноважним) на прийняття певного адміністративного акта, то це автоматично робить такий акт офіційним. Ознака односторонності є загальною ознакою усіх правових актів.

Відтак більш повно і чітко охарактеризувати особливості (специфіку) адміністративних актів може виявлення власних

⁵⁸ Див., наприклад, Советское административное право (под ред. Р.С.Павловского). – К., 1986. – С. 170.

⁵⁹ Див., наприклад, Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б.Авер'янов (голова). – К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. – С. 281–282.

⁶⁰ Див., наприклад, Советское административное право (под ред. Р.С.Павловского). – К., 1986. – С. 170–172.

ознак даного виду правових актів. З викладених вище позицій щодо розуміння поняття «адміністративний акт» можна вивести декілька таких ключових ознак.

По-перше, це *індивідуальність (конкретність)*. Як зазначила Н.В.Александрова (щодо індивідуальних актів управління), ці акти стосуються конкретних осіб та їхніх відносин, їх головною рисою є конкретність, зокрема: «а) чітке формулювання конкретних юридичних волевиявлень суб'єктами адміністративного права, які видають такі акти; б) розв'язання за їх допомогою конкретних, а саме індивідуальних, справ або питань, що виникають у сфері державного управління; в) чітка визначеність адресата – конкретної особи або осіб; г) виникнення конкретних адміністративно-правових відносин, обумовлених цими актами»⁶¹.

По-друге, *це акт адміністративного органу*, тобто суб'єкта, уповноваженого на здійснення адміністративної влади. Про сутність адміністративної влади вже зазналося вище, але варто наголосити, що «адміністративність» визначається насамперед характером конкретних повноважень. Наприклад, адміністративним актом має вважатися рішення місцевої ради (органу не виконавчого, а представницького) про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення. Також необхідно зауважити, що окремі адміністративні повноваження можуть отримувати не лише органи публічної адміністрації, але й інші суб'єкти: підприємства, установи, організації тощо (наприклад, бюро технічної інвентаризації, які мають статус державно-комунальних підприємств). Враховуючи, що усі ці суб'єкти здійснюють адміністративну владу, їх доцільно називати «адміністративними органами». Термін «адміністративний орган» дозволяє найбільш точно вказати на коло суб'єктів, які можуть приймати адміністративні акти. (Цій проблемі буде присвячена окрема увага у підрозділі 2.3 даного дослідження).

Третьою ознакою адміністративних актів є прямиий вплив на приватних осіб, тобто *зовнішня дія* адміністративного акта. Акцент на зовнішній дії адміністративного акта дозволяє відмеж-

⁶¹ Александрова Н.В. Класифікація правових актів управління // Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б.Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – С. 151.

овувати такі акти від внутрішньо спрямованих актів, наприклад, щодо вирішення організаційних питань всередині адміністративного органу.

Саме такі ознаки адміністративних актів виділяються і у західній правовій доктрині, принаймні у ФРН та країнах, які орієнтуються на німецьку правову систему. Зокрема, німецькими вченими⁶² використовується три основні ознаки адміністративного акта: 1) ним здійснюється врегулювання (вирішення) окремого, конкретного випадку; 2) є рішенням органу публічного управління; 3) має безпосередню зовнішню дію (спрямований назовні).

Характеристика прийняття адміністративних актів неможлива також без з'ясування *співвідношення з іншими правовими формами публічного управління*.

Найбільш проблемним видається вирішення цього питання *щодо «видання нормативних актів управління»*. На перший погляд, відмінність між цими видами діяльності органів влади полягає насамперед в тому, що прийняття адміністративного акта має своїм завданням вирішення індивідуальної життєвої ситуації і стосується конкретних фізичних та/або юридичних осіб. Натомість видання нормативного акта спрямоване на врегулювання невизначеної кількості випадків та стосується невизначеного кола осіб.

Проте проблема видання нормативних актів органами публічної адміністрації, на наш погляд, має глибше підґрунтя. Зважаючи на принцип розподілу влади, нормотворчість є функцією законодавця, а не виконавчих органів – один суб'єкт (законодавець) творить правила, а інший (уряд в широкому сенсі) впроваджує їх в життя (виконує). За таким підходом видання нормативних актів адміністративними органами не відповідає принципу розподілу влади. Ця дискусія не є новою для адміністративного права. Ще у ХІХ сторіччі, «чимало європейських адміністративістів, у тому числі такі відомі, як Р. фон Моль і Л. фон Штейн, вважали, що тільки законодавчий орган може бути творцем норм права і регулювати відносини між громадянами,

⁶² Див.: Рихтер И., Шупперт Г.Ф. Судебная практика по административному праву: Учебное пособие / Пер. с нем. – М.: Юрист, 2000. – С. 196–232.

і коли орган виконавчої влади видає нормативно-правовий акт, то він здійснює це лише по «делегації законодавця»⁶³. Англійці досі називають «адміністративну нормотворчість делегованим законодавством, тому що воно ґрунтується головним чином на делегуванні парламентом адміністрації нормотворчих повноважень»⁶⁴. І хоча аргументованого спростування концепції так і не було, проте практика суттєво відрізняється від неї. Нині практично у всіх країнах світу органи публічної адміністрації видають нормативно-правові акти.

У сучасній західній правовій доктрині, зокрема німецькій, прямо визнається, що в цілях видання адміністративними органами правових норм у ранзі підзаконних актів «принцип поділу влади був порушений»⁶⁵. Основним аргументом такого «порушення» вважається неможливість законодавця самостійно виконувати функцію правового регулювання усіх суспільних відносин. При цьому у деяких зарубіжних країнах⁶⁶ існують так звані «правила» (англ. – *«rule»*) або «інструкції» (англ. – *«policy rule»*), які суттєво відрізняються від підзаконних нормативних актів, що видаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в Україні. Переважно ці «правила» не містять загальнообов'язкових норм, а є документами, що пояснюють норми законів для тих, хто їх має застосовувати, тобто спрямовані безпосередньо на службовців адміністрації, а не на приватних осіб. До речі, саме ознака «зовнішньої» дії нормативно-правового акта може бути одним з критеріїв пошуку відповіді на цю проблему. В Україні в даному випадку можна використовувати конституційну формулу щодо нормативно-правових актів, які «визначають права і обов'язки громадян»⁶⁷,

⁶³ Див.: Рихтер И., Шупперт Г.Ф. Судебная практика по административному праву: Учебное пособие / Пер. с нем. – М.: Юристь, 2000. – С. 196–232.

⁶⁴ Административное право зарубежных стран: Учеб. пособие / Московский гос. ин-т международных отношений (ун-т) / А.Н. Козьрин (ред.). – М.: Спарк, 1996. – С. 62.

⁶⁵ Леманн П. Общее административное право: Сб. международных терминов из области права и управления: Немецко-русский. Серия Р – том 4. – Мюнхен: Баварская школа управления, 2000. – С. 53.

⁶⁶ Див., наприклад, частину 4 статті 1:3 Акта з загальної адміністративного права Нідерландів.

⁶⁷ Частина друга і третя статті 57 Конституції України від 28 червня 1996 року (із змінами, внесеними згідно із Законом України №2222-IV від 8 грудня 2004 року) // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30. – Ст. 141; 2005. – №2. – Ст. 2.

(хоча, на наш погляд, тут мало б йтися про всіх приватних – фізичних та юридичних – осіб, а не лише громадян).

У будь-якому випадку, спрощеного розуміння принципу поділу влади для вирішення проблеми видання нормативних актів адміністративними органами недостатньо. Потрібно враховувати також вимогу розмежування політики (англ. – *policy*) та адміністрування, політичних та адміністративних функцій у самих органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування. Ця проблема є однією з найгостріших у науці адміністративного права та теорії публічної адміністрації зарубіжних країн⁶⁸, а віднедавна розробляється і вітчизняними фахівцями⁶⁹. В законодавстві ж ситуація з розмежуванням політичних та адміністративних повноважень в Україні ще недостатньо впорядкована. Зокрема, органи публічної влади, які очолюються політиками (наприклад, міністерства) часто виконують адміністративні повноваження (вирішуючи реєстраційні та інші індивідуальні справи), натомість по суті адміністративні органи (наприклад, «урядові органи») мають повноваження з видання нормативних актів. Така практика, на наш погляд, є некоректною і нераціональною. Політичні суб'єкти повинні вивільнятися від повноважень адміністративного характеру, але при цьому мають повністю перебрати на себе усі політичні функції і повноваження.

Можна вважати таку модель утопічною, аргументуючи це насамперед неспроможністю політичних суб'єктів вчасно приймати необхідну кількість нормативних актів. Але, насправді, як показує практика, підготовка будь-якого проекту нормативного акта (незалежно від суб'єкта його затвердження) не має принципових відмінностей. Проте чим вище рівень суб'єкта, що ухвалює рішення, тим краща якість нормативного акта, оскільки до прийняття рішення залучається більше учасників і процедура є більш прозорою. У цьому випадку якість захисту прав та законних інтересів приватних осіб є набагато вищою.

⁶⁸ Див., наприклад, Ролан Д. Административная наука / Пер. с фр. В.Л.Энтина; под ред. Б.М.Лазарева. М.: Прогресс. – 1982. – С. 39-46.; Гурне Б. Державне управління / Пер. з фр. В.Шовкун. – К.: Основи, 1993. – 165 с.; Райт Г. Державне управління. – К.: Основи, 1994. – 191 с.

⁶⁹ Див., наприклад, Коліушко І.Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні: Моногр. – К.: Факт, 2002. – С. 65–75.

З цієї точки зору, навіть якщо видання нормативних актів органами виконавчої влади здійснюється у порядку так званого «делегованого законодавства», то відповідні органи (найчастіше це безпосередньо Кабінет Міністрів та міністерства) в такому разі виступають не як адміністративні органи, а фактично як законодавець. В будь-якому випадку потрібно принципово розмежовувати правотворчість (нормотворчість) та правозастосування, та намагатися уникати поєднання цих видів діяльності у одній інституції. Отже, на нашу думку, видання нормативних актів, що визначають права і обов'язки громадян (приватних осіб) є невластивним для адміністративних органів видом діяльності.

Щодо співвідношення прийняття адміністративних актів з такою формою публічного управління як *укладення адміністративних договорів*, необхідно зауважити наступне. В.С.Стефанюк ще у 2003 році ставив питання про необхідність введення в українське законодавство «адміністративного договору»⁷⁰. У 2005 році у Кодексі адміністративного судочинства України було дано його легальне визначення: «адміністративний договір – дво- або багатостороння угода, зміст якої складають права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією із сторін угоди» (пункт 14 статті 3). Хоча вважається, що і до ухвалення Кодексу адміністративного судочинства України, можливість укладення договорів публічного характеру вже була передбачена чинним законодавством⁷¹. Увага ж фахівців до теоретичного опрацювання інституту адміністративних договорів у вітчизняному адміністративному праві тривалий час залишалася недостатньою.

В останні роки дослідження проблематики адміністративних договорів значно активізувалися, і на сьогодні на цю тему з'явилося чимало праць, в тому числі з ґрунтовним теоретичним базисом. Професор Ю.П.Битяк визначає адміністративний договір як «правовий акт управління, що ухвалюється на під-

⁷⁰ Стефанюк В. Адміністративний договір – вимога сьогодення // Право України. – 2003. – №11. – С. 11–16.

⁷¹ Див., наприклад, частину п'яту статті 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року (з наступними змінами) // Офіційний вісник України – 1999. – № 18. – Стор. 3.

ставі норм права двома (або більше) суб'єктами адміністративного права, один із яких обов'язково є органом виконавчої влади, може містити у собі загальнообов'язкові правила поведінки (нормативний характер), або встановлювати (змінювати, припиняти) конкретні правовідносини між його учасниками (індивідуальний характер). <...> Адміністративні договори можуть укладатися й органами місцевого самоврядування»⁷².

На думку іншого дослідника проблематики адміністративних актів К.К.Афанасьєва, адміністративний договір – «це добровільна угода двох чи більше суб'єктів адміністративного права, один (чи більше) з яких наділений власними або делегованими повноваженнями у сфері державного управління з приводу вирішення питань виконавчого та розпорядчого характеру, яка укладена у формі правового акта, що встановлює (припиняє, змінює) їх взаємні права, обов'язки та відповідальність»⁷³.

Такий підхід українських фахівців до адміністративного договору як виду правових актів у широкому розумінні дозволяє зробити висновок про те, що адміністративний акт та адміністративний договір відрізняються: 1) кількістю сторін (адміністративний договір є не одностороннім волевиявленням як адміністративний акт, а має багатосторонній характер); 2) адміністративний договір може мати і нормативний характер на відміну від адміністративного акта.

Незважаючи на те, що багато вітчизняних теоретиків відносять адміністративні договори до правових актів (так само як і у доктринах окремих країн, зокрема Франції, адміністративна угода також вважається адміністративним актом⁷⁴), на нашу думку, така позиція є спірною. Адже у вітчизняній науці загально визнаним є підхід, за яким однією із загальних ознак правових актів управління

⁷² Битяк Ю.П. Адміністративні договори як особлива форма регулювання управлінських відносин // Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б.Авер'янова. – К.: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – С. 98.

⁷³ Афанасьєв К.К. Адміністративні договори: реалії та перспективи: Монографія / МВС України, Луган. акад. внутр. справ ім. 10-річчя незалежності України; [Наук. ред. канд. юрид. наук, проф. Ю.П. Битяк]. – Луганськ: РВВ ЛАВС, 2004. – С. 89.

⁷⁴ Див.: Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівнял. аналіз / Пер. з фр. В.Ховхуна. – К.: Основи, 1996. – С. 241.

є «односторонність», і відповідно проводиться чітка різниця між правовими актами управління і адміністративними договорами⁷⁵.

Питання нормативності адміністративних договорів також видається полемічним, хоча багато вітчизняних фахівців з даної проблематики вважають можливим існування адміністративних договорів нормативного характеру⁷⁶. Дискусійність цієї позиції полягає насамперед, у вже згаданій відмінності між політичною та адміністративною владою. Виходом з даної ситуації може бути розмежування публічно-правових договорів та адміністративних договорів, тобто виділення адміністративних договорів серед публічно-правових договорів. Тоді публічно-правові договори, зокрема, укладені політичними суб'єктами (наприклад, органами державної влади та органами місцевого самоврядування, які мають політичні повноваження – Кабінетом Міністрів України, місцевими радами тощо), дійсно можуть мати і нормативний характер.

У країнах, де законодавство повноцінно окреслило сферу використання адміністративних договорів, їх застосування є широко розповсюдженим. Наприклад, у ФРН публічно-правові договори мають надзвичайно важливе значення, і спрямовані на те, щоб органи влади діяли не в односторонньому порядку, а спільно з іншими учасниками, у дусі злагоди та на основі партнерства⁷⁷. Важливо відзначити, що по суті публічно-правовий договір в адміністративному праві ФРН є актом лише індивідуального характеру, адже він може видаватися замість адміністративного акта, який, як вже зазначалося, є актом індивідуальним⁷⁸.

Отже, відмінність між адміністративним актом та адміністративним договором полягає насамперед у тому, що договір –

⁷⁵ Див., наприклад, Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б.Авер'янов (голова). – К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. – С. 278, 282, 290–295.

⁷⁶ Див.: Стефанюк В. Поняття, ознаки і публічно-правова природа адміністративного договору та його значення в управлінській діяльності // Адміністративна реформа в Україні: шлях до європейської інтеграції. Збірник наукових праць. – К., 2003. – С. 14–27.

⁷⁷ Див.: Леманн П. Общее административное право: Сб. международных терминов из области права и управления: Немецко-русский. Серия Р – том 4. – Мюнхен: Баварская школа управления, 2000. – С. 177.

⁷⁸ Див. §§35, 54-62 Закону ФРН про адміністративну процедуру.

це угода двох або більше сторін, а адміністративний акт – це одностороннє волевиявлення. Спільним для адміністративного акта та адміністративного договору є те, що вони є формами зовнішнього впливу адміністративних органів, і обидві ці правові форми публічного управління можуть використовуватися для вирішення конкретних життєвих ситуацій.

І хоча наразі в Україні на практиці ще не стоїть гостро питання про розмежування адміністративного акта та адміністративного договору, на майбутнє можна скористатися порадою професора О.Люхтергандта, який вважає, що «ознакою того, що мова йде саме про договір, може вважатися те, чи може або не може громадянин впливати на визначення змісту регулювання»⁷⁹.

У будь-якому разі очевидно, що фізичні та юридичні особи потребують захисту насамперед у процедурі прийняття адміністративних актів, оскільки ймовірність негативного втручання в права та законні інтереси приватної особи при односторонньому волевиявленні адміністративного органу є набагато вищою.

Аналіз проблематики буде також неповним без наведення *класифікації адміністративних актів*. За юридичними наслідками індивідуальні акти можуть бути зобов'язуючими, забороняючими, правоповноважуючими та такими що містять відмови⁸⁰. Також в нашій доктрині використовуються і інші критерії для класифікації «актів управління»: порядок прийняття; форма волевиявлення тощо⁸¹. Цікавим є також зарубіжний досвід. Наприклад, у доктрині ФРН⁸² адміністративні акти за змістом поділяють на постановляючі, установлюючі (констатуючі), правовстановлюючі та такі, що розв'язують спір. Постановляючими є акти, що наказують, забороняють, дозволяють, відмовляють, обмежують, скасовують. Установлюючими актами констатується певний стан. Правовстановлюючі акти встановлюють певні пра-

⁷⁹ Люхтергандт О. Адміністративно-правові договори в Німеччині – огляд проблематики. Матеріал підготовлений на замовлення Німецького фонду міжнародного правового співробітництва. – 2006. – С. 7.

⁸⁰ Див.: Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / [ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова)]. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. Том 1: Загальна частина. – 2007. – С. 279.

⁸¹ Там само. – С. 280–281.

⁸² Див.: Рихтер И., Шупперт Г.Ф. Судебная практика по административному праву: Учебное пособие / Пер. с нем. – М.: Юрист, 2000. – С. 232–233.

вовідносини (наприклад, рішення про затвердження плану). За дією у часі адміністративні акти поділяються на разові (наприклад, рішення про виплату одноразової компенсації) та постійні (наприклад, дозвіл на зайняття підприємницькою діяльністю). Адміністративні акти за характером дії щодо особи поділяються на обтяжуючі (наприклад, донарахування податкового платежу) та сприяючі (наприклад, рішення про призначення пенсії).

Остання класифікація особливо важлива для правового регулювання. Як уточнює Х.Пінкермаєр «обтяжуючі акти невідгідні для приватної особи і означають втручання в її права, відмову у задоволенні прохання про надання певних привілеїв, наприклад, позбавлення водійських прав чи відхилення заяви про надання дозволу на будівництво. На противагу їм, сприяючі адміністративні акти надають чи підтверджують право чи юридично значущу перевагу, наприклад, надання дозволу на будівництво чи навчального місця у вузі»⁸³. Ця класифікація допомагає враховувати різні особливості процедури прийняття адміністративних актів, що буде продемонстровано у наступних розділах.

Отже, підсумовуючи викладене у цьому підрозділі дослідження, можна зробити висновок, що прийняття (вчинення) адміністративних актів є основною правовою формою публічного управління.

Видання нормативних актів, зокрема тих, що визначають права і обов'язки громадян (приватних осіб), адміністративними органами є невласним для них видом діяльності, і повинно належати до повноважень політичних органів державної влади та органів місцевого самоврядування (це, зокрема, парламент, уряд, міністри, місцеві ради тощо).

«Вчинення (здійснення) реєстраційних та інших юридично значущих дій», на наш погляд, не заслуговує на виділення в окрему форму публічного управління, оскільки: охоплюється такою формою як прийняття (вчинення) адміністративних актів, адже адміністративний акт може мати не лише усну або

⁸³ Пінкермаєр Х. Адміністративний акт // Матеріали семінару «Стан та перспективи розвитку адміністративного права: законодавство, наука, освіта». – Львів, 2001. За джерелом: Школик А.М. Порівняльне адміністративне право: Навч. посібник для юридичних факультетів та факультетів міжнародних відносин. – Львів: ЗУКЦ, 2007. – С. 109.

письмову форму, але й вчинятися у вигляді певних дій; або ж є елементом адміністративної процедури – процедурною дією.

Доцільно ввести в науковий та законодавчий обіг термін «адміністративний акт» як волевиявлення адміністративного органу щодо вирішення адміністративної справи, спрямоване на виникнення, зміну чи припинення прав та обов'язків конкретних фізичних або юридичних осіб. Адміністративним актом завершується розгляд та вирішення справи по-суті.

Адміністративний акт може мати усну або письмову форму, а також може вчинятися у вигляді певних дій (наприклад, внесення до реєстру, вчинення надпису тощо).

Визначальними ознаками адміністративного акта є його прийняття адміністративною владою (адміністративним органом), індивідуальність (конкретність) та зовнішня дія акта.

Для цілей правового регулювання процедури прийняття адміністративних актів, принципово важливо розрізняти обтяжуючі (негативні) та сприяючі (позитивні) адміністративні акти.

1.2. Прийняття адміністративних актів і «адміністративний процес»: питання розмежування

У вітчизняній адміністративно-правовій науці прийняття адміністративних актів розглядалося і досі розглядається переважно у структурі так званого «адміністративного процесу», як його частина або вид. Власне категорія «адміністративний процес» ще з радянських часів має вагоме методологічне значення у науці адміністративного права, хоча належить до числа найдискусійніших. Тому детальному аналізу процедури прийняття адміністративних актів має передувати з'ясування змісту поняття «адміністративний процес» та його структури, а також його співвідношення з категорією «адміністративна процедура (процедури)». Це дозволить найповніше з'ясувати зв'язок прийняття адміністративних актів з іншими формами публічного управління, визначити його місце в адміністративному праві

та засади правового регулювання процедури прийняття адміністративних актів.

На сьогодні загальноприйнятого розуміння категорії «адміністративний процес» в нашій доктрині фактично не існує. Саме поняття адміністративного процесу продовжують переважно розглядати у так званому «вузькому» та «широкому» значеннях одночасно. Загалом, на сьогодні можна виділити низку відмінних концепцій і розуміння та визначення адміністративного процесу, які умовно можна назвати і згрупувати так:

- деліктна або юрисдикційно-деліктна (передбачає охоплення відносин щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення / та застосування заходів адміністративного примусу);

- юрисдикційна (передбачає охоплення відносин щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення / та адміністративне судочинство);

- судочинна (стосується лише адміністративного судочинства);

- адміністративно-юстиційна (передбачає охоплення відносин щодо розгляду скарг в адміністративному порядку та адміністративне судочинство);

- управлінська (охоплює всю діяльність органів публічної адміністрації);

- позитивно-управлінська (охоплює діяльність органів публічної адміністрації, за винятком відносин щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення);

- широка (включає всі відносини щодо застосування адміністративно-правових норм будь-якими суб'єктами / а також застосування в низці випадків матеріальних норм інших галузей права).

Зокрема, у Юридичній енциклопедії адміністративний процес у вузькому розумінні визначено як «регламентований законом порядок діяльності органів (служб, осіб) адміністративної юрисдикції та судових установ по розгляду справ про адміністративні правопорушення»⁸⁴. Цей підхід до визначення адміні-

⁸⁴ Адміністративний процес // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С.Шемшученко (відп.ред.) та ін. – К.: «Укр. Енцикл.», 1998. – Т.1: А-Г. – С. 53. (автор статті – Оніщук М.В.).

стративного процесу був похідним від чинного тоді законодавства, адже донедавна законодавчо регламентованими були лише відносини щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення.

Дещо ширшим є таке розуміння адміністративного процесу, яке, крім розгляду справ про адміністративні правопорушення, включає також застосування до правопорушників адміністративних стягнень та заходів адміністративного примусу⁸⁵. У вітчизняній доктрині цей підхід до визначення адміністративного процесу часто ще іменують «адміністративно-юрисдикційним процесом».

Менш поширеним є розуміння адміністративного процесу як судового вирішення адміністративно-правових спорів. Хоча, на думку автора даного дослідження, саме воно є найбільш прийнятним. Підстави для такої позиції будуть викладені нижче.

Більшість же українських фахівців підтримує концепції так званого «широкого» або управлінського розуміння адміністративного процесу, з деякими відмінностями, іноді суттєвого характеру. Наприклад, у вище згаданій Юридичній енциклопедії «адміністративний процес» у широкому розумінні визначається як «регламентований законом порядок діяльності органів виконавчої влади по реалізації покладених на них функцій»⁸⁶. Дане визначення з одного боку включає всі аспекти діяльності органів виконавчої влади, з іншого – оминає увагою адміністративну діяльність органів місцевого самоврядування, тобто частину органів публічної адміністрації, хоча їх завдання, повноваження, форми діяльності аналогічні. (Таку ваду має багато цитованих нижче визначень, але надалі на цій очевидній проблемі увага в роботі не акцентується). Власне цей підхід називають «управлінською» концепцією адміністративного процесу, оскільки поза визначенням залишено судовий розгляд адміністративно-правових спорів.

⁸⁵ Див.: Адміністративне право України (підручник / Ю.П.Битяк, В.В.Богуцький, В.М.Гарашук та ін); За ред. Ю.П.Битяка. – Харків: Право, 2000. – С. 183.

⁸⁶ Адміністративний процес // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С.Шемпученко (відп.ред.) та ін. – К.: «Укр. Енцикл.», 1998. – Т.1: А-Г. – С. 53. (автор статті – Оніщук М.В.).

При цьому в структуру адміністративного процесу включається не лише прийняття індивідуальних актів управління (адміністративних актів), але й «ухвалення нормативних актів управління»⁸⁷, хоча у визначеннях самого поняття «адміністративний процес», як правило, йдеться лише про розгляд та вирішення конкретних адміністративних справ. Зокрема, О.М.Бандурка та М.М.Тищенко визначають адміністративний процес як «вид юридичного процесу, який регламентує порядок розгляду та розв'язання *конкретних адміністративних справ* (виділено мною – *В.Т.*), 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 – і матеріальних норм інших галузей права»⁸⁸. Таку непослідовність можна помітити у визначеннях поняття адміністративного процесу і у інших авторів⁸⁹, хоча ще раніше Є.В.Додін наголошував на спрямованості адміністративного процесу на прийняття індивідуальних актів⁹⁰. (Оскільки це питання вже розглядалося в підрозділі 1.1, то тут цій проблемі увага більше не приділяється).

Ще ширше визначення дав професор І.П.Голосніченко, вважаючи адміністративним процесом «врегульований адміністративно-процесуальними нормами порядок вирішення індивідуальних справ відповідними органами держави, їх посадовими особами при здійсненні функцій державної виконавчої влади, а також спорів, що виникають між органами державної виконавчої влади, їх посадовими особами та іншими суб'єктами адміністративно-правових відносин»⁹¹. Близькі за змістом ви-

⁸⁷ Див., наприклад, Бандурка О.М., Тищенко М.М. Адміністративний процес (підручник). – К.: Літера ЛТД, 2002. – С. 16-17, 104–111.

⁸⁸ Там само. – С. 12.

⁸⁹ Див., наприклад, Голосніченко І.П., Стахурський М.Ф. Адміністративний процес: Навчальний посібник. – К.: ГАН, 2003. – С. 62–90.

⁹⁰ Додін Е.В. Доказательства в административном процессе. – М.: Юрид. литература, 1973. – С. 12–13.

⁹¹ Голосніченко І.П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття). – Ірпінь, 1998. – С. 46.

значення можна зустріти і в інших джерелах⁹². Тобто в цих визначеннях в адміністративний процес включається і судовий порядок вирішення адміністративних спорів.

Саме І.П.Голосніченко серед українських адміністративістів наразі дотримується позицій найбільш широкого розуміння адміністративного процесу⁹³. На цій основі професор І.П.Голосніченко пропонує розрізняти дві частини адміністративного процесу – адміністративно-процедурну (прийняття адміністративних актів) та адміністративно-юрисдикційну (розгляд справ про адміністративні правопорушення, адміністративне оскарження та адміністративне судочинство)⁹⁴.

До широкого розуміння адміністративного процесу схиляються також представники одеської школи адміністративного права⁹⁵. І хоча із самого визначення не зовсім очевидно, чи включається ними до адміністративного процесу судовий розгляд адміністративно-правових спорів, проте при характеристиці структури адміністративного процесу адміністративне судочинство побіжно згадується.

Разом із тим є і принципово свідомий підхід щодо залишення адміністративного судочинства за межами структури адміністративного процесу. Зокрема, професор В.К.Колпаков, визначає адміністративний процес як «діяльність виконавчо-розпорядчих органів з реалізації матеріальних норм адміністративного права, тобто як порядок реалізації адміністративно-правових норм під час вирішення конкретних управлінських справ»⁹⁶. У іншому підручнику В.К.Колпакова спільно з О.В.Кузьменко адміністративний процес вже визначається як «порядок, правила, за яки-

⁹² Див.: Адміністративне право України (підручник / Ю. П. Битяк, В. В. Богуцький, В. М. Гаращук та ін); За ред. Ю. П. Битяка. – Харків: Право, 2000. – С. 183.

⁹³ Голосніченко І.П., Стахурський М.Ф. Адміністративний процес: Навч. посібник. – К.: ГАН, 2003. – С. 25.

⁹⁴ Голосніченко І.П. Проблеми адміністративного процесу на сучасному етапі розвитку української держави // Актуальні проблеми держави та права. Збірник наукових праць. – Одеса: Юридична література, 2003. – Вип. 19. – С.26–28.

⁹⁵ Див.: Адміністративне право України: Підручник. / За заг. ред. С.В.Ківалова. – Одеса: Юридична література, 2003. – С. 241.

⁹⁶ Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – С. 315.

ми реалізуються матеріальні норми адміністративного права»⁹⁷. Аналізуючи позиції зазначених авторів щодо структури адміністративного процесу (у якому виділяються чотири блоки адміністративних проваджень: нормотворчі, установчі, правозастосовчі та контрольно-наглядові), можна зробити висновок, що ними виводиться за межі адміністративного процесу адміністративне судочинство. Отже, в дискусії про переважання «адміністративної» (управлінської) або «процесуальної» (судової) складової терміну «адміністративний процес» ці фахівці віддають перевагу саме першій характеристиці.

Взагалі, професор О.В.Кузьменко, наполегливо опрацьовуючи проблематику «процесуальних» категорій адміністративного права, обґрунтовує доцільність виокремлення адміністративно-процесуального права в самостійну галузь права⁹⁸. В останніх працях О.В.Кузьменко пропонує залишити поза змістом адміністративного процесу систему процесуальних відносин і норм у сфері адміністративної відповідальності (адміністративно-деліктний процес), а також діяльність адміністративних судів щодо вирішення адміністративних спорів (адміністративно-судовий процес). Таким чином робиться висновок, що змістом адміністративного процесу є «будь-яка правотворча та правозастосовча діяльність публічної адміністрації у сфері державного управління із задоволення публічних інтересів»⁹⁹. Позиції «управлінського» розуміння адміністративного процесу підтримують і деякі інші дослідники даної проблематики¹⁰⁰.

Ще раніше В.Г.Перепелюк запропонував звузити поняття адміністративного процесу до управлінського процесу, тобто визнати таким порядок діяльності органів публічного управ-

⁹⁷ Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України: Підручник. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – С. 266.

⁹⁸ Див, зокрема, Кузьменко О.В. Процесуальні категорії адміністративного права: Монографія. – НАВСУ, Львів: ВАТ «Львівська книжкова фабрика «Атлас», 2004. – 232 с.

⁹⁹ Кузьменко О. Міркування про природу адміністративного процесу // Право України – 2007. – №3. – С.12–15.

¹⁰⁰ Див.: Гуржій Т. Адміністративно-процесуальні функції: концептуальні засади детермінації // Право України, 2006, №11 – С.15–17; Гуржій Т. Вихідні засади формування галузевої парадигми адміністративно-процесуального права // Право України. – 2007. – №3. – С. 16–19.

ління, та відповідно користуватись категоріями «управлінський адміністративний процес» (або «адміністративний процес» як еквівалент «управлінського процесу») та «адміністративне судочинство»¹⁰¹. При цьому в основі даної пропозиції лежить концепція, за якою розгляд адміністративної справи набуває процесуальної форми лише у разі, коли він не зводиться суто до стадії вирішення справи, а охоплює також дії щодо контролю за збором доказового матеріалу у справі, формуванню юридичних позицій сторін¹⁰² тощо. Виходить, наприклад, якщо фізична особа звертається за державною реєстрацією себе як суб'єкта підприємницької діяльності, тут відсутнє формування юридичних позицій сторін, а прийняття рішення є справою автоматичною. Лише у разі відсутності порозуміння між органом реєстрації та особою, і тим більше у випадку оскарження рішення про відмову в реєстрації суб'єктом підприємницької діяльності в адміністративному порядку виникає адміністративний процес. Але зважаючи на те, що діяльність органів публічної адміністрації має переважно безспірний характер та здійснюється в основному у простій формі (без проведення слухання тощо), на наш погляд, логічніше зробити висновок, що ця діяльність, як правило, не має процесуального характеру.

Як певний підсумок теоретичного пошуку, мусимо зазначити, що тенденція розуміння адміністративного процесу як управлінського знайшла своє відображення і в підручнику «Адміністративне право України. Академічний курс». Зокрема, автори відповідного підрозділу (М.М.Тищенко) подаючи досить типове визначення поняття адміністративного процесу у широкому розумінні, спеціально зауважують, що адміністративне судочинство «не вписується» у широке розуміння категорії «адміністративний процес», яке склалося у нашій доктрині¹⁰³, і тому взагалі виводять його за межі даного поняття. Таким чином, мо-

¹⁰¹ Див.: Перепелюк В.Г. Адміністративний процес. – Чернівці: Рута, 2001. – 316 с.

¹⁰² Там само. – С. 39–44.

¹⁰³ Див. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б.Авер'янов (голова). – К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. – С. 477–479; Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б.Авер'янов (голова). – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – С. 491–493.

жемо констатувати, що в Україні наукова дискусія з проблематики адміністративного процесу дійшла до такого стану, коли за межі правової категорії фактично виведено її первісне значення. На наш погляд, погодитись з цим неможливо, а аргументи будуть викладені дещо нижче.

В першій праці, присвяченій проблематиці адміністративного процесу, професор Селіванов А.О. обґрунтовував доцільність сприйняття широкого підходу до визначення поняття адміністративного процесу, зокрема, з метою уникнення «надмірного фіксування термінів правової науки» та недопущення «звуження трактування процесу у вузькому юрисдикційному його розумінні»¹⁰⁴. Але, очевидно, надмірного фіксування термінів уникнути не вдалося, адже і найширше розуміння адміністративного процесу не набуло загального визнання. Введення в науковий обіг категорії «адміністративно-судовий процес» (або «судовий адміністративний процес») найкраще тому підтвердження. Загалом же радикальний плюралізм наукових позицій щодо розуміння адміністративного процесу та його структури показує, що відповідь на це питання сьогодні не може вважатися сформованою і загальноновизнаною.

Нас такий стан справ не може задовольняти, адже проблематика прийняття адміністративних актів продовжує опрацьовуватись в межах вчення про адміністративний процес у його «управлінському» або «широкому» розуміннях, що прямо впливає на відповіді на низку ключових питань, зокрема, про принципи, суб'єктний склад, мету тощо.

У складності теоретичних пошуків розуміння адміністративного процесу можна переконатися і на прикладі сусідньої держави з аналогічним науково-юридичним спадком – Російській Федерації.

Наприклад, Д. М. Бахрах, практично не даючи означення адміністративного процесу, по суті схиляється до широкого підходу, виділяючи три частини адміністративного процесу: «1) процес адміністративної правотворчості; 2) правонаділя-

¹⁰⁴ Див.: Селіванов А.О. Адміністративний процес в Україні: реальність і перспективи розвитку правових доктрин. – К.: Ін Юре, 2000. – С. 15.

ючий (оперативно-розпорядчий) процес; 3) адміністративно-юрисдикційний процес»¹⁰⁵.

Д. М. Овсянко визначає адміністративний процес як «установлений законом порядок вирішення певних індивідуальних справ у сфері виконавчої влади...»¹⁰⁶, при цьому у переліку видів таких справ називає і справи зі спорів у сфері управління, які вирішуються судом. Очевидно, на його думку, «сфера виконавчої влади» охоплює справи, у яких органи виконавчої влади можуть бути як суб'єктом, що вирішує справу, так і стороною у спорі. На наше переконання, подібні конструкції є не зовсім коректними, адже адміністративне судочинство не можна назвати сферою виконавчої влади.

Визнаний російський правознавець Ю.О.Тихомиров, аналізуючи підходи інших фахівців до розуміння поняття адміністративного процесу, також фактично стоїть на позиціях широкого розуміння адміністративного процесу, хоча при цьому не дає власного визначення цього поняття¹⁰⁷.

Ю. М. Козлов визначив адміністративний процес як «діяльність щодо реалізації матеріальних адміністративно-правових норм»¹⁰⁸ виходячи з тієї методологічної позиції, що юридичний процес має своїм призначенням реалізацію норм матеріального права. При цьому Ю.М.Козлов зауважив, що право на існування мають обидва сформованих підходи до вирішення проблеми адміністративного процесу, тобто його визначення: 1) як сукупності усіх дій, що здійснюються виконавчими органами (посадовими особами) для реалізації покладених на них завдань і функцій (і на думку цитованого автора, тут йдеться про адміністративні процедури), та 2) як вирішення адміністративно-правових спорів, що здійснюється насамперед судом (адміністративний процес у так званому юрисдикційному значенні). Прикметно, що саме юрисдикційне розуміння адміністративно-процесуальної

¹⁰⁵ Див.: Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник для вузов. – М.: Издательство БЕК, 1997. – С. 154.

¹⁰⁶ Овсянко Д.М. Административное право: Учебное пособие / Под ред. проф. Г.А. Туманова. – М.: Юрист, 1997. – С. 138.

¹⁰⁷ Див.: Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. – М., 1998. – С. 733–742.

¹⁰⁸ Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. Учебник. – М., ЗЕРЦАЛО, 1997. – С. 314.

діяльності видавалося Ю.М.Козлову найбільш прийнятним в юридичному сенсі¹⁰⁹.

Ю.М.Старілов пропонує розмежовувати адміністративний процес (адміністративну юстицію) як нормативно встановлену процедуру розгляду судами (або квазісудовими органами) спору (справи), що виник у сфері публічного управління в результаті дій (рішень) органів державної влади і їх посадових осіб; та управлінський процес як порядок розробки і прийняття адміністративних актів¹¹⁰. Майже повністю підтримуючи першу частину тези щодо розуміння адміністративного процесу, мусимо висловити певні заперечення щодо використання категорії «процес» до діяльності органів публічної адміністрації.

Російські фахівці, які займаються дослідженням адміністративного права зарубіжних країн (О.Б.Зеленцов, О.А.Дьомін), обмежують поняття адміністративного процесу сферою адміністративної юстиції, при цьому в обсязі, який охоплює адміністративний процес в його двох різновидах – судовому і квазісудовому¹¹¹. О.А.Дьомін визнає обов'язковими ознаками адміністративного процесу: 1) наявність спору; 2) публічний характер правовідносин, що викликали спір; 3) тристоронній характер адміністративно-процесуальних відносин¹¹². Він пише, що «в сфері права поняття процесу нерозривно пов'язано з вирішенням спору, а при реалізації компетенції державного органу спір відсутній. При відсутності спору державний орган діє не в рамках юридичного процесу, а в рамках процедури його функціонування. Наявність адміністративно-процесуальних відносин

¹⁰⁹ Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. Учебник. – М., ЗЕРЦАЛО, 1997. – С. 315–328.

¹¹⁰ Див.: Старілов Ю.Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. II: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА – М), 2002. – С. 428.

¹¹¹ Див.: Зеленцов А.Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах: Учеб. Пособие. – М.: Изд-во РУДН, 2002. – С. 104–119; Административное право зарубежных стран: Учебник / Под ред. А.Н.Козырина и М.А.Шатиной. – М.: Спарк, 2003. – С. 202–209.

¹¹² Див.: Демин А.А. Понятие административного процесса и кодификация административно-процессуального законодательства Российской Федерации // Государство и право. – 2000. – №11. – С. 8.

можлива лише при тристоронньому характері відносин: дві сторони і арбітр»¹¹³.

Цей висновок перегукується з позиціями деяких російських фахівців загальної теорії права. Зокрема, російський теоретик права І.М.Зайцев зазначав, що юридичний процес включає в себе як різні правові процедури так і судові процеси. І ці конструкції дійсно мають чимало спільного. Як судовий процес, так і будь-яка правова процедура представляє собою нормативно встановлений порядок здійснення юридичної діяльності, т.б. певну юридичну форму. Разом із тим між юридичною процедурою та судовими процесами є принципові відмінності. Судочинство – це встановлений законом порядок діяльності суду і учасників процесу. Процедури застосовуються у несудових неюрисдикційних провадженнях, починаючи від законотворення, виборів депутатів і т.п. Процедурні правила в першу чергу звернені до органів влади¹¹⁴.

Загалом же можна зробити висновок, що і в російській адміністративно-правовій науці наявний значний плюралізм думок та відсутня загальновизнана концепція адміністративного процесу.

При цьому варто погодитися з позицією професора О.В.Кузьменко, що існування «вузької» та «широкої» концепцій адміністративного процесу, тобто «двох взаємовиключних теорій у праві одночасно порушує закони логіки, оскільки два протилежні висловлювання ніколи не є істинними, принаймні одне з них неодмінно хибне»¹¹⁵.

Творчі пошуки щодо проблематики адміністративного процесу переконали окремих дослідників, що такого цілісного явища як «адміністративний процес» в реальності не існує. На думку професора В.Б.Авер'янова, в найширшому вигляді «адміністративний процес» як «адміністративне правозастосування»

¹¹³ Демин А.А. Административный процесс в развивающихся странах. – М.: Изд-во Ун-та дружбы народов, 1987. – С. 37.

¹¹⁴ Див.: Зайцев И.М. Правовые процедуры и судебные процессы / Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И.Матузова и А.В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2001. – С. 446–447.

¹¹⁵ Кузьменко О. Щодо доцільності запровадження інституту адміністративних послуг // Право України. – 2007. – №3. – С. 15.

нічого конструктивного в собі не містить, оскільки дублює відоме явище «правозастосування». Натомість серед чотирьох якісно неоднорідних сфер процесуальної діяльності, урегульованої нормами адміністративного права, зокрема: адміністративного судочинства (розгляду справ в адміністративних судах); «управлінського» («позитивного») адміністративного процесу (прийняття нормативних і індивідуальних адміністративних актів); «квазіюрисдикційного» адміністративного процесу (порядку реалізації повноважень органів виконавчої влади з розгляду скарг приватних осіб) та юрисдикційного адміністративного процесу (порядку застосування заходів адміністративного примусу), «найбільш прийнятним варіантом застосування дефініції «адміністративний процес» було б поширення її виключно на сферу адміністративної юстиції»¹¹⁶. Автор дослідження повністю поділяє цю точку зору.

При цьому слід погодитися з думкою Ю.С.Педька, який вважає за необхідне розрізняти адміністративний процес як правову форму (нормативний порядок) діяльності певних суб'єктів публічних правовідносин та як складову системи права, і у першому випадку ним також пропонується використовувати поняття «адміністративного процесу» виключно до характеристики адміністративного судочинства¹¹⁷.

Фактично саме такий підхід обрано українським законодавцем у Кодексі адміністративного судочинства України. Зокрема, у цьому нормативному акті адміністративний процес розуміється як «правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства»¹¹⁸. Такий підхід вимагає ще більш уважного осмислення домінуючої у вітчизняній науці концепції адміністративного процесу, а також обґрунтування потреби введення в правовий обіг нових категорій для позначення порядку

¹¹⁶ Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б.Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – С. 42–43.

¹¹⁷ Педько Ю.С. Щодо розуміння адміністративного процесу // Актуальні проблеми держави та права. Збірник наукових праць. – Одеса: Юридична література, 2007. – Вип. 35. – С. 99–103.

¹¹⁸ Пункт 5 статті 3 Кодексу адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року (з наступними змінами) // Офіційний вісник України. – 2005. – № 32. – Стор. 11. – Ст. 1918.

діяльності публічної адміністрації, в тому числі з прийняття адміністративних актів.

Таким терміном, на наш погляд, може бути категорія «адміністративна процедура». Одряду необхідно зауважити, що сам термін «адміністративна процедура» в західноєвропейському його значенні для нашої науки є досить новим. Зокрема, його не можна ототожнювати з «управлінськими процедурами» за Б.М.Лазарєвим, який відніс до останніх процедури, що визначають порядок управлінської діяльності, виділяючи серед них і процедури нормотворчої діяльності, і процедури планування, і процедури реалізації прав та обов'язків громадян у сфері управління тощо. До того ж, на думку Б.М.Лазарєва, деякі процедури органів управління можуть бути і не закріплені правом, а існувати лише як усталена практика чи організаційний звичай¹¹⁹. Тобто очевидно, що дана категорія «управлінських процедур» є значно ширшою і включає практично усі види діяльності органів управління, в тому числі «процедури, пов'язані з організацією роботи апарату державного управління».

Для коректного розмежування категорій «адміністративний процес» та «адміністративна процедура» необхідно дослідити первинний зміст цих термінів, проаналізувати генезис понять в законодавстві та теорії, порівняти підходи різних країн до розуміння та правового регулювання адміністративного процесу та адміністративної процедури. Важливим є також звернення до загальної теорії права, порівняння використання однакових термінів у різних галузях права, виявлення їх спільних ознак та особливостей. Відповіді на ці питання, особливо в історичному розрізі, допоможуть нам також краще зрозуміти і тенденції та перспективи правового регулювання процедури прийняття адміністративних актів.

Слово «процес» (лат. *processus*) означає «просування вперед»¹²⁰, а слово «процедура» (від лат. *procedere*) –

¹¹⁹ Див.: Управленческие процедуры / Отв. ред.: Лазарев Б.М. – М.: Наука, 1988. – С. 5–9.

¹²⁰ Див.: Процес у праві // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С.Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: «Укр. Енцикл.», 1998. – Т. 5: П-С. – 2003. – С. 187. (автор статті – Сірий М.І.).

«просуватися»¹²¹. Аналізуючи походження термінів, маємо визнати, що морфологічні пошуки допомагають мало. Більше значення для з'ясування змісту категорій «процес» і «процедура» у праві, зокрема і в адміністративному праві, має історичний досвід розвитку права.

Зважаючи на те, що більша частина території України протягом тривалого часу перебувала під російською владою, і українське право зазнавало домінуючого впливу російської юриспруденції, в цій частині історія права для нас у багатьох моментах є спільною. Так от, і в російській юриспруденції первинно використовували насамперед термін «процес», розуміючи його як судовий порядок вирішення справ. Наприклад, в одному зі словників кінця XVIII сторіччя процес визначається – «як записувати та здійснювати суд» (*как записывать и приводит суд*)¹²². Тобто історичний розвиток права закладав у категорію «процес» судовий зміст.

Питання виникнення та еволюції адміністративного процесу та адміністративної процедури необхідно розглядати також в контексті загального розвитку адміністративного права, який, незважаючи на відмінності в різних країнах чи правових системах має чимало спільних рис. Як відомо, адміністративне право розвивалося спершу в рамках камералістики (науки про фінанси, господарство і т.п.), а згодом поліцейського права. Виникнення адміністративного процесу можна прямо пов'язати з виникненням адміністративної юстиції, тобто зі створенням в деяких європейських країнах адміністративних судів або квазі-судових органів, до яких стало можливим оскаржити рішення органів публічної влади. В будь-якому випадку йдеться чи то про Францію кінця XVIII сторіччя, чи то про Німеччину середини XIX сторіччя¹²³, засадничими підставами виникнення ад-

¹²¹ Процедура // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С.Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: «Укр. Енцикл.», 1998. – Т. 5: П-С. – 2003. – С. 185–186. (автор статті – Бориславський С.В.).

¹²² Ланганс Ф. Словарь юридический или свод русских узаконений по азбучному порядку – М., 1788. – С. 174.

¹²³ Див.: Стариков Ю.Н. Административная юстиция в структуре общего административного права // Галлиган Д., Полянский В.В., Стариков Ю.Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. – М.:Юристъ, 2002. – С. 157.; Педько Ю.С. Становлення адміністративної юстиції в Україні: Мо-

міністративної юстиції (крім недовіри до загальних судів, які склалися з представників аристократії) називають принцип поділу влади та теоретичні положення про розмежування приватного і публічного права. Судове коріння адміністративного процесу є незаперечним фактом. Відомий російський вчений Корф С.О. на початку ХХ сторіччя констатував, що джерелом і зразком побудови адміністративного процесу слугував процес цивільний¹²⁴. Відповідно первинно до змісту адміністративного процесу не могло включатися нічого, крім судового розгляду адміністративно-правових спорів.

Загалом у адміністративному праві тих часів категорії «процес» та «юстиція» вживали як синоніми. Наприклад, в Словнику юридичних і державних наук 1901 року видання «адміністративний процес (юстиція)» визначається як «вирішення спорів щодо законності розпоряджень органів управління та самоврядування, що починаються особливим адміністративним позовом та здійснюються особливими установами, що називаються судами адміністративними»¹²⁵. «В адміністративній юстиції ми маємо спосіб судового оскарження актів управління»¹²⁶. Такий традиційний для дореволюційної (до 1917 року) правової літератури підхід зберігся у західній правовій доктрині та законодавстві ХХ сторіччя. Схожої думки були і деякі радянські адміністративісти, зокрема Д.М.Чечот, який у 1973 році писав, що «про адміністративну юстицію може йтися лише у тому випадку, коли вирішення адміністративних спорів здійснюється спеціальним юрисдикційним органом, який в тій чи іншій мірі відділений від так званої активної адміністрації і діє в рамках відповідної судової процедури»¹²⁷. Але для тогочасної вітчизняної науки це були лише теоретичні міркування, до того ж поодинокі. Натомість

нографія. – К.: Інститут держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2003. – С. 12–18.; Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / Автори-упорядники І.Б.Коліушко, Р.О.Куйбіда. – К.: Факт, 2003. – С. 11–14.

¹²⁴ Корф С.А. Административная юстиция в России. Кн. 3: Очерк теории административной юстиции. – С.-Пб., 1910. – С. 466–467.

¹²⁵ Словарь юридических и государственных наук. – Т.1. – СПб., 1901. – С. 126.

¹²⁶ Административное право. Лекции А.И. Елистратова. – М.; Типография т-ва И. Д. Сытина, 1911. – С. 69.

¹²⁷ Чечот Д.М. Административная юстиция (теоретические проблемы). – Л.: изд-во ЛГУ. – 1973. – С. 31.

практика була кардинально відмінною від розвитку адміністративного законодавства у більшості європейських країн.

У світі діяльність публічної адміністрації, і насамперед щодо прийняття адміністративних актів, та її відносини з громадянами на законодавчому рівні до першої чверті XX сторіччя практично не регулювалася. Лише на основі розроблених судами принципів почало розвиватися адміністративно-процедурне законодавство. Якщо прослідкувати хронологію, то у більшості країн, зокрема й сучасних молодих демократій, як правило, спочатку запроваджувалася адміністративна юстиція (ухвалювалися судові статутні та процесуальні закони), а вже згодом ухвалювалися закони про адміністративну процедуру. При цьому у багатьох країнах обрано напрямок систематизації законодавства про адміністративну процедуру. На сьогодні, з точки зору хронології, можна умовно виокремити кілька хвиль систематизації законодавства про адміністративну процедуру в зарубіжних країнах. Перші кодифіковані законодавчі акти було прийнято в Австрії (1925 рік), Польщі і Чехословаччині (1928 рік), Югославії (1930 рік). Друга хвиля прийняття загальних законів про адміністративну процедуру почалася з середини XX сторіччя. Так, у США закон про адміністративну процедуру було прийнято у 1946 році, в Угорщині у 1957 році, в Іспанії у 1958 році. Нові редакції законодавчих актів у цій сфері були ухвалені в Югославії (1956 рік) та Польщі (1960 рік). І нарешті, третя хвиля кодифікаційних робіт, яка триває і досі, відзначилася прийняттям адміністративно-процедурних законів у ФРН (1976 рік), Болгарії (1979 рік, нова редакція – 2006 року), Польщі (нова редакція – 1980 рік), Данії (1985 рік), Італії (1990 рік), Австрії (нова редакція – 1991 рік), Португалії (1991 рік), Нідерландах (1992 рік, з наступними доповненнями), Японії (1994 рік), Греції (1999 рік) тощо. На теренах колишнього СРСР багато країн вже також прийняли загальні закони про адміністративну процедуру. Крім країн Прибалтики¹²⁸, серед піонерів – Грузія¹²⁹, Казахстан¹³⁰, Вірменія¹³¹.

¹²⁸ Див., наприклад, Закон Естонської Республіки про адміністративну процедуру від 6 червня 2001 року; Адміністративно-процесуальний закон Латвії від 25 жовтня 2001 року.

¹²⁹ Загальний адміністративний кодекс Грузії від 25 червня 1999 року.

¹³⁰ Закон Республіки Казахстан про адміністративні процедури від 27 листопада 2000 року.

¹³¹ Закон Республіки Вірменія про основи адміністративної діяльності та адміністративне провадження від 18 лютого 2004 року.

Варто зазначити, що ці закони відрізняються за предметом правового регулювання. Деякі з них включають і процедуру судового оскарження адміністративних актів (наприклад, Акт із загального адміністративного права Нідерландів, Адміністративно-процесуальний закон Латвії тощо). Але так само варто відзначити, що за обсягом прав приватної особи у відносинах з адміністративними органами усі закони мають дуже багато спільного.

У західних країнах розвиток законодавства про адміністративну процедуру взагалі призвів до такого становища, що адміністративне право цих держав регулює насамперед діяльність адміністративних органів. Цитуючи американського фахівця Б.Шварца, російський вчений Г.І.Нікеров пише, що «акцент сьогодні робиться на ... ті процедури, яких має дотримуватися адміністративна установа. Адміністративне право тяжіє більше до процедури і засобів захисту, ніж до матеріальних норм»¹³². З важливістю цієї думки неможливо не погодитись. Власне з процесом кодифікації в 20-х роках ХХ сторіччя пов'язують і виникнення адміністративного процедурного права в Європі¹³³. В будь-якому випадку очевидно, що право адміністративної процедури виникло набагато пізніше від адміністративної юстиції.

Розвиток адміністративного законодавства та розвиток теорії адміністративного процесу в Україні має особливості, зумовлені специфікою радянського періоду. Як відомо, порядок діяльності органів державного управління в СРСР на законодавчому рівні не регулювався. В окремих випадках мало місце підзаконне регулювання. Зрештою, навіть об'єктивної потреби в правовому регулюванні порядку діяльності органів державного управління не було, оскільки при етатизації усіх сфер суспільного життя та відсутності приватного інтересу як такого, абсолютна більшість питань могла вирішуватись державою на власний розсуд. Крім того, у громадян майже до останніх років існування СРСР не було права на судове оскарження рішень органів державного

¹³² Див.: Нікеров Г.И. Административно-процессуальное право США // Государство и право. – 1997. – №12. – С. 96.

¹³³ Див.: Люхтергерандт О. Проект Адміністративного процедурного кодексу України та сучасне адміністративне процедурне право // Юридичний журнал. – 2002. – №5. – С. 24.

управління, що також зумовило «управлінський» ухил в розвитку теорії адміністративного процесу.

Проте варто зазначити, що і в радянські часи існували класичні підходи до розуміння адміністративного процесу, насамперед з боку цивілістів, процесуалістів та фахівців загальної теорії права. Наприклад, А.Ф.Клейман вважав, що адміністративний процес має місце тільки в судових органах при розгляді адміністративно-правових справ¹³⁴.

Відомо також, що починаючи з 60-х років ХХ сторіччя в науці адміністративного права здійснювалися спроби розмежувати адміністративне провадження як порядок діяльності виконавчих і розпорядчих органів, та адміністративний процес як діяльність щодо вирішення спорів, які виникають між сторонами адміністративних правовідносин, що не перебувають між собою у відносинах службового підпорядкування, а також щодо застосування заходів адміністративного примусу¹³⁵. Проте через відсутність адміністративного судочинства (юстиції), тобто в силу об'єктивних причин, ця теорія Н.Г.Салищевої (як і інші подібні позиції В.С.Тевдосяна, М.І.Піскотіна) не отримала на той час конструктивного розвитку.

І, навіть противники класичного розуміння процесу як судочинства (юрисдикційної процедури, направленої на вирішення спорів про право і здійснення правового примусу), все ж називають цей підхід «традиційним», хоча і застерігають, що така характеристика пов'язана з тим, що цієї позиції дотримуються прихильники традиційно визнаних процесів, насамперед цивільного і кримінального¹³⁶.

Очевидно, саме радянське законодавство та практика змусили адміністративістів шукати у категорії «адміністративний процес» свій оригінальний зміст. Для розгляду адміністративного процесу як виду судового процесу не існувало відповідної зако-

¹³⁴ Клейман А.Ф. Вопросы гражданского процесса в связи с судебной практикой // Социалистическая законность. – 1946. – №19. – С. 12. За джерелом: Лория В.А. Некоторые вопросы теории кодификации административно-процессуального права. – Тбилиси: Издат. Тбилиского университета, 1974.

¹³⁵ Див.: Салищева Н.Г. Административный процесс в СРСР. – М., 1964. – С. 12–16.

¹³⁶ Див.: Протасов В.Н. Основы общеправовой процессуальной теории – М.: Юридическая литература, 1991. – С. 61–62.

нодавчої бази. І тоді на перше місце вийшла не категорія «процес» (незважаючи на її загальноправове значення), а категорія «адміністративне» – як похідне від «державного управління». Наприклад, радянський адміністративіст В.А.Лорія виявляв повне неприйняття концепції адміністративного процесу як судового розгляду адміністративно-правових спорів, аргументуючи це тим, що «адміністративний процес не може мати місця у діяльності судових органів, оскільки суд не є органом державного управління», а також тим, що діяльність судів не регулюється нормами адміністративного права¹³⁷.

Серед прибічників широкого (управлінського) підходу до розуміння адміністративного процесу можна назвати як радянських класиків, так і багатьох українських сучасників: О.М.Якуба, В.Д.Сорокін, Г.І.Петров, Ю.О.Тихомиров, Д.М.Бахрах, О.П.Альохін, В.М.Горшенев, О.К.Засторожная, Б.Б.Хангельдієв, Є.В.Додін, В.В.Копейчиков, С.Е.Демський, А.Н.Колодій, Є.А.Олійник, О.М.Бандурка, М.М.Тищенко, Ю.П.Битяк, І.П.Голосніченко, М.Ф.Стахурський та інші¹³⁸. Радянські науковці в свій час навіть висунули і обґрунтували теорію так званого «юридичного процесу»¹³⁹.

Натомість радянські фахівці у сфері судового права висловлювали своє принципове неприйняття концепції (конструкції) «юридичного процесу», вважаючи її штучною і такою, що зовсім не виражає справжньої сутності процесуального права. На їх думку, корінним недоліком цієї концепції є «безмежне розширення поняття процесуального права, процесуальної форми, процесуальної діяльності. Якщо прийняти цю концепцію, під поняття юридичного процесу або процесуального права підпадуть зовсім різні за своїм змістом, характером, призначенням явища. Регулювання дорожнього руху, прийняття керівником установи працівників та відвідувачів, захист на вченій раді дисертації на здобуття вченого

¹³⁷ Див., наприклад, Лорія В.А. Некоторые вопросы теории кодификации административно-процессуального права. – Тбилиси: Издат. Тбилиского университета, 1974. – С. 8, 16.

¹³⁸ Див.: Кузьменко О.В. Процесуальні категорії адміністративного права: Монографія. – НАВСУ, Львів: ВАТ «Львівська книжкова фабрика «Атлас», 2004. – С. 16.

¹³⁹ Див.: Теория юридического процесса / Под. ред. В.М.Горшенева. – Харьков: Вища школа, 1985. – 191 с.

ступеня, проведення виборів – все це і багато іншого, виявляється, є «юридичним процесом», все це регулюється «процесуальним правом», і набуває «юридичну процесуальну форму»¹⁴⁰.

Тому повністю поділяємо точку зору професора С.С.Алексеева, який відзначив, що «об'єднання усіх видів юридичних процедур під рубрикою «процес» приводить до знекровлення, вихолощення цього багатого і змістовного поняття»¹⁴¹. До речі, такий же висновок роблять і окремі українські дослідники проблематики процедур в адміністративному праві¹⁴².

Загалом мусимо повторитись, що однастайності у розумінні адміністративного процесу, та його узгодженості з положеннями загальної теорії права, у радянській науці досягнуто не було. Наприклад, у Радянському енциклопедичному словнику 1985 року «адміністративний процес» визначається як «діяльність державних органів щодо вирішення конкретних адміністративних справ у сфері державного управління»¹⁴³, хоча загальна категорія «процес» з юридичної точки зору визначається як «порядок розгляду справ у суді, судочинство; судова справа»¹⁴⁴. Традиційне визначення поняття «процес» давалося і в українському «Словнику іншомовних слів», де, зокрема, воно розкрите як «визначений законом порядок діяльності слідчих і судових органів при розслідуванні і розгляді кримінальних, а також інших справ; сам розгляд справи судом»¹⁴⁵. На цих прикладах можна простежити суперечливість у розумінні та визначеннях загального поняття «процес» і окремого (видового) – «адміністративний процес». Також можемо констатувати, що навіть незважаючи на специфіку адміністративного права за часів СРСР, в юридичному обігу

¹⁴⁰ Полянский Н.Н., Строгович М.С., Савицкий В.М., Мельников А.А. Проблемы судебного права / Под ред. В.М. Савицкого. – М.: Изд-во «Наука», 1983. – С. 28.

¹⁴¹ Алексеев С.С. Социальная ценность права в советском обществе. – М.: Юрид. лит., 1971. – С. 123.

¹⁴² Алімов Р.С. Процедури в адміністративному праві України: теорія і практика: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. – Донецьк, 2002. – С. 42.

¹⁴³ Советский энциклопедический словарь / Гл. ред. А.М. Прохоров. – 3-е изд. – М.: Сов. энциклопедия, 1985. – С. 23.

¹⁴⁴ Там само. – С. 1071.

¹⁴⁵ Словник іншомовних слів / За ред. О.С.Мельничука. – К.: Гол. ред. Укр. радян. енциклоп., 1977. – С. 557.

термін «процес» застосовувався в першу чергу для позначення судового розгляду та вирішення справ.

Вирішуючи тепер питання про розуміння адміністративного процесу, ми виходимо з тих міркувань, що: 1) кожна теоретична концепція (конструкція) повинна не тільки спиратися на законодавство чи практику та пояснювати їх, але й сприяти творенню найбільш раціональних законодавства і практики; 2) розвиток права не може бути перешкодою для руйнування догм, але відкидати історичні здобутки можна лише аргументовано. Проте, це правило стосується як радянського періоду, так і дорадянського; 3) правові категорії у різних галузях права не повинні бути взаємосуперечливими і тим більше взаємовиключними. Право є спільним регулятором суспільних відносин і поділ на галузі виправданий лише в тій частині, що полегшує нормотворення, робить його більш системним та чітким, а також покращує правозастосування.

Не вступаючи в дискусію щодо виокремлення таких галузей законодавства, як земельне, аграрне тощо в окремі галузі права маємо констатувати: нині розуміння адміністративного процесу окремими дослідниками стало настільки всеохоплюючим, що фактично єдиною його ознакою вважається реалізація норм матеріального адміністративного права. Цей підхід має своє відображення у загальному розумінні категорії «процес». Наприклад, за визначенням М.І.Сірого «процес у праві» це «визначена законом процедура застосування матеріальних правових норм. У вузькому значенні – встановлена законом процедура провадження у кримінальних, цивільних, господарських, адміністративних та інших справах. ... Обумовлює поділ галузей права та галузей законодавства на матеріальні й процесуальні»¹⁴⁶. Тобто на основі використання класифікації норм права на матеріальні та процесуальні розвинена концепція, за якою процес має місце при застосування матеріальних норм. Проте з цим підходом не можна погодитись, адже практично не існує «рафінованих» матеріальних галузей права (крім хіба що кримінального). Класифікація норм права на матеріальні та процесуальні не може

¹⁴⁶ Процес у праві // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С.Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: «Укр. Енцикл.», 1998. – Т. 5: П–С. – 2003. – С. 187. (автор статті – Сірий М.І.).

автоматично застосовуватись для розмежування галузей права. Наприклад, застосування матеріальних норм Цивільного кодексу України здійснюється не тільки, і не стільки судом, чи навіть іншими органами влади. При цьому немає спроб вважати відносини щодо укладення цивільно-правового договору «процесом».

З використанням категорії «адміністративний процес» у так званому широкому значенні важко погодитись і з інших причин. Застосовуючи певні правові категорії, необхідно не лише враховувати специфіку окремих галузей права, але й пам'ятати про те, що право має становити єдину узгоджену систему. Адміністративне право як галузь права та галузь правової науки не може не зважати на загальні ознаки «процесу» як правової категорії. І, як уже зазначалося вище, у класичних процесуальних галузях права – кримінальному та цивільному – ознаками процесу є насамперед наявність спору між сторонами, а також його вирішення судом.

У деяких класичних (судових) видах процесу, зокрема, у кримінальному процесі, є стадії, коли власне правосуддя не здійснюється. Але такий стан зумовлений і пояснюється тим, що досудові стадії кримінального процесу мають субсидіарний характер по відношенню до головної стадії – судового розгляду (рос. – *«разбирательства»*), в якому і відбувається здійснення правосуддя судом, вони служать тому, щоб здійснення правосуддя судом відбувалося в умовах, які забезпечують правильний і ефективний судовий розгляд, щоб у розпорядженні суду були всі необхідні дані для правильного вирішення справи¹⁴⁷. Тобто досудові стадії носять допоміжний характер, а спір вирішується саме судом.

Необхідно звернути увагу і на такі ознаки «адміністративного процесу» як цілісність та загальна спрямованість. Вважаємо, що цих ознак в адміністративному процесі у його широкому розумінні немає. Адже відомо, що діяльність адміністративних органів, зокрема, щодо прийняття адміністративних актів, та судове вирішення адміністративних спорів мають відмінні мету, завдання, принципи, склад та статус учасників тощо. Наприклад, одним з принципів судочинства, в тому числі адміністративного, вважа-

¹⁴⁷ Див.: Полянський Н.Н., Строгович М.С., Савицкий В.М., Мельников А.А. Проблемы судебного права / Под. ред. В.М. Савицкого. – М.: Изд-во «Наука», 1983. – С. 18–19.

ється принцип змагальності, проте при вирішенні адміністративним органом індивідуальної справи про дію цього принципу не може йтися. Адміністративний орган при підготовці адміністративного акта виступає «лідером» провадження, а при розгляді справи судом – рівною стороною у спорі і т.д. Очевидною є також різна роль даних суб'єктів у двох видах відносин. В першому випадку адміністративний орган і приватна особа (особи), як правило, спільно спрямовують свої зусилля на вирішення справи. А при розгляді спору в адміністративному суді приватна особа і адміністративний орган є сторонами з різними інтересами.

Можна висловити й інше припущення щодо некоректності використання категорії «адміністративний процес» у широкому значенні, яке фактично вступає в суперечність з принципом розподілу влади. Адміністративні органи повинні здійснювати публічне управління (адміністрування), а суди покликані здійснювати правосуддя. Діяльність суду не може розглядатись як продовження діяльності публічної адміністрації, а має інше завдання – здійснення зовнішнього контролю за її діяльністю. Крім того, рамки судового контролю обмежені критерієм законності, а адміністративні органи при вирішенні конкретних справ можуть керуватися міркуваннями доцільності тощо. Зрештою, навіть з мотивів невідповідності закону суд може визнати недійсним (скасувати) оскаржуване рішення, проте не може сам прийняти рішення замість адміністративного органу. Всі ці відмінності між адміністративною (виконавчою) діяльністю та адміністративним судочинством як однією з форм правосуддя зумовлені тим, що це є діяльність різних гілок влади з відмінними завданнями. Отже, вважаємо некоректним використання категорії «адміністративний процес» у так званому широкому значенні, а звідси – неможливим розгляд процедури прийняття адміністративних актів в структурі «адміністративного процесу».

Огляд зарубіжної літератури, зокрема, європейської, також ілюструє, що управлінське або широке («збірне») поняття «адміністративного процесу» у цих країнах не використовується. Наприклад, у Польщі відносини, які у нас включаються в широке поняття адміністративного процесу, аналізуються через окремі правові форми діяльності публічної адміністрації (на-

самперед, адміністративне провадження) та судовий контроль за діяльністю публічної адміністрації¹⁴⁸.

За викладом французького вченого Ж.Зіллера, діяльність публічної адміністрації здійснюється в рамках адміністративної процедури, а одним з видів контролю за цією діяльністю є судовий контроль¹⁴⁹. Інший французький науковець Ж.Ведель використовує термін «адміністративний процес» щодо порядку розгляду справ в адміністративних судових установах¹⁵⁰. І ці підходи можна прослідкувати як у доктрині, так і законодавстві зарубіжних країн.

Вживання у вітчизняних законопроектних роботах двох окремих термінів «адміністративна процедура» та «адміністративний процес», відповідає прикладу більшості держав Європейського Союзу, де таке розмежування є досить чітким. Наприклад, у ФРН «адміністративним процесом» вважається лише судовий порядок вирішення адміністративно-правових спорів. У свою чергу діяльність адміністративних органів щодо підготовки і прийняття адміністративного акта або укладення адміністративного договору здійснюється в рамках адміністративної процедури¹⁵¹.

Аналогічний підхід обрано автором даного дослідження¹⁵² та деякими іншими українськими науковцями-адміністративістами¹⁵³. Тобто адміністративна процедура – це встановлений законом (офіційно) порядок розгляду та вирішення адміністративними органами адміністративних справ,

¹⁴⁸ Див. наприклад, Ura E., Ura E. Prawo administracyjne. Wydanie III. – Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa, 2001. – 435 s.; Ochendowski E. Prawo administracyjne, cześć ogólna. – Toruń, 2001. – 479 s.

¹⁴⁹ Див.: Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівнял. аналіз / Пер. з фр. В.Ховхуна. – К.: Основи, 1996. – С. 240-246, 354-367.

¹⁵⁰ Див., наприклад, Ведель Ж. Административное право Франции. М. Прогресс. – 1973. – С. 326.

¹⁵¹ §9 Закону ФРН про адміністративну процедуру.

¹⁵² Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / Автор-упорядник В.П.Тимошук. – К.: Факт, 2003. – С. 12–24.

¹⁵³ Див., зокрема: Лагода О.С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. – Ірпінь, 2007. – С. 8, 17.; Комзюк А.Т., Бевзенко В.М., Мельник Р.С. Адміністративний процес України: Навч. посіб. – К.: Прецедент, 2007. – С.47.

спрямований на прийняття адміністративного акта або укладення адміністративного договору.

Корисно звернути увагу на особливості перекладу процесуальних та процедурних термінів з інших мов. Зокрема у німецькій мові існує декілька близьких термінів: «*Prozeß*», «*Prozedere*», «*Prozedur*» та «*Verfahren*». Німецьке і австрійське адміністративне законодавство оперують насамперед терміном «*Verfahren*», яке найближче за значенням до нашого «провадження (у справі)». В українськомовних та російськомовних джерелах «*Verwaltungsverfahren*» (адміністративно-процедурна діяльність, порядок провадження справ в адміністративних органах/установах¹⁵⁴) перекладають переважно як «адміністративна процедура». Але головне – відмежовувати його від «*Verwaltungsprozeß*» (адміністративний процес) та «*gerichtlichen Verfahren*» (судове провадження, або судова процедура), які стосуються судочинства.

У Польщі використовується одне поняття «провадження» (*postępowania*), яке буває «адміністративним» – коли йдеться про індивідуальну зовнішню діяльність органів публічної адміністрації, та судово-адміністративним, коли йдеться про судовий розгляд скарги на адміністрацію. Після прийняття в 2002 році Закону «Про провадження в адміністративних судах» останнє правильно позначати саме як «провадження в адміністративних судах»¹⁵⁵.

У Франції домінуючим юридичним терміном для позначення процедури, процесу, провадження, порядку провадження, в тому числі судового, є термін «*procédure*». Проте, наприклад, для позначення судово-адміністративного процесу загалом використовується категорія «*justice administrative*» (адміністративна юстиція).

В англійській юридичній мові вживаються щонайменше три терміни «*procedure*», «*proceeding*» і «*process*», але для позначення порядку діяльності публічної адміністрації використовується саме поняття «адміністративна процедура» (*administrative procedure*). І хоча щодо правил правосуддя також часто вжи-

¹⁵⁴ Див.: Шлоер Б., Соїко І. Німецько-українсько-російський коментований словник з адміністративного права/Загальна редакція Б.Шлоера та Ю.Зайцева. – К.: Український центр правничих студій, 2003. – С. 300.

¹⁵⁵ Див.: Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / Автори-упорядники І.Б.Коліушко, Р.О.Куйбіда. – К.: Факт, 2003. – С. 14, 394–452.

вають слово «*procedure*», проте до власне судової діяльності і в законодавстві, і в теорії використовуються також терміни «процес» (*process*) і «юстиція» (*justice*). Що стосується терміну «*proceeding*», то в українській мові найближчим йому за значенням відповідником є категорія «провадження».

Можливо, і в нашому праві термін «провадження» міг би використовуватись для позначення діяльності адміністративних органів щодо розгляду та вирішення конкретних справ, тим більше, що він вже давно вживається в нашій юридичній мові (але цій проблемі буде частково присвячено наступний підрозділ дослідження).

Отже, у вітчизняній адміністративно-правовій науці процедура прийняття адміністративних актів розглядається у структурі «адміністративного процесу» у його «управлінському» або «широкому» значенні. Проте, на нашу думку, найбільш коректним і раціональним використанням категорії «адміністративний процес» є її вживання для позначення адміністративного судочинства.

Діяльність адміністративних органів, в тому числі щодо прийняття адміністративних актів, некоректно вважати адміністративним процесом через невідповідність загальній теорії права, історії права загалом та адміністративного зокрема, а також через відсутність єдності та цілісності (спільності ознак, статусу учасників, принципів тощо) публічного управління (адміністрації) та адміністративного судочинства.

Зважаючи на це, місце прийняття адміністративних актів потрібно шукати не в структурі адміністративного процесу, а в структурі адміністративної процедури.

При цьому під «адміністративною процедурою» розуміється установлений законом (офіційно) порядок розгляду та вирішення адміністративними органами індивідуальних справ, спрямований на прийняття адміністративного акта або укладення адміністративного договору.

Адміністративна процедура та адміністративний процес є самостійними гарантіями захисту прав та законних інтересів приватних осіб, а також різними складовими частинами адміністративного права.

1.3. Зміст та види процедури прийняття адміністративних актів

Процедура прийняття адміністративних актів на сьогодні є основним видом адміністративної процедури в Україні, зокрема й тому, що така форма публічного управління як укладення адміністративних договорів є достатньо новим явищем для нашої адміністративно-правової науки та практики. Законодавство у цій частині тільки починає формуватися, а дискусії між представниками адміністративних та господарських судів лише підтверджують усю складність чіткої ідентифікації договорів саме як адміністративних¹⁵⁶.

Також вже зазначалося, що і поняття адміністративної процедури є достатньо новим для нашої доктрини, та навіть існує певна невизначеність щодо того, який термін коректніший – «адміністративна процедура» чи «адміністративні процедури». Очевидно, відповідь на це питання варто шукати у загальних підходах до поняття «процедури» та «правової процедури».

«Процедура (франц. *procédure*, від лат. *procedere* – просуватися) – порядок, наступність, послідовність у вчиненні відповідних дій для досягнення певного результату. <...> Процедура у правовому розумінні – це врегульований законом, іншими нормативно-правовими актами порядок, який складається з послідовних дій і спрямований на досягнення правового результату»¹⁵⁷.

Багато спільного має цитоване поняття «процедури» з категорією «правової процедури». Зокрема, за визначенням О.В.Фатхутдінової «правова процедура – офіційно встановлений порядок дій при обговоренні, веденні справи чи діяльності у сфері права. <...> Правова процедура спрямована на досягнення правового результату. <...> Істотними ознаками правової процедури є наявність попередньо-визначеної моделі, відповідно до якої правової процедури втілюється у життя, у реальну по-

¹⁵⁶ Див., наприклад, Пасенюк О. Адміністративна та господарська юрисдикція: демаркація триває // Юридичний вісник України – 2008. – №16. – С. 1, 5.

¹⁵⁷ Процедура // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С.Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: «Укр. Енцикл.», 1998. – Т. 5: П–С. – 2003. – С. 185–186. (автор статті – Бориславський С.В.).

ведінку суб'єктів <...>¹⁵⁸. Таке розуміння відповідає і нашому баченню адміністративної процедури як офіційно встановленого порядку вирішення адміністративної справи.

Також найочевиднішою є кореляція терміну «процедура» з поняттям «порядок». При цьому «порядок» це – «певним чином урегульований стан суспільних відносин. <...> Термін використовується також <...> у значенні процедури, механізму реалізації повноважень, прав і обов'язків, вчинення дій з боку суб'єктів правовідносин»¹⁵⁹.

Російський теоретик права В.М.Протасов вважає, що «процедура як загальносоціальне явище представляє собою систему, яка: а) орієнтована на досягнення конкретного соціального результату; б) складається із послідовно змінюючих один одного актів поведінки <...>; в) володіє моделлю свого розвитку на попередньо встановленому нормативному та індивідуальному рівні; г) ієрархічно побудована; д) постійно перебуває у динаміці, розвитку; е) має службовий характер: виступає засобом реалізації основної, головної для неї суспільної відносини. Юридична процедура володіє усіма ознаками соціальної процедури, а її специфічні риси обумовлені тим, що вона діє в правовому середовищі, структурована правовими відносинами, направлена на правовий результат»¹⁶⁰. І хоча тут є очевидним високий рівень узагальнення, можемо також відзначити насамперед згадку про модель розвитку та направленість на результат. Аналогічне визначення «юридичної процедури» у власній дисертації дала вже згадана вище О.В.Фатхутдінова¹⁶¹. Впорядкованість дій, їх направленість на досягнення певної мети, а також урегульованість нормами права та правові наслідки (результат) як характе-

¹⁵⁸ Див.: Правова процедура // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С.Шемшученко (відп.ред.) та ін. – К.: «Укр. Енцикл.», 1998. – Т. 5: П–С. – 2003. – С. 38–39. (автор статті – О.В.Фатхутдінова).

¹⁵⁹ Порядок // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С.Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К.: «Укр. Енцикл.», 1998. – Т. 4: Н–П. – 2002. – С. 679. (автор статті – Ю.Я.Касяненко).

¹⁶⁰ Протасов В.Н. Юридическая процедура. – М.: Юридическая литература, 1991. – С. 6–7.

¹⁶¹ Фатхутдінова О.В. Теоретико-правові проблеми юридичного процесу: Дис. канд. юрид. наук: 12.00.01. – К., 2000. – С. 9.

ристики правової процедури відзначають і інші дослідники цієї проблематики¹⁶².

На наш погляд, у адміністративному праві для досягнення певного результату має застосовуватись одна процедура, з тим, щоб виключити можливість свавілля з боку публічної адміністрації та гарантувати рівність приватних осіб перед законом. Це стосується також адміністративної процедури загалом та процедури прийняття адміністративних актів зокрема.

Але як вже зазначалося вище, у цьому питанні, неможливо автоматично використовувати здобутки вітчизняних та російських адміністративістів в частині так званих «управлінських процедур». Наприклад, російський вчений К.С.Бельський, піднімаючи тему «управлінських процедур», вважає, що кожна індивідуально-конкретна справа в державному управлінні вирішується через певну процедуру, тобто через «низку певних, послідовно змінюючих одна одну дій»¹⁶³. Відповідно К.С.Бельський вважає, що можна говорити про процедуру видання нормативних актів міністерств, процедуру застосування дисциплінарного примусу, процедуру ліцензування і державної реєстрації тощо¹⁶⁴. Він також вважає, що реалізація функцій управління теж має процесуальний характер і забезпечується процесуальними правилами. Тому може йтися про процедуру планування, організації, координування, контролю тощо. Цей підхід практично не відрізняється від вже згаданого раніше розуміння «управлінських процедур» за Б.М.Лазарєвим.

До речі, у зарубіжному законодавстві є приклад реалізації і такого підходу. Зокрема, у Законі Республіки Казахстан про адміністративні процедури визначено, що «під адміністративними процедурами розуміються:

¹⁶² Шамрай В., Паламарчук В., Алімов Р. Формування понятійного апарату правової процедури як регулятора суспільних відносин // Збірник наукових праць «Науковий вісник». – 2002. – №3(17). – Джерело в Інтернеті: <[http://www.asta.edu.ua/vidan/nau_visn/3\(17\)/Pravo/shamray.php](http://www.asta.edu.ua/vidan/nau_visn/3(17)/Pravo/shamray.php)>. – Інформація станом на 8 вересня 2007 року.

¹⁶³ Див.: Бельський К.С. Феноменология административного права. Смоленск, 1995. – С. 62–63.

¹⁶⁴ Там само. – С. 63.

- 1) порядок прийняття та виконання рішень при виконанні державними органами і посадовими особами державних функцій і посадових повноважень і їх оформлення;
- 2) процедура організації державного апарату;
- 3) процедури розгляду звернень громадян щодо реалізації їх прав, а також процедури адміністративного захисту прав і законних інтересів громадян;
- 4) основні засади процедур прийняття рішень у сфері економіки»¹⁶⁵.

На наш погляд, у даному випадку має місце змішування різних категорій і явищ, зокрема, власне адміністративної процедури та її окремих видів і внутрішньоапаратної діяльності. Проте ознаки «адміністративної процедури» мають корелювати з ознаками адміністративних актів, тобто це має бути не просто діяльність адміністративного органу, а саме зовнішня діяльність, яка урегульовує індивідуальну справу конкретних приватних осіб. Цілком очевидно, що до внутрішньоорганізаційних актів адміністративних органів (наприклад, рішення про переведення державного службовця, про розподіл службових обов'язків між посадовими особами в межах органу або надання конкретного доручення одому з працівників тощо) мають застосовуватися правила, відмінні від прийняття адміністративних актів, тобто «зовнішніх» актів адміністративних органів щодо «непідпорядкованих» приватних осіб.

Отже, раціональне зерно у з'ясуванні суті адміністративної процедури має думка про те, що адміністративна процедура (у термінології більшості вітчизняних адміністративістів – «адміністративний процес») являє собою саме зовнішнє правозастосування у сфері державного управління¹⁶⁶. Звідси вважаємо, що співвідношення між категоріями «адміністративна процедура (процедури)» і «управлінська процедура (процедури)» може проводитись за характером відповідно – зовнішньої або внутрішньої спрямованості діяльності адміністративного органу. Тобто реалізація внутрішньоорганізаційних функцій і повноважень здійснюється в рамках управлінської процедури (процедур), а

¹⁶⁵ Частина 1 статті 1 Закону Республіки Казахстан про адміністративні процедури.

¹⁶⁶ Див.: Перепелюк В.Г. Адміністративний процес. – Чернівці: Рута, 2001. – С. 72–103.

прийняття адміністративних актів та укладення адміністративних договорів – в рамках адміністративної процедури.

У доктрині можна знайти ще й інші пояснення використання категорії «процедури» у множині. Зокрема, О.Ю.Якімов, визначаючи співвідношення між категоріями «процес» та «процедура», вважає, що процес – це сукупність дій (процедур), а процедура – це частина процесу¹⁶⁷. Інший російський фахівець І.М.Лазарєв вважає «адміністративними процедурами» «упорядковані в нормативному порядку дії органів виконавчої влади <...> спрямовані на реалізацію власних повноважень <...> у взаємовідносинах з не підпорядкованими їм громадянами та організаціями»¹⁶⁸. Недоліком цього підходу є фактично знак рівності між категоріями «процедура» та «дія (дії)». Але ж процедура, як правило, передбачає певну послідовність дій, спрямованих на досягнення певного результату. Крім того, процедура може передбачати прийняття процедурних рішень.

Також в науковій літературі має місце ототожнення процедури зі стадіями адміністративного провадження. Наприклад, російська вчена О.Б.Абросімова, будучи прихильницею широкого розуміння поняття «адміністративний процес», ставить в один синонімічний ряд терміни «процедура», «стадія», «провадження», а в окремих випадках прямо вживає конструкцію «стадії (процедури)». На її думку, законопроект «Про адміністративні процедури» врегулює кілька стадій адміністративного процесу, але не весь процес, тому для позначення предмету регулювання і обрано термін «адміністративні процедури»¹⁶⁹. Аналізуючи далі виклад позиції російської вченої, можна зробити висновок про ототожнення стадій процесу (або процедури) та форм діяльності публічної адміністрації. В цьому можна переконатись з огляду на думку О.Б.Абросімової про те, що розробка і прийняття нормативного акта органом виконавчої влади є пер-

¹⁶⁷ Якімов А.Ю. Административно-юрисдикционный процесс и административно-юрисдикционное производство // Государство и право. – 1999. – №3. – С. 5–10.

¹⁶⁸ Лазарев И.М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации: Дис. канд. юрид. наук: 12.00.14. – М., 2002 – С. 47.

¹⁶⁹ Див.: Федеральный закон «об административных процедурах»: Инициативный проект с комментариями разработчиков / Вступ. ст. К.Экшгайна, Е. Абросимовой // Фонд «Конституция». – М.: Комплекс-Прогресс, 2001. – С. 14–17.

шою стадією адміністративного процесу¹⁷⁰. Можливо, критичне переосмислення цих позицій змусило зрештою російських розробників змінити назву законопроекту на закон «Про регулювання відносин між особами приватного права (громадянами) і органами виконавчої влади, місцевого самоврядування та іншими державними органами». Цікаво, що у цьому законопроекті вже визначено термін «адміністративна процедура» як «*порядок* (виділено мною – *В.Т.*) розгляду уповноваженим органом публічної адміністрації справ за ініціативою громадян, їх організацій (юридичних осіб) або за ініціативою органів публічної адміністрації»¹⁷¹.

Обираючи однину або множину категорії «адміністративна процедура» (процедури), варто звернутися до рівня конкретних адміністративних справ. Якщо під процедурою розуміти порядок діяльності щодо результату певного виду (наприклад, реєстрації певного суб'єкта, або отримання ним ліцензії тощо), то у цьому сенсі дійсно могло б йтися про множинність процедур. З іншої точки зору – оскільки порядок діяльності в ідеалі один, то і процедура має бути одна. Адже усі вищеназвані провадження (і реєстрації, і ліцензування, і т.і.) з формальної точки зору завершуються прийняттям адміністративного акта. Отже, можна зробити висновок, що коректним є вживання термінів «адміністративна процедура», «процедура прийняття адміністративних актів» саме в однині.

Можна використати і аналогію з поняттями «цивільний процес», «кримінальний процес», «законодавча процедура». Усі ці види правової процедури теж в кінцевому значенні спрямовані на власний (специфічний) результат (мету) – вирішення цивільно-правового спору, вирішення питання про винність особи у вчиненні злочинну, ухвалення закону тощо. І нам не ві-

¹⁷⁰ Федеральный закон «об административных процедурах»: Инициативный проект с комментариями разработчиков / Вступ. ст. К.Экштайна, Е. Абросимовой // Фонд «Конституция». – М.: Комплекс-Прогресс, 2001. – С. 17.

¹⁷¹ Абзац третій статті 2 проекту Федерального Закону Російської Федерації «Про регулювання відносин між особами приватного права (громадянами) і органами виконавчої влади, місцевого самоврядування та іншими державними органами» // Джерело в Інтернеті: <<http://www.konstituzia.ru/proektzakona1.htm>>. – Станом на 20 липня 2007 року.

домі приклади вживання в юридичній мові зазначених термінів у множині.

На думку професора О.В.Кузьменко, під адміністративною процедурою слід розуміти «регламентований юридичними нормами *порядок* (виділено мною – *В.Т.*) здійснення нормативно-правового регулювання суспільних відносин (правотворчості) та правореалізації. Адміністративна процедура становить собою: встановлений адміністративно-процесуальними нормами порядок діяльності уповноважених суб'єктів щодо розгляду і вирішення індивідуально-конкретних справ»¹⁷². Якщо не брати до уваги питання правотворчості (про причини цього детально вже було зазначено), то з таким визначенням в цілому можна погодитися.

Але і на цьому визначенні вчергове переконаємося, що категорії «процедура» недостатньо, щоб відобразити власне діяльність адміністративного органу. Як справедливо зазначає О.В.Кузьменко, процедурі непритаманна динаміка. На її думку, «у процедурі відсутня головна детермінанта процесу – продовженість у часі ... процедура не є явищем наділеним часовою динамікою...; процедура не є рухом або діяльністю, оскільки обидва ці терміни відбивають протяжність у часовому вимірі. Вона становить лише етапи останніх»¹⁷³. З цих міркувань напрошується висновок про необхідність використання для позначення «діяльності» іншого терміну, яким на нашу думку, може бути категорія «провадження».

Традиційно у вітчизняному адміністративному праві конструкція «*адміністративне провадження*» асоціюється насамперед з провадженням у справах про адміністративні правопорушення. У доктрині ж поняття «провадження», як правило, розглядають як особливе відносно загального поняття «адміністративний процес»¹⁷⁴. Відповідно у структурі адміністративного процесу виділяються окремі провадження. Ця позиція у

¹⁷² Кузьменко О.В. Процесуальні категорії адміністративного права: Монографія. – НАВСУ, Львів: ВАТ «Львівська книжкова фабрика «Атлас», 2004. – С. 180.

¹⁷³ Кузьменко О. Логіко-методологічні засади детермінації адміністративної процедури // Право України. – 2005. – №1. – С. 30.

¹⁷⁴ Див., наприклад, Бандурка О.М., Тищенко М.М. Адміністративний процес (підручник). – К.: Літера ЛТД, 2002. – С. 13.

свій час була висловлена ще В.Д.Сорокіним, за яким «процес і провадження співвідносяться як загальне і особливе. Провадження – частина процесу, процес є сукупністю проваджень»¹⁷⁵. Близької думки на цю проблему і О.В.Кузьменко, яка вважає «адміністративним провадженням» «вид адміністративного процесу, який об'єднує послідовно здійснювані уповноваженим суб'єктом (публічною адміністрацією) процесуальні дії щодо розгляду та вирішення індивідуальних справ»¹⁷⁶. Але найбільш перспективним та практичним, на наш погляд, є визначення адміністративного провадження за професором В.К.Колпаковим, який називає останнім «<...> діяльність (виділено мною – В.Т.), здійснену у рамках конкретної адміністративної справи», і вважає, що однакові групи проваджень утворюють види адміністративних проваджень¹⁷⁷. Саме таким чином можна вирішити проблему співвідношення понять «процедура» та «провадження». Відповідно, під адміністративною процедурою розумітиметься загальний встановлений *порядок* розгляду та вирішення адміністративних справ адміністративними органами (*модель* провадження), а провадження – означатиме вже власне розгляд та вирішення окремої справи, тобто конкретна активна *діяльність* адміністративного органу.

Робота над проектом Адміністративно-процедурного кодексу України також показала, що визначається фактично один загальний порядок (модель) діяльності адміністративних органів. У цій моделі є певні особливості, наприклад, пов'язані з ініціюванням провадження, його складністю, але ця модель пристосована для будь-яких адміністративних справ.

Є ще один аргумент, який дозволяє зробити висновок про обґрунтованість вживання категорії «адміністративна процедура» та «процедура прийняття адміністративних актів» саме в однині – це власне вирішення питання про елементи процедури – стадії, етапи тощо.

¹⁷⁵ Сорокін В.Д. Адміністративно-процесуальне право. – М.: Юрид. лит., 1972. – С. 120.

¹⁷⁶ Кузьменко О.В., Гуржій Т.О. Адміністративно-процесуальне право України: Підручник / За ред. О.В.Кузьменко. – К.: Атіка, 2007. – С. 130.

¹⁷⁷ Див.: Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – С. 313.

При цьому, на наш погляд, досліджуючи *питання стадій процедури* прийняття адміністративних актів, можна відштовхуватися від здобутків адміністративно-правової доктрини (принаймні прихильників «управлінського» та «широкого» підходів до адміністративного процесу) в частині стадій адміністративного провадження. Зокрема, професор М.М.Тищенко вважає, що «у структурі кожного окремого провадження можна виділити стадії провадження – відносно відмежовані, виділені в часі й логічно пов'язані сукупності процесуальних дій (процедур), які відрізняються колом суб'єктів і закріплюються відповідними процесуальними актами»¹⁷⁸. Щоправда, як здається, у цьому випадку не можна абсолютизувати думку про «закріплення стадій окремими процесуальними актами», адже на відміну від традиційних видів процесу (кримінального та цивільного) діяльності адміністративних органів невластивий такий високий рівень формалізації, за винятком хіба що окремих видів проваджень (наприклад, у справах про адміністративні правопорушення).

Досить близьким є також визначення «стадій» професором О.В.Кузьменко: «під стадією адміністративного провадження слід розуміти підпорядковану загальній меті цього виду адміністративного провадження його відносно відокремлену частину, що має власні особливості та завдання»¹⁷⁹. Заслужують на увагу акценти на підпорядкованості загальній меті, і на відносній відокремленості частини провадження, і на наявності власних завдань.

Загальновизнаного підходу щодо власне переліку стадій процедури прийняття адміністративних актів, то у нашій доктрині немає (зокрема, якщо здійснити огляд позицій адміністративістів – прихильників управлінської концепції адміністративного процесу). Наприклад, О.М.Бандурка та М.М.Тищенко виділяють такі «стадії адміністративного процесу:

¹⁷⁸ Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б.Авер'янов (голова). – К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. – С. 488.

¹⁷⁹ Кузьменко О.В. Структура адміністративного процесу: оновлення виміру // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених. – Сімферополь, 2005. – Спеціальний випуск: у 2 ч. – Ч. 1 – С. 121.

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

2) стадія ухвалення рішення у справі, в ході якої: а) дається юридична оцінка зібраної інформації; б) <...> досліджуються матеріали справи <...>, ухвалюється конкретне рішення;

3) стадія оскарження або опротестування рішення у справі (ця стадія має факультативний характер);

4) стадія виконання ухваленого рішення»¹⁸⁰.

У академічному підручнику професор М.М.Тищенко виділяє ті ж самі стадії, але міняє місцями стадії виконання та оскарження¹⁸¹. Очевидно, що у нашому випадку (з огляду на предмет дослідження), стадія виконання взагалі залишається поза процедурою прийняття адміністративних актів. Проблемним моментом означеної вище позиції вважаємо відсутність стадії «підготовки справи до розгляду та вирішення».

Російський дослідник проблематики адміністративних процедур І.М.Лазарев робить висновок про виділення практично тих же загальних стадій «адміністративно-процедурного процесу»:

1. Порушення адміністративної справи і попередній розгляд матеріалів справи;

2. Розгляд справи по суті компетентним органом (посадовою особою) і прийняття у цій справі індивідуального правового акта (адміністративного акта);

3. Оскарження рішення у справі (факультативна стадія);

4. Виконання прийнятого у справі рішення (у низці випадків – факультативна стадія)¹⁸². І в цьому випадку стадія «підготовки справи до розгляду та вирішення», на жаль, теж не викремлюється.

¹⁸⁰ Бандурка О.М., Тищенко М.М. Адміністративний процес: Підручник для вищих навч. закл. – К.: Літера ЛТД, 2002. – С. 21.

¹⁸¹ Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б.Авер'янов (голова). – К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. – С. 488.

¹⁸² Лазарев И.М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации: Дисс... канд. юрид. наук: 12.00.14.- М., 2002. – С. 120–121.

В.Г.Перепелюк у провадженні за заявами виділяє стадії: порушення провадження, адміністративне розслідування, підготовка справи до вирішення, вирішення справи, виконання рішення¹⁸³. Перегляд адміністративних рішень розглядається ним як окреме провадження. Тут проблематичним здається розмежування другої та третьої стадій.

На нашу думку, при вирішенні питання про стадії процедури прийняття адміністративних актів та їх самостійність необхідно виходити з того, що стадії в процедурі – це певні частини цілого, які об'єднані певним завданням (завданнями).

Отже, поза сумнівами, стадія *«початок провадження»* цілком може бути виокремлена в самостійну, оскільки вона характеризується обов'язком адміністративного органу перевірити умови, які дозволяють відкрити (почати) провадження. Більше того, працюючи над проектом Адміністративно-процедурного кодексу України, розробники дійшли висновку про виокремлення такої підстадії (або етапу) як *«ініціювання провадження»*. Забігаючи дещо наперед, можемо відзначити, що саме на даному етапі є різниця в ініціюванні адміністративного провадження особою та адміністративним органом.

У заявному провадженні адміністративний орган на цій стадії повинен перевірити дотримання вимог до заяви. Наприклад, як правило, не можна розпочинати провадження на основі анонімною заяви. Так само, на сьогодні у більшості справ з надання так званих «адміністративних послуг» перед поданням заяви або одночасно з поданням заяви вимагається сплата певних коштів (збору, державного мита тощо). Є багато інших обставин, які адміністративний орган повинен перевірити перед початком провадження, зокрема, за заявою особи. До них належить і правильність визначення компетентного органу, і правосуб'єктність особи у даних правовідносинах, і повнота поданих (наявних) документів тощо. Цікавою є норма німецького законодавства у так званій «дозвільній процедурі», де, зокрема, передбачено, що «відразу після отримання заяви заявнику має бути повідомлено, чи надані документи та відомості є повними і на який тер-

¹⁸³ Див.: Перепелюк В.Г. Адміністративний процес. Загальна частина: Навчальний посібник. – Чернівці: Рута, 2003. – С. 229–295.

мін розгляду можна розраховувати»¹⁸⁴. З огляду на українську практику неприйняття до розгляду звернень громадян навіть без їх реєстрації, серед розробників проекту Адміністративно-процедурного кодексу України домінувала позиція про необхідність обов'язкової реєстрації заяви (навіть з вадами) особи, з можливістю наступного виправлення недоліків заяви.

У більшості зарубіжних країн заявне провадження не може розпочинатися без звернення особи. Щоправда, наприклад, в законодавстві Польщі «органу публічної адміністрації з огляду на конкретний важливий інтерес сторони» надається можливість розпочати таку справу самостійно, але якщо згоди сторони не буде отримано, орган зобов'язаний закрити провадження¹⁸⁵.

Ще більш цікавою є проблема початку провадження адміністративним органом за власною ініціативою, – так зване «*втручальне провадження*» (детальніше про саму класифікацію проваджень буде зазначено нижче у цьому ж підрозділі роботи). У адміністративно-процедурному законодавстві інших країн вважається, що адміністративний орган може розпочати справу за власним розсудом відповідно до закону. При цьому початком провадження можуть вважатися навіть певні дії щодо особи. Наприклад, у естонському законодавстві це питання урегульоване так:

«(1) Адміністративне провадження для видання адміністративного акта чи здійснення заходу починається наступним чином:

- 1) з подання адміністративному органу;
- 2) у адміністративних провадженнях, ініційованих адміністративним органом, – з повідомлення учасника провадження про провадження;
- 3) у адміністративних провадженнях, ініційованих адміністративним органом, – зі здійснення стосовно учасника провадження першої процедурної дії»¹⁸⁶.

¹⁸⁴ Частина 3 §71с Закону ФРН про адміністративну процедуру.

¹⁸⁵ Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б.Авер'янов (голова). – К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. – С. 488.

¹⁸⁶ Частина перша статі 35 Закону Естонії про адміністративну процедуру.

Другою стадією процедури прийняття адміністративних актів можна визнати *підготовку справи до розгляду та вирішення*. На цій стадії потрібно вирішити багато процедурних питань, зокрема, про необхідність витребування документів в інших органах, проведення експертизи, проведення огляду на місці тощо. Забігаючи наперед, можемо зазначити, що саме на стадії підготовки справи необхідно визначити коло адресатів та заінтересованих осіб, повідомити їх про початок провадження та про право участі у ньому. Можливо, ці процедурні дії та рішення і можна назвати «попереднім розглядом» (чи «стадією аналізу ситуації»), проте точнішою видається саме назва «підготовка справи до розгляду та вирішення».

Іноді ця стадія фактично не вимірювана у часі, зокрема, у простих провадженнях. Це відрізняє адміністративну процедуру, наприклад від судових процесів, у яких стадії відділяються процесуальними рішеннями і є достатньо чітко розмежованими.

Розгляд справи та прийняття рішення (або вирішення справи) може розглядатись як одна стадія, адже саме з'ясування усіх важливих обставин справи дає можливість вирішити справу по суті. На цій же стадії може проводитися і слухання у адміністративній справі (усний розгляд, аналогічний до судового засідання). Також на цій стадії має відбуватися вирішення супутніх питань (наприклад, про оплату витрат, пов'язаних з провадженням тощо) та оформлення адміністративного акта. Важливими елементами (етапами) стадії «вирішення» є також обґрунтування (мотивування) адміністративного акта, і доведення акта до відома адресатів та заінтересованих осіб.

Оскарження можна розглядати як факультативну стадію процедури прийняття адміністративних актів, а можна і як окремий вид адміністративного провадження (про це детально буде йтися в окремому підрозділі цієї роботи). Перша позиція має право на існування, оскільки адміністративна скарга не виникає «відірвано» (незалежно) від провадження у «першій інстанції». Тобто кожній скарзі передують (мають передувати) усі інші стадії, описані вище. Крім того, з формально юридичної точки зору, розгляд скарги в адміністративному порядку також завершується прийняттям адміністративного акта. З іншого боку, зміна у

адміністративному оскарженні суб'єктного складу, статусу учасників провадження, завдань тощо дає нам підстави стверджувати про адміністративне оскарження також як про окремий вид адміністративної процедури.

На цьому огляд стадій процедури прийняття адміністративних актів можна завершити. Але, як вже зазначалося вище, в адміністративній процедурі загалом ще виділяється факультативна стадія виконання адміністративного акта. Як правило, йдеться лише про звернення до виконання, адже більшість адміністративних актів (крім обтяжуючих) виконуються (використовуються, реалізуються) приватними особами, насамперед заявниками, самостійно, а участь адміністративного органу у їх виконанні не передбачена. Наприклад, після отримання дозволу на будівництво вже приватна особа надалі забезпечує реалізацію цього рішення. Можна погодитися з твердженнями тих авторів, які вважають, що у цьому випадку припиняються «процесуальні» (процедурні) відносини між органом та особою. Виняток становлять лише справи, у яких відносини між органом та особою не припиняються, оскільки орган повинен ще вжити заходів для реалізації наданих прав (наприклад, при виплаті пенсій і субсидій тощо)¹⁸⁷. І хоча це дещо виходить за межі даного дослідження, вважаємо за доцільне зазначити, що у стадії виконання необхідно передбачити можливість примусового виконання адміністративних актів, адже можуть виникати ситуації, коли потрібно вживати навіть заходи примусу для забезпечення виконання адміністративного акта. Наприклад, окремі особи можуть перешкоджати особі, яка отримала дозвіл на будівництво, реалізувати своє право, або навіть сам адресат адміністративного акта може ухилятися від виконання адміністративного акта (наприклад, власник приватного закладу харчування може ігнорувати рішення адміністративного органу про закриття або зупинення діяльності даного закладу тощо). Тому тут є цілком обґрунтованою активна роль адміністративного органу, в тому числі – забезпечення виконання адміністративного акта під загрозою застосування адміністративного стягнення, можливість

¹⁸⁷ Див.: Лазарев И.М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации: Дисс... канд. юрид. наук: 12.00.14.- М., 2002. – С. 125.

виконати акт самостійно (з відшкодуванням витрат за рахунок винної особи), право залучати правоохоронні органи для подолання фізичного опору тощо.

Таким чином процедура прийняття адміністративних актів складається з таких стадій:

- ініціювання та відкриття провадження;
- підготовка адміністративної справи до розгляду та вирішення;
- розгляд та вирішення адміністративної справи (прийняття адміністративного акта);
- оскарження адміністративного акта (факультативна стадія).

У процедурі прийняття адміністративних актів, крім стадій, необхідно виділити й інші елементи. Зокрема, О.В.Кузьменко вважає, що «кожна стадія має свої етапи, які наповнені діями. Етапи – це сукупність дій, які переслідують якусь внутрішню стадійну проміжну мету. Дія це найменший елемент адміністративного процесу»¹⁸⁸. Професори О.М.Бандурка та М.М.Тищенко також виділяють «низькорівневі» елементи адміністративного процесу – етапи і процесуальні дії¹⁸⁹.

Ці підходи вітчизняних фахівців дозволяють визначити основними елементами адміністративної процедури загалом та процедури прийняття адміністративних актів зокрема, не тільки стадії, але й етапи, процедурні дії. Крім того, до них ще варто додати такий елемент – як *«процедурні рішення»*. Адже і в процедурі прийняття адміністративних актів має місце прийняття певних процедурних рішень – тобто рішень, якими розв'язуються окремі проміжні питання у ході вирішення адміністративної справи.

Для повної характеристики процедури прийняття адміністративних актів є важливим враховувати специфіку окремих видів адміністративних проваджень.

У вітчизняній доктрині адміністративного права відомим є виділення двох видів проваджень: юрисдикційні та неюрисдикційні

¹⁸⁸ Кузьменко О.В. Структура адміністративного процесу: оновлення виміру // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених. – Сімферополь, 2005. – Спеціальний випуск: у 2 ч. – Ч. 1 – С. 121.

¹⁸⁹ Див.: Бандурка О.М., Тищенко М.М. Адміністративний процес: Підручник для вищих навч. закл. – К.: Літера ЛТД, 2002. – С. 22.

залежно від характеру індивідуально-конкретної адміністративної справи¹⁹⁰. Зокрема, М.М.Тищенко і О.М.Бандурка головною рисою юрисдикційного провадження називають наявність правового спору, та відносять до юрисдикційних проваджень провадження у справах про адміністративні правопорушення, провадження за скаргами громадян, дисциплінарне провадження. Неюрисдикційні провадження, зумовлені специфікою управлінської діяльності у різних сферах життя суспільства, і на думку зазначених авторів, передбачають: провадження з випрацювання й ухвалення нормативних актів, провадження з ухвалення індивідуальних актів управління, провадження за пропозиціями і заявами громадян, <...> реєстраційно-дозвільне провадження, <...> установче провадження, провадження з реалізації контрольно-наглядових повноважень, виконавче провадження, провадження з приватизації державного і громадського майна, провадження у земельних, екологічних, фінансово-бюджетних, податкових і інших справах, діловодство¹⁹¹. У академічному підручнику М.М.Тищенко в останній перелік додає ще й укладення адміністративних договорів, і зазначає, що навести вичерпний перелік неюрисдикційних (позитивних) проваджень неможливо, через динамічність практики управління¹⁹². Позитив такої класифікації полягає у тому, що вона показує багатоманітність відносин органів публічної адміністрації з фізичними та юридичними особами. Прикметно також, що найбільш поширеними видами проваджень автори підручника називають реєстраційні, дозвольні і контрольні провадження¹⁹³.

Поділ на юрисдикційні та неюрисдикційні провадження є найпоширенішим у адміністративно-правовій літературі. Зокрема, І.П.Голосніченко та М.Ф.Стахурський всю адміністративно-процесуальну діяльність поділяють на адміністративно-процедурний та адміністративно-юрисдикційний види¹⁹⁴.

¹⁹⁰ Бандурка О.М., Тищенко М.М. Адміністративний процес: Підручник для вищих навч. закл. – К.: Літера ЛТД, 2002. – С. 14.

¹⁹¹ Там само. – С. 14, 16–17.

¹⁹² Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б.Авер'янов (голова). – К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. – С. 491.

¹⁹³ Там само. – С. 491.

¹⁹⁴ Голосніченко І.П., Стахурський М.Ф. Адміністративний процес: Навчальний посібник. – К.: ГАН, 2003. – С. 22, 25.

При цьому основна розбіжність порівняно з точкою зору М.М.Тищенка і О.М.Бандурки полягає у невіднесенні до юрисдикційних проваджень – дисциплінарного провадження, що мабуть виправдано, адже дисциплінарне провадження є елементом державно-службових відносин та не належить до адміністративно-процедурної сфери.

Загалом варто погодитися з професорами В.К.Колпаковим та О.В.Кузьменко, які вважають не зовсім адекватним використання у даному випадку терміну «юрисдикція», адже останній можна розуміти: «а) як компетенцію судових органів щодо вирішення кримінальних справ; б) як компетенцію судових органів щодо вирішення будь-яких інших юридичних справ; в) як компетенцію будь-яких (включаючи судові) органів (посадових осіб) щодо вирішення спорів про право; г) як юридично оформлене право уповноважених органів (посадових осіб) здійснювати свої функції щодо встановлених об'єктів, структур, сфер»¹⁹⁵.

Поліваріантність використання терміну «юрисдикція», в тому числі як підвідомчість (предметна або територіальна), підсудність тощо, підтверджується і загальною довідковою юридичною літературою¹⁹⁶, засвідчуючи певну некоректність використання категорії «юрисдикція» як критерію для розмежування адміністративних проваджень.

О.В.Кузьменко пропонує розрізнити конфліктний та неконфліктний види адміністративного процесу (розглядаючи його у «позитивно-управлінському» значенні), а в них виділяти наступні види проваджень:

- у «неконфліктному виді адміністративного процесу»: 1) нормотворче провадження; 2) дозвільне провадження; 3) реєстраційне провадження; 4) контрольне провадження;

- у «конфліктному виді процесу»: 1) провадження по справах про адміністративні проступки; 2) дисциплінарне про-

¹⁹⁵ Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України: Підручник. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – С. 284.

¹⁹⁶ Див., наприклад, Юрисдикція // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С.Шемпученко (відп.ред.) та ін. – К.: «Укр. Енцикл.», 2004. – Т.6: Т-я. – 1999. – С. 490. (автор статті – Ю.С.Педько).

вадження; 3) провадження по розгляду заяв і скарг¹⁹⁷. У 2006 році до конфліктних видів процесу О.В.Кузьменко додає ще «адміністративно-позовне провадження»¹⁹⁸.

У цій класифікації також є певні проблеми (наразі знову не зупиняємось на нормотворчому провадженні), адже сторони та діаметрально протилежні інтереси (і навіть «суперечки про право») можуть бути присутніми, наприклад, у дозвільному провадженні (коли одна заінтересована особа категорично заперечує проти задоволення вимог заявника, наприклад, у видачі дозволу на будівництво певного об'єкта. Хоча у даному разі під «дозвільним провадженням» слід розуміти ширше коло відносин, ніж охоплено Законом України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності»¹⁹⁹, і тим більше, ніж так звана «дозвільна система МВС»), і у контрольному провадженні (коли може мати місце різна юридична оцінка певних фактів з боку адміністративного органу та приватної особи).

Натомість може не бути конфлікту у провадженні по справах про адміністративні правопорушення (якщо, наприклад, особа, що вчинила правопорушення, визнає цей факт, і готова без жодних заперечень виконати рішення про застосування стягнення). Не зовсім зрозумілими є мотиви О.В.Кузьменко щодо автоматичного віднесення до конфліктних провадження з розгляду заяв.

В зарубіжному адміністративному праві також однією з підстав для класифікації адміністративної процедури називають наявність спору у відносинах між адміністративним органом та приватною особою. Відповідно, адміністративну процедуру поділяють на безспірну (непозовну) – звичайну адміністративну діяльність без «юрисдикційного» розгляду спору та спірну (позовну)²⁰⁰ – порядок розгляду та вирішення адміністративним

¹⁹⁷ Кузьменко О.В. Структура адміністративного процесу: оновлення виміру // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених. – Сімферополь, 2005. – Спеціальний випуск: у 2 ч. – Ч. 1 – С. 120.

¹⁹⁸ Кузьменко О.В. Адміністративний процес у парадигмі права: Автореф. дис... докт. юрид. наук: 12.00.07 -К., 2006. – С. 17, 22–23.

¹⁹⁹ Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 6 вересня 2005 року № 2806-IV // Офіційний вісник України. – 2005. – № 39. – Стор. 31. – Ст. 242.

²⁰⁰ Див.: Зеленцов А.Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах: Учеб. Пособие. – М.: Изд-во РУДН, 2002. – С. 20–23.

органом спору, тобто те, що в нашому праві називається адміністративним оскарженням. Поняття неповної адміністративної процедури можемо зустріти і у Ж.Зіллера²⁰¹.

Вже згаданий російський дослідник проблематики адміністративних процедур І.М.Лазарев у своїй дисертації пропонує виділяти шість видів адміністративних процедур: 1) «такі, що надають право» (рос. – «*правопредоставительные*»); 2) пов'язані з забезпеченням виконання обов'язків громадянами та організаціями; 3) дозвільні, 4) реєстраційні, 5) контрольно-наглядові, 6) державно-заохочувальні²⁰². Цей підхід, хоч і вказує на багатоманіття адміністративно-процедурних відносин, але не має чіткого критерію для класифікації та стосується не стільки характеристики процедури, скільки власне адміністративних актів.

Вочевидь, більшу практичну цінність має класифікація адміністративних проваджень, поширена на доктринальному рівні у ФРН, яку ми вже частково згадували, розглядаючи стадію ініціювання та початку (відкриття) адміністративного провадження. Зокрема, *залежно від суб'єкта, що ініціює провадження* можна виділити два основних види адміністративних проваджень, – так звані «заявне» та «втручальне». Адже адміністративне провадження може розпочинатися як за зверненням приватної особи, так і за власною ініціативою адміністративного органу.

Відповідно для початку заявного провадження вимагається подання приватною особою заяви. Втручальне провадження адміністративний орган за наявності правових та фактичних підстав розпочинає самостійно. До першої категорії справ можна віднести справи за заявами щодо надання так званих «адміністративних послуг»²⁰³.

²⁰¹ Зілдер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівнял. аналіз / Пер. з фр. В.Ховхуна. – К.: Основи, 1996. – С. 244.

²⁰² Лазарев И.М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.14. – М., 2002. – С. 126, 126–160.

²⁰³ Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 2. Особлива частина / Ред. колегія: В.Б.Авер'янов (голова) та ін. – К.: Юрид. думка, 2005. – С. 453-470; Писаренко Г.М. Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. – Одеса, 2006. – 20 с.

Дискусійним питанням можна вважати віднесення (чи невіднесення) до заявного адміністративного провадження *розгляд пропозицій громадян*, тобто того, що у західному праві називається «петиціями». Відповідно до статті 40 Конституції України «усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк». При цьому очевидно, що звернення з пропозицією – це насамперед форма участі громадян в управлінні державними справами, яка прямо не стосується вирішення особистих справ, адже пропозиція – це звернення-побажання, рекомендація. Орган державної влади, орган місцевого самоврядування вирішує питання про врахування пропозиції на власний розсуд. І тут важко встановити які-небудь процедурні права особи та обов'язки органу влади, крім обов'язку ознайомитися з пропозицією та проінформувати особу про результати її розгляду. Відповідно через відсутність суб'єктивного характеру відносин щодо розгляду пропозиції, адміністративний орган (як будь-який інший орган державної влади, орган місцевого самоврядування) може без залучення особи, що звернулася з пропозицією, розглянути та вирішити таке звернення. Крім того, конституцієдавець, очевидно, не випадково встановив обов'язок органу державної влади, органу місцевого самоврядування, посадової чи службової особи дати просто «відповідь», тобто презюмується, що це не обов'язково має бути рішення (адміністративний акт), але цілком можливо – інформативний лист тощо.

При цьому важливо розрізнати випадки, коли йдеться про пропозицію, а коли – про інше звернення, наприклад, про заяву особи щодо сприяння у реалізації її права чи задоволення законного інтересу. Значення має не назва звернення, а його зміст. Необхідно з'ясувати, чи має особа особисту заінтересованість у результаті розгляду звернення, і чи отримає вона пряму користь (задоволення власних інтересів) від рішення адміністративного органу.

У принципі цілком можливо врегулювати порядок розгляду пропозицій у загальному законі про адміністративну процедуру як це зроблено, наприклад, у польському Кодексі адміністратив-

ного провадження²⁰⁴. З іншого боку, відповідні нормативні положення можуть бути предметом окремого законодавчого акта, адже з точки зору доктрини досить обґрунтованою є позиція, що цей вид процедури є швидше конституційним, ніж адміністративним²⁰⁵. До того ж, необхідно зважати на ту обставину, що пропозиції громадян можуть стосуватися не лише адміністративних органів, але й інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб.

Також від процедури прийняття адміністративних актів за заявами приватних осіб необхідно відрізнити *розгляд* так званих *інформаційних запитів*, тобто звернень до органів влади за отриманням певних відомостей. Ці відносини у всіх країнах, як правило, регулюються окремим законодавством – про «доступ до публічної інформації» або «про свободу інформації»²⁰⁶.

Якщо заявне провадження є відомим для нашої доктрини адміністративного права, то зовсім інша справа з втручальними провадженнями. *«Втручальне» провадження* починається за ініціативою адміністративного органу (у законодавстві деяких країн називається «за приналежністю» (у Польщі), або «за службовим обов'язком» (у ФРН)). Ініціатива адміністративного органу може бути зумовлена виконанням обов'язків, що покладені на відповідні органи законом, або може виходити з доручень інших органів чи посадових осіб, але яке також має впливати з закону (т. б. має бути правова підстава). Крім цього, повинна бути належна фактична підстава для початку провадження: або якісь об'єктивні події (наприклад, стихійне лихо), або прийняття політичного рішення компетентним органом або посадовою особою (наприклад, прийняття рішення міською радою про необхідність будівництва певного об'єкта). При цьому регулювання саме «втручальних» проваджень має особливу цінність для

²⁰⁴ Див.; Главу VIII «Скарги і пропозиції» Кодексу адміністративного провадження Республіки Польща.

²⁰⁵ Див.: Перепелюк В. До питання про природу процедур розгляду звернень громадян // Адміністративне право в контексті європейського вибору України. Збірник наукових праць. – К.: Міленіум, 2004. – С. 168–171.

²⁰⁶ Див. детальніше: Гонцяж Я., Гнидюк Н. Свобода інформації та виконавча гілка влади: Правові норми. Інституції. Процедури. – К.: Міленіум, 2002. – 240 с.; Доступ до інформації та електронне урядування / Автори-упорядники М.С.Демкова, М.В.Фігель. – К.: Факт, 2004. – 336 с.

захисту прав та законних інтересів приватної особи. Адже коли провадження починається адміністративним органом без заяви особи, то прийняте рішення може бути цілковитою несподіванкою для неї, до того ж, – не завжди приємною.

Одними з підвидів втручальних адміністративних проваджень можна вважати різного роду контрольну діяльність адміністративних органів щодо приватних осіб, а також провадження у справах про адміністративні правопорушення. До речі, провадження у справах про адміністративні правопорушення може розпочинатися і за заявою приватної особи, але в будь-якому разі це провадження є втручальним, адже адресатом рішення є не суб'єкт звернення.

Класифікація адміністративних проваджень можлива й на інших підставах. Зокрема, практичне значення має класифікація за рівнем складності провадження. «Залежно від ступеня деталізації, урегульованості процесуальної форми можна виділити *звичайне* й *спрощене (прискорене)* (виділено мною – *В.Т.*) 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»²⁰⁷.

В ході роботи над проектом Адміністративно-процедурного кодексу України також дискутувалося питання про терміни для позначення двох видів процедури. З огляду на те, що більшість адміністративних справ розглядається у простому (чи спрощеному) порядку, то саме його пропонувалося назвати «загальним», а складні провадження – «спеціальним» («формальним», «формалізованим») видом процедури. Наразі розробники законопроекту відмовилися від прямої фіксації цієї класифікації, хоча очевидно, що адміністративні справи відрізняються за своєю складністю та потребують різних підходів до їх вирішення. Ці два види проваджень, на нашу думку, пов'язані фактично з наявністю такої стадії як «підготовка справи до розгляду та вирішення» та/або виокремленням стадії «розгляд справи». Тобто, якщо не вимагається збирання додаткових доказів, залучен-

²⁰⁷ Бандурка О.М., Тищенко М.М. Адміністративний процес: Підручник для вищих навч. закл. – К.: Літера ЛТД, 2002. – С. 20.

ня інших осіб (як учасників так і осіб, які сприяють розгляду справи), проведення складних процедурних дій (експертизи, слухання тощо), а, наприклад, одразу, з отриманням заяви (у заявному провадженні) адміністративний орган може перейти до стадії розгляду та / або прийняття рішення (вирішення справи по суті), то очевидно, що ми можемо і на теоретичному, і на законодавчому рівні виділяти «просте» провадження. Отже, саме у цих випадках фактично має місце «спресованість» стадій. Проте питання про межі між простою і складною процедурою залишається відкритим. Наприклад, для класифікації можуть застосуватися не усі перераховані вище критерії, а лише необхідність залучення до провадження інших осіб (учасників провадження або осіб, які сприяють розгляду справи). Може бути окремо виділено «письмове провадження» (за аналогією з протокольною формою у кримінальному процесі) тощо.

У зарубіжних країнах є ще деякі інші підходи до виокремлення спеціальних видів адміністративних проваджень. Наприклад, в загальному адміністративно-процедурному законодавстві у ФРН окремо виділяється «формальна адміністративна процедура», «процедура затвердження плану» та «дозвільна процедура»; у Австрії є спеціальна процедура «для великих проваджень»; у Нідерландах – «розширена публічна процедура»²⁰⁸.

О.М.Бандурка та М.М.Тищенко вважають, що класифікація адміністративних проваджень можлива і з огляду на інстанційність розгляду справ²⁰⁹, але на жаль, далі не розвивають цю позицію. На нашу думку, такий критерій для класифікації дозволяє розрізнити принаймні розгляд справи в першій інстанції (вирішення справи по суті та прийняття адміністративного акта) та у другій інстанції (у зв'язку з оскарженням адміністративного акта в адміністративному порядку).

У правовому регулюванні процедури прийняття адміністративних актів необхідно враховувати усі наведені вище класифікації та специфіку окремих видів проваджень. Зважаючи на ба-

²⁰⁸ Див.: Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / Автор-упорядник В.П.Тимошук. – К.: Факт, 2003. – С. 178–186.

²⁰⁹ Бандурка О.М., Тищенко М.М. Адміністративний процес (підручник). – К.: Літера ЛТД, 2002. – С. 20.

гатоманітність справ вирішуваних адміністративними органами, починаючи від реєстрації актів громадянського стану і, закінчуючи наданням дозволу на будівництво атомної електростанції (приклад, який часто наводять німецькі юристи) важливо передбачити таку процедуру, яка б одночасно надавала адміністративним органам необхідний обсяг повноважень для всебічного та об'єктивного вирішення справи, обмежуючи при цьому можливості для невинновданого зволікання із вирішенням справи, а також гарантувала б захист прав та законних інтересів приватних осіб на участь у розгляді та вирішенні справи.

Отже, у якості висновків можна відзначити, що процедура прийняття адміністративних актів є основним видом адміністративної процедури.

Категорію «адміністративне провадження» доцільно використовувати для позначення діяльності адміністративного органу щодо вирішення адміністративної справи.

Можна виділяти такі стадії процедури прийняття адміністративних актів:

- ініціювання та відкриття (початок) провадження;
- підготовка справи до розгляду та вирішення;
- вирішення справи та прийняття адміністративного акта.

Крім того, як факультативну стадію процедури прийняття адміністративних актів та як вид адміністративного провадження можна виділяти «адміністративне оскарження».

Серед елементів адміністративної процедури загалом та власне процедури прийняття адміністративних актів необхідно вирізнити не лише стадії, етапи та процедурні дії, але й процедурні рішення.

Процедурним є рішення, яким вирішується процедурне (етапне, часткове) питання в ході вирішення адміністративної справи.

Основними видами адміністративних проваджень загалом та у процедурі прийняття адміністративних актів зокрема є:

а) залежно від суб'єкта ініціювання провадження: заявне та втручальне провадження;

б) залежно від рівня складності: просте (загальне) та складне (спеціальне, формальне, формалізоване) провадження.

Розділ 2

ПРАВОВІ ПИТАННЯ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕДУРИ ПРИЙНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ АКТІВ

2.1. Сучасний стан правового регулювання процедури прийняття адміністративних актів в Україні

Для подальшого удосконалення правового регулювання процедури прийняття адміністративних актів є необхідною наявність знань про його сучасний стан, і особливо, про проблеми чинного законодавства, яким регламентується процедура прийняття адміністративних актів. Оцінку сучасного стану правового регулювання процедури прийняття адміністративних актів доцільно здійснювати з урахуванням класифікації видів проваджень (про які йшлося у попередньому підрозділі роботи). Зокрема, даний аналіз можна умовно розподілити насамперед на два напрями:

- 1) правове регулювання прийняття адміністративних актів за зверненням приватної особи (у заявних провадженнях); та
- 2) правове регулювання прийняття адміністративних актів за ініціативою адміністративного органу (у втручальних провадженнях).

При цьому необхідно брати до уваги надзвичайно велику кількість законодавчих та підзаконних актів, якими регулюється процедура прийняття адміністративних актів. У даному підрозділі роботи увагу буде зосереджено на законодавчих актах, які мають визначальне значення для такого регулювання, зокрема на тих, що мають загальний характер або ж є основними у різних підгалузях адміністративного законодавства.

Варто також наголосити, Україна досі не має систематизованого, так званого «загального» адміністративно-процедурного закону, а сам розвиток адміністративно-процедурного законодавства відбувається досить хаотично. Зокрема, регулювання

процедури прийняття адміністративних актів у сфері реєстрації суб'єктів господарювання та ліцензування підприємництва є достатньо якісним, іноді досить детальним. Більш-менш урегульованою є процедура вирішення соціальних справ (зокрема, щодо різноманітних видів соціальної допомоги). Натомість у багатьох інших сферах адміністративно-процедурне законодавство залишається фрагментарним і нерозвиненим (наприклад, це стосується будівельного законодавства). Детальна увага деяким з означених сфер буде присвячена надалі у цьому підрозділі роботи.

Закон України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року став першим законодавчим актом загального процедурного характеру. Його прийняття було направлено насамперед на реалізацію норми статті 40 Конституції України, відповідно до якої «усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк». І Закон України «Про звернення громадян»²¹⁰ на відповідному етапі розвитку українського суспільства і держави виконав завдання з урегулювання відносин щодо розгляду звернень громадян. Зокрема, серед його позитивних здобутків можна назвати: законодавче гарантування права громадян на звернення, визначення вимог до звернення, встановлення строку розгляду звернень громадян тощо.

Проте нині стає також очевидною низка недоліків даного законодавчого акта та наявність певних прогалин. Принциповим недоліком цього Закону є те, що він залишає поза увагою звернення юридичних осіб, хоча це і видається логічним виходячи з його назви. Насправді такий підхід законодавця є не зовсім виправданим, адже чимало прав, в тому числі конституційних, особа може реалізувати або захистити, коли звернення подається юридичною особою. Наприклад, громадські організації, легалізовані у реєстраційному порядку, отримують статус юридичної

²¹⁰ Закон України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року (з наступними змінами) // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

особи. При цьому відносини громадських організацій з органами державної влади та органами місцевого самоврядування мають ту ж саму природу, що і відносини громадянина, адже, як правило, громадські організації створюються для представництва та захисту спільних інтересів громадян. Крім того, невинуватою є дискримінація юридичних осіб у праві на звернення до органу публічної влади з точки зору рівності форм власності та організаційних форм ведення господарської діяльності. Отже, невключення до числа суб'єктів звернення юридичних осіб та інших специфічних суб'єктів (наприклад, громадські організації легалізовані шляхом повідомлення) суттєво знижує цінність даного законодавчого акта.

На визначення предмету регулювання Закону України «Про звернення громадян» також суттєво впливає те, що Закон недостатньо враховує специфіку різних видів звернень, що не в останню чергу зумовлено підходом до визначення понять (назв) окремих видів звернень громадян. Зокрема, ключовий термін «заява» визначається як «звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності»; а термін «клопотання» як «письмове звернення з проханням про визнання за особою певного статусу, прав чи свобод тощо»²¹¹. Таким чином, визначення терміну «заява» фактично не відображає основного завдання даного виду звернень – звернення з проханням щодо створення умов (юридичного оформлення) для реалізації особою свого суб'єктивного права. Формулювання ж Закону «*про сприяння* (виділено мною – *В.Т.*) у реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством прав та інтересів» громадян суттєво зміщує акценти терміну «заява», частково нівелюючи його призначення. На нашу думку, поняття «клопотання» так як воно визначене у цьому Законі, більш влуч-

²¹¹ Частина третя статті 3 Закону України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року (із наступними змінами) // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

но за своїм змістом підходить саме заяві. Адже коли громадянин звертається за державною реєстрацією як підприємця чи за призначенням пенсії, фактично йдеться про створення умов (юридичне оформлення) для реалізації його права (наприклад, на зайняття підприємницькою діяльністю, або про визнання права на отримання пенсії та надання статусу пенсіонера). Термін же «клопотання» за домінуючим у різних галузях права підходом є процесуальним (процедурним) документом, спрямованим на вирішення часткового (етапного) питання, а не на досягнення загального результату. Тому важко визнати таке використання терміну коректним.

Відповідно до предмету даного дослідження, особливо важливо звернути увагу на власне процедурну частину Закону України «Про звернення громадян». Чинний Закон досить поверхнево регулює процедурний аспект відносин щодо розгляду звернень громадян. Зокрема, підхід законодавця до визначення строку розгляду звернень громадян спонукає до того, що на практиці майже не використовується мінімальний (найменший) строк. Згідно Закону «звернення розглядаються і вирішуються у термін не більше одного місяця від дня їх надходження, а ті які не потребують додаткового вивчення, – невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів від дня їх отримання <...>»²¹². Конструкція «потребують додаткового вивчення» практично не дозволяє оцінити правомірність використання місячного строку щодо більшості звернень. На нашу думку, у законодавстві мають встановлюватися чіткі підстави для застосування скорочених та/або подовжених строків. Зокрема, для скорочених – це випадки, коли звернення не потребують додаткового опрацювання, а для застосування подовжених строків такими критеріями можуть бути: необхідність витребування документів, залучення інших суб'єктів, проведення експертизи тощо.

Закон України «Про звернення громадян» є недосконалим у частині закріплення прав громадянина та механізмів їх реалізації²¹³. Наприклад, як можна забезпечити право громадянина

²¹² Частина перша статті 20 Закону України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року.

²¹³ Див., зокрема, статтю 8 Закону України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року.

«брати участь у перевірці поданої скарги чи заяви»? Або, що дає право громадянина «бути присутнім при розгляді заяви чи скарги»? Адже такий розгляд сьогодні, як правило, здійснюється посадовою або службовою особою одноособово. Натомість права громадянина бути вислуханим перед прийняттям рішення не передбачено. До позитивів Закону України «Про звернення громадян» можна було б віднести принаймні право особи «особисто викласти аргументи особі, що перевіряла заяву чи скаргу» (абзац другий статті 18), але через те, що і це положення не зовсім адекватно передає зміст визнаного в європейському адміністративному просторі права особи «бути вислуханою», а сам Закон не містить конкретного механізму «заслуховування», тому на практиці дане право фактично не застосовується. Замість права особи знайомитися з матеріалами справи, даний Закон передбачає право «знайомитися з матеріалами перевірки».

Не зовсім коректним є також формулювання про право особи «висловлювати <...> вимогу щодо дотримання таємниці розгляду заяви чи скарги»²¹⁴? Такий підхід вступає в суперечність з принципом відкритості в діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, та з Законом України «Про інформацію»²¹⁵, який встановлює види інформації з обмеженим доступом. Якщо у справі немає інформації з обмеженим доступом, то її матеріали повинні бути відкритими для ознайомлення (принаймні для заінтересованих осіб).

Закон України «Про звернення громадян» передбачає, що органи державної влади і місцевого самоврядування зобов'язані «на прохання громадянина запрошувати його на засідання відповідного органу, що розглядає його заяву чи скаргу»²¹⁶. Проте постає проблема практичної реалізації даної норми та її доцільності саме у такій редакції. Чи є сенс безумовно виконувати таке «прохання» особи, якщо і без пояснень громадянина передбачається прийняття позитивного для нього рішення.

²¹⁴ Абзац восьмий статті 18 Закону України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року.

²¹⁵ Закон України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 року (з наступними змінами) // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.

²¹⁶ Абзац третьої частини першої статті 19 Закону України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року.

Натомість, деяких ключових для адміністративної процедури прав особи та механізмів Закон України «Про звернення громадян» не передбачає. Зокрема, серед «відсутніх» прав можна виокремити вже згадані право особи бути вислуханою та право доступу до матеріалів справи тощо. Закон не передбачає можливості залучення до участі у розгляді справи заінтересованих осіб (прав та законних інтересів яких може стосуватися рішення), а також обов'язку органу влади повідомляти таких осіб про прийняте рішення.

Варто звернути увагу на регулювання Законом України «Про звернення громадян» вимоги щодо забезпечення неупередженості суб'єкта розгляду звернення. Зокрема, Законом «забороняється направляти скарги громадян для розгляду тим органам або посадовим особам, дії чи рішення яких оскаржуються» (частина четверта статті 7). Звичайно, це дуже важлива норма, спрямована на гарантування безсторонності суб'єкта розгляду скарги. Проте на практиці ситуація дуже неоднозначна, адже нерідко керівник, вимагаючи доповідну чи пояснювальну записку від працівника адміністративного органу, дії якого оскаржуються, і не заслуховуючи при цьому скаржника, фактично орієнтується насамперед на позицію підлеглого. Підстав для подання клопотання про усунення (відвід) від провадження посадової або службової особи, яка може мати особистий (приватний) інтерес у результатах вирішення справи Законом України «Про звернення громадян» не передбачено.

До вагомих позитивів цього Закону можна віднести наявність положень про обов'язок органу у разі відмови в задоволенні вимог заявника доводити до відома громадянина рішення «з посиланням на Закон і викладенням мотивів відмови» та з «роз'ясненням порядку оскарження прийнятого рішення»²¹⁷. Щоправда на практиці широкого застосування дана норма не набула, вочевидь з причини невизначеного співвідношення Закону України «Про звернення громадян» зі спеціальними (тематичними) законодавчими актами, які регулюють порядок розгляду окремих категорій адміністративних справ.

²¹⁷ Див. частину четверту статті 15 та абзац восьмий частини першої статті 19 Закону України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року.

Деякі норми Закону України «Про звернення громадян» недостатньо мірою враховували зміни в політико-правовому житті вже на момент його прийняття. Наприклад, Закон передбачає, що скарга на дії чи рішення органу державної влади, органу місцевого самоврядування подається «у порядку підлеглості вищому органу або посадовій особі»²¹⁸. Проте такий підхід практично неможливо реалізувати у сфері місцевого самоврядування, де майже немає адміністративної ієрархії.

Дискусійним є визначений Законом України «Про звернення громадян» термін для подання скарги в адміністративному порядку. Зокрема, передбачено, що скарга на рішення може бути подана «протягом одного року з моменту його прийняття, але не пізніше одного місця з часу ознайомлення громадянина з прийнятим рішенням» (частина перша статті 17). Не регулюючи детально порядок ознайомлення громадянина з прийнятим рішенням (що є окремим недоліком цього Закону), Закон уможливує випадки, коли рішення може бути оскаржене майже через рік після прийняття. Фактично це означає «неповноцінність» рішення. Необхідно зважати також на те, що рішення публічної адміністрації можуть досить швидко звертатися до виконання (виконуватись), і у разі його скасування поставатиме проблема повернення у попередній стан.

Дещо декларативною є стаття 21 Закону «Про звернення громадян», відповідно до якої органи державної влади, місцевого самоврядування «розглядають звернення громадян, не стягуючи плати». Можливо, вважається, що за сам розгляд звернень плата не стягується (і щодо розгляду пропозицій та скарг це цілком обґрунтовано). Але для більшості заявних проваджень, на сьогодні спеціальним законодавством плату встановлено офіційно. Без внесення цієї плати у багатьох випадках не тільки неможливо отримати рішення, але навіть подати звернення. Зокрема, це стосується законодавства у сфері підприємництва, дозвільної системи та внутрішніх справ, РАЦСу тощо. Тому є потреба у чіткому урегулюванні питання платності/безоплатності

²¹⁸ Частина перша статті 16 Закону України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року.

розгляду заяв приватних осіб, а також принципів визначення розміру плати та механізмів оплати відповідних витрат.

Закон України «Про звернення громадян» поширює свою дію на розгляд звернень не лише органами державної влади та місцевого самоврядування, але й підприємствами, установами та організаціями, незалежно від форми власності, не окреслюючи при цьому коло питань, яких можуть стосуватися звернення. Такий підхід є не зовсім обґрунтованим, адже стосовно публічних суб'єктів і стосовно приватних осіб повинні застосовуватися принципово відмінні правові режими. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування можуть робити тільки те, що визначено Конституцією та законами України (частина 2 статті 6, частина 2 статті 19 Конституції України). Приватні особи можуть робити все, що не заборонено законодавством. Адже відповідно до Конституції України «ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством» (частина 1 статті 19 Конституції України). Крім того, вищезгадана стаття 40 Конституції України прямо визначила право на звернення лише до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів. Отже, Закон мав поширити свою дію додатково лише на тих суб'єктів (підприємства, установи, організації, осіб), які відповідно до законодавства виконують публічні функції, в тому числі здійснюють вирішення адміністративних справ.

Очевидно, що недоліки чинного Закону України «Про звернення громадян» носять спадковий характер, адже більшість статей цього Закону «фактично повторюють положення відомого Указу Президії Верховної Ради СРСР від 12 квітня 1968 року (а також його редакції від 4 березня 1980 року) «Про порядок розгляду пропозицій, заяв і скарг громадян»²¹⁹. Тому перегляд цього Закону є важливим завданням, зокрема, і для адміністративно-правової науки.

Крім Закону України «Про звернення громадян» існує велика кількість інших спеціальних (тематичних) законодавчих актів, які також регулюють порядок прийняття адміністративних

²¹⁹ Авер'янов В.Б. Спрямованість на забезпечення прав громадян – демократична сутність виконавчої влади // Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – С. 153–154.

актів за зверненнями приватних осіб. Їх співвідношення із Законом України «Про звернення громадян» є окремою проблемою адміністративно-правової теорії та практики. Зокрема, вище згадувалося питання оплатності розгляду окремих категорій звернень громадян. Є такі неузгодженості і в питанні строків. Наприклад, податкове законодавство передбачає десятиденний строк для подання скарги в адміністративному порядку²²⁰, що суттєво відрізняється від правил оскарження та строку, встановленого Законом України «Про звернення громадян». І таких неузгодженостей чимало.

Протягом останніх років спеціальне законодавство, яким регулюється процедура прийняття адміністративних актів у окремих видах справ, суттєво розвинулося. Найкраще регламентованими на законодавчому рівні є сфера державного регулювання підприємництва, вочевидь, зважаючи на надзвичайну актуальність цієї сфери суспільних відносин для розвитку економіки. Наприклад, Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» від 1 червня 2000 року²²¹ детально визначає порядок видачі ліцензій на окремі види підприємницької діяльності, Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» від 15 травня 2003 року²²² – процедуру державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців. Значну увагу до правового регулювання процедури можна пояснити тим, що відповідні законопроекти готувалися з безпосереднім залученням представників бізнесу, а досвід відносин підприємців з адміністративними органами переконав перших, що чітка та раціональна процедура є одним з найважливіших механізмів гарантування прав та законних інтересів приватних осіб у відносинах з владою.

²²⁰ Див., наприклад, абзац перший пункту 5.2.2 Закону України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами» від 21 грудня 2000 року №2181-III (із наступними змінами) // Офіційний вісник України. – 2001. – № 7. – Стор. 1. – Ст. 259.

²²¹ Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» від 1 червня 2000 року (з наступними змінами) // Офіційний вісник України. – 2000. – № 27. – Стор. 1. – Ст. 1109.

²²² Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» від 15 травня 2003 року // Офіційний вісник України. – 2003. – № 25. – Стор. 12. – Ст. 1172.

Актом певного узагальнюючого рівня можна вважати і Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 6 вересня 2005 року²²³, адже у ньому врегульовуються і питання порядку діяльності дозвільних органів, уповноважених видавати документи дозвільного характеру (а такими органами є – органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, а також підприємства, установи, організації, уповноважені відповідно до закону видавати документи дозвільного характеру). Зокрема, Закон встановлює вимоги щодо виключного законодавчого регулювання відносин, пов'язаних з одержанням документів дозвільного характеру, серед яких і питання платності або безоплатності видачі документа дозвільного характеру; строку прийняття рішення про видачу або відмову у видачі документа дозвільного характеру; вичерпного переліку підстав для відмови у видачі та анулювання документа дозвільного характеру (частина 1 статті 4).

Закон встановлює принцип «організаційної єдності» (що передбачає наявність посади «адміністратора») при видачі документів дозвільного характеру місцевими дозвільними органами (частина 3 статті 4).

Але і в цьому Законі, ухваленому насамперед в інтересах приватних осіб, є норми, на нашу думку, не зовсім обґрунтовані. Наприклад, передбачено, що «у разі надання заяви та документів рекомендованим листом підпис заявника підлягає нотаріальному посвідченню» (абзац шостий частини 2 статті 7). Звичайно така норма означає суттєве «подорожчання» провадження (необґрунтовані витрати) для суб'єктів господарювання.

Більш-менш урегульованою є і сфера соціальних адміністративних послуг²²⁴. Наприклад, Закон України «Про державну до-

²²³ Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 06.09.2005 р. № 2806-IV // Офіційний вісник України. – 2005. – № 39. – Стор. 31. – Ст. 242.

²²⁴ Про класифікацію адміністративних послуг див. детальніше: Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 2. Особлива частина / Ред. колегія: В.Б.Авер'янов (голова) та ін. – К.: Юрид. думка, 2005. – С.457; Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / Наукове видання, за загальною редакцією В.Б.Авер'янова – К.: Наукова думка, 2007. – С. 250.

помогу сім'ям з дітьми» від 21 листопада 1992 року (в редакції від 22 березня 2001 року)²²⁵ визначає порядок надання такого виду соціальних адміністративних послуг як призначення державної допомоги сім'ям з дітьми. Зокрема, визначено органи, які вирішують відповідні справи; встановлено порядок звернення, вимоги до заяви та перелік документів, строки розгляду і т.д. Закон України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» від 1 червня 2000 року²²⁶ у більш загальних рисах визначає порядок призначення державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям.

Загалом правове регулювання процедури надання окремих видів адміністративних послуг є різним за своєю глибиною. Як правило, такі процедури регламентуються в законах з більш загальним предметом правового регулювання. Наприклад Закон України «Про об'єднання громадян» від 16 червня 1992 року²²⁷ серед іншого регулює і порядок реєстрації громадських організацій, Закон України «Про благодійництво та благодійні організації» від 16 вересня 1997 року²²⁸ – порядок реєстрації благодійних організацій, Закон України «Про політичні партії в Україні» від 5 квітня 2001 року²²⁹ – порядок реєстрації політичних партій.

Але домінуючим рівнем правового регулювання процедури прийняття адміністративних актів є підзаконне нормативне регулювання. Наприклад, порядок видачі (обміну) паспорта громадянина України регулюється Положенням про паспорт

²²⁵ Закон України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» від 21 листопада 1992 року (в редакції від 22 березня 2001 року, з наступними змінами) // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 5. – Ст. 21.

²²⁶ Закон України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» від 1 червня 2000 року (з наступними змінами) // Офіційний вісник України. – 2000. – № 26. – Стор. 1. – Ст. 1078.

²²⁷ Закон України «Про об'єднання громадян» від 16 червня 1992 року (з наступними змінами) // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 504.

²²⁸ Закон України «Про благодійництво та благодійні організації» від 16 вересня 1997 року (з наступними змінами) // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 46. – Ст. 292.

²²⁹ Закон України «Про політичні партії в Україні» від 5 квітня 2001 року (з наступними змінами) // Офіційний вісник України. – 2001. – № 17. – Стор. 93. – Ст. 728.

громадянина України²³⁰. Порядок отримання паспорта громадянина України для виїзду за кордон визначається Правилами оформлення і видачі паспорта громадянина України для виїзду за кордон і проїзного документа дитини, їх тимчасового затримання та вилучення, затвердженими Постановою Кабінету Міністрів України²³¹ та донедавна ще й Положенням про паспорт громадянина України для виїзду за кордон, затвердженим Указом Президента України²³².

Такий – підзаконний – спосіб правового регулювання процедури прийняття адміністративних актів є сумнівним з точки зору відповідності Конституції України. Адже по суті цими нормативними актами визначаються повноваження та порядок діяльності органів виконавчої влади, що суперечить вимогам статей 19, 92, 120 Конституції України, які передбачають регулювання виключно законом даних суспільних відносин. Крім того, такий підхід суперечить інтересам громадян, адже у цих випадках правове регулювання здійснюється без належного врахування їх потреб. До речі, встановлений ... – тримісячний строк, який застосовується за загальним правилом для оформлення паспорта для виїзду за кордон, є абсолютно необґрунтованим, адже для дострокового оформлення паспорта (за підвищену плату – «за заявою громадянина») виявляється цілком достатнім і десяти днів²³³. Вкотре зауважуємо, що цей тримісячний строк не узго-

²³⁰ Авер'янов В.Б. Спрямованість на забезпечення прав громадян – демократичне Положення про паспорт громадянина України затверджене Постановою Верховної Ради України «Про затвердження положень про паспорт громадянина України та свідоцтво про народження» від 26 червня 1992 року N 2503-ХІІ (із наступними змінами) // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 37. – Ст. 545.

²³¹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил оформлення і видачі паспорта громадянина України для виїзду за кордон і проїзного документа дитини, їх тимчасового затримання та вилучення» від 31 березня 1995 р. N 231 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 24 березня 2004 р. N 380 (із наступними змінами)).

²³² Указ Президента України «Про затвердження Положення про паспорт громадянина України для виїзду за кордон» від 28 жовтня 1993 року N491/93.

²³³ Див.: пункт 6 Правил оформлення і видачі паспорта громадянина України для виїзду за кордон і проїзного документа дитини, їх тимчасового затримання та вилучення, затверджених Постановою Кабінету Міністрів України від 31 березня 1995 р. N 231 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 24 березня 2004 р. N 380 (із наступними змінами)).

джується і з загальним строком, встановленим Законом України «Про звернення громадян».

При цьому необхідно враховувати, що окремі категорії адміністративних справ цілком обґрунтовано потребують дуже тривалих строків. Наприклад, на практиці строк видачі патенту на винахід в ідеальній моделі складає близько 36 місяців²³⁴. Це лише підтверджує, що до кожної категорії адміністративних справ має застосуватись індивідуальний підхід, і загальний закон про адміністративну процедуру повинен встановити не лише загальне правило, але й передбачити підстави (критерії) для винятків з нього.

Сьогодні сам Закон України «Про звернення громадян» знаходить свою деталізацію на рівні підзаконних нормативних актів²³⁵, які містять додаткові процедурні норми.

Крім того, необхідно пам'ятати, що поряд із загальнодержавним правовим регулюванням надання адміністративних послуг має місце і локальне правове регулювання (насамперед, акти органів місцевого самоврядування). Іноді правотворчість органів місцевого самоврядування у цій частині виходить насамперед з потреб органів влади і не передбачає належних механізмів врахування законних інтересів приватних осіб²³⁶.

Але якщо хоча й поверхнево та із суттєвими вадами порядок прийняття адміністративних актів за зверненнями громадян (та інших приватних осіб) урегульовано, то із втручальними провадженнями ситуація набагато складніша. Крім Кодексу України про адміністративні правопорушення²³⁷, інших законів у

²³⁴ Запорожець І. Патентування винаходів як адміністративна процедура // Право України. – 2005. – №1. – С. 72.

²³⁵ Див., наприклад, Положення про порядок розгляду звернень та організацію особистого прийому громадян в органах державної контрольно-ревізійної служби, затверджене Наказом Головкин України від 25.02.2000 N 15; Інструкцію про порядок розгляду звернень та особистого прийому громадян у Міністерстві юстиції України, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління, затверджену Наказом Міністерства юстиції України від 18.03.2004 N 26/5; Положення про порядок роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому в системі Міністерства внутрішніх справ України, затверджене Наказом МВС України від 10.10.2004 N 1177.

²³⁶ Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / Автор-упорядник В.П.Тимошук. – К.: Факт, 2003. – С. 125–134.

²³⁷ Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року (з наступними змінами) // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Стор. 1122.

цій сфері дуже мало, тому приватна особа у більшості випадків є неналежно захищеною від розсуду адміністративних органів. Підзаконні нормативні акти, які існують у цій царині, також характеризуються переважно ухилом на користь органів влади, їх посадових осіб.

Багато нарікань викликають відносини з приводу здійснення контрольних повноважень адміністративних органів щодо приватних осіб. При цьому, зважаючи на велику активність у вивченні питань державного контролю, зокрема, професора О.Ф.Андрійко, достатньо розробленими на теоретичному рівні є питання президентського, парламентського та інших видів контролю, але в межах суб'єктів державної (публічної) влади. Натомість можна відзначити недостатню теоретичну опрацьованість проблематики контролю з боку адміністративних органів щодо приватних осіб²³⁸. В теорії адміністративного права цей вид діяльності ще називають «адміністративним наглядом»²³⁹. Адміністративне законодавство в цій частині тривалий час залишалося нерозвиненим.

Для прикладу можна навести Закон України «Про здійснення контролю за сплатою збору на обов'язкове державне пенсійне страхування та збору на обов'язкове соціальне страхування»²⁴⁰, який складається лише з чотирьох статей. Зокрема, в даному Законі було встановлено право органів Пенсійного фонду та Фонду соціального страхування проводити планові та позапланові виїзні перевірки фінансово-господарської діяльності суб'єктів підприємницької діяльності. При цьому щодо процедури перевірок цей Закон зазначає, що «перевірки, зазначені у статті 1 цього Закону, проводяться ... в порядку, визначеному законодавством України»²⁴¹.

²³⁸ Див., Лагода О. Контрольні процедури в системі адміністративно-процедурної діяльності // Право України. – 2008. – №2. – С. 27–30.

²³⁹ Див.: Залобовська І.К. Організаційно-правові засади державного контролю в Україні: Навчально-методичний посібник. – Одеса: Юридична література, 2003. – С. 59–66.

²⁴⁰ Закон України «Про здійснення контролю за сплатою збору на обов'язкове державне пенсійне страхування та збору на обов'язкове соціальне страхування» від 21 травня 1999 року.

²⁴¹ Див.: частину першу статті 2 Закону України «Про здійснення контролю за сплатою збору на обов'язкове державне пенсійне страхування та збору на обов'язкове соціальне страхування» від 21 травня 1999 року.

Позитивну роль у цій сфері відіграв Указ Президента України «Про деякі заходи з дерегулювання підприємницької діяльності»²⁴², виданий відповідно до пункту 4 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України. У даному нормативно-правовому акті були закладені класифікація видів перевірок (на планові та позапланові виїзні), вимога про попереднє повідомлення про планову перевірку (за десять календарних днів), перелік контролюючих органів (у сфері фінансово-господарської діяльності суб'єктів підприємницької діяльності), вимога про узгодження часу перевірки всіма контролюючими органами, обмеження кола суб'єктів, які можуть приймати рішення про вилучення документів первинного обліку, зупинення операцій на рахунках в установах банків тощо.

Разом з тим навіть у цій сфері тривалий час залишалися відкритими (невирішеними) на законодавчому рівні такі процедурні питання як тривалість перевірки, забезпечення «контролера» робочим місцем, порядок відвідування приміщень, відбору зразків, форми та змісту акта, що складається за результатами перевірки тощо. Частково відповіді на деякі з цих питань були дані спочатку у підзаконному акті – Порядку координації проведення планових виїзних перевірок фінансово-господарської діяльності суб'єктів підприємницької діяльності контролюючими органами²⁴³. Зокрема, рішенням Кабінету Міністрів України було встановлено 30-денний строк для планової виїзної перевірки (для більшості суб'єктів підприємницької діяльності), а також встановлено, що за результатами проведеної планової виїзної перевірки працівниками кожного контролюючого органу складається «окремий акт (довідка)». Проте і тут не були регламентовані вимоги до цього акта (довідки), порядку його вручення, можливості продовження перевірки тощо. Варто ще раз наголосити, що у даному випадку йдеться лише про деякі аспекти контролю за діяльністю суб'єктів підприємницької діяльності.

²⁴² Указ Президента України «Про деякі заходи з дерегулювання підприємницької діяльності» від 23 липня 1998 року №817.

²⁴³ Порядок координації проведення планових виїзних перевірок фінансово-господарської діяльності суб'єктів підприємницької діяльності контролюючими органами, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 29 січня 1999 року №112 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2003 року №1625).

Інші сфери адміністративного контролю (нагляду) щодо приватних осіб не мають навіть такого регулювання.

Багато чинних нормативних актів, які визначають порядок проведення перевірок та порядок реалізації інших контрольних повноважень адміністративних органів, майже не містять прав та гарантій осіб, діяльність яких перевіряють. Наприклад, Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» закріплює за органами державної санітарно-епідеміологічної служби повноваження зі здійснення державного санітарно-епідеміологічного нагляду та визначає необхідні для цього права. Натомість підприємства, установи та організації мають низку обов'язків і практично жодних прав²⁴⁴.

Отже, найочевиднішими недоліками даної сфери правового регулювання було, як правило, підзаконне регулювання²⁴⁵, мінімум процедурних норм, неврахування потреби захисту та прав та законних інтересів приватних осіб, яких перевіряють.

Крім того, на прикладі законодавства про перевірки у сфері господарської діяльності можна пересвідчитися як підзаконні акти «розширювали» можливості органів влади та погіршували гарантії приватних осіб. Так, постановою Кабінету Міністрів України²⁴⁶ були розширені положення зазначеного вище Указу

²⁴⁴ Див., зокрема, статті 6 та 7 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24 лютого 1994 року (із наступними змінами) // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 27. – Ст. 218.

²⁴⁵ Див., наприклад, Порядок оформлення результатів документальних перевірок щодо дотримання податкового та валютного законодавства суб'єктами підприємницької діяльності – юридичними особами, їх філіями, відділеннями та іншими відокремленими підрозділами, затверджений Наказом ДПА від 16.09.2002 N 429; Порядок оформлення результатів документальних перевірок з дотримання чинного законодавства платниками збору на обов'язкове державне пенсійне страхування, затверджений Постановою правління Пенсійного фонду України від 21.03.2003 N6-5; Порядок проведення митними органами на підприємствах перевірок системи звітності та обліку товарів і транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон України, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 23 грудня 2004 р. N 1730.

²⁴⁶ Див.: Порядок координації проведення планових виїзних перевірок фінансово-господарської діяльності суб'єктів підприємницької діяльності контролюючими органами, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 29 січня 1999 року №112 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2003 року №1625).

Президента України²⁴⁷. Якщо останній вимагав, щоб планова перевірка проводилася не частіше одного разу на календарний рік всіма контролюючими органами одночасно, то в акті уряду вже йшлося про щоквартальне формування планів-графіків перевірок, і при цьому строки проведення перевірок, які у «плановому періоді» (тобто у кварталі) передбачаються тільки одним з контролюючих органів, погодження не потребують. Таким чином суб'єкт підприємництва отримав чотири перевірки замість однієї.

Спочатку найбільш проблемні перевірки, зокрема, з боку податкових органів, були частково вирішені Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо посилення правового захисту громадян та запровадження механізмів реалізації конституційних прав громадян на підприємницьку діяльність, особисту недоторканність, безпеку, повагу до гідності особи, правову допомогу, захист)» від 12 січня 2005 року²⁴⁸. Були внесені певні зміни до законів України «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні» та «Про державну податкову службу в Україні», зокрема, щодо планових та позапланових перевірок.

Разом з тим підприємці вимагали прийняття закону, що регулюватиме основні засади здійснення контролю за діяльністю суб'єктів господарювання. 5 квітня 2007 року Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» було ухвалено Верховною Радою України²⁴⁹. Більшість положень цього Закону відтворює ідеї і норми вищезгаданих актів глави держави та уряду з питань контролю у сфері господарської діяльності. Але є і новели, окремі з яких

²⁴⁷ Указ Президента України «Про деякі заходи з дерегулювання підприємницької діяльності» від 23 липня 1998 року №817 (з наступними змінами) // Офіційний вісник України. – 1998. – № 30. – Стор. 2.

²⁴⁸ Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо посилення правового захисту громадян та запровадження механізмів реалізації конституційних прав громадян на підприємницьку діяльність, особисту недоторканність, безпеку, повагу до гідності особи, правову допомогу, захист)» від 12 січня 2005 року N 2322-IV // Відомості Верховної Ради. – 2005. – N 10. – Ст. 187.

²⁴⁹ Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 року // Офіційний вісник України. – 2007. – № 44. – Стор. 12. – Ст. 1771.

заслужують особливої уваги з точки зору адміністративно-процедурного законодавства.

Зокрема, у цьому Законі були закріплені принципи пріоритетності безпеки у питаннях життя і здоров'я людини; рівності прав і законних інтересів усіх суб'єктів господарювання; об'єктивності та неупередженості здійснення державного нагляду (контролю); наявності підстав, визначених законом, для здійснення державного нагляду (контролю); відкритості, прозорості, плановості й системності державного нагляду (контролю); відповідальності органу державного нагляду (контролю) та його посадових осіб за шкоду, заподіяну суб'єкту господарювання внаслідок порушення вимог законодавства; незалежності органів державного нагляду (контролю) від політичних партій та будь-яких інших об'єднань громадян.

Закон достатньо детально регламентує порядок прийняття рішень «про зупинення виробництва (виготовлення) або реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг» (допускається за вмотивованим письмовим рішенням керівника органу державного нагляду (контролю) чи його заступника (частина 5 статті 4); при цьому визначено, що вичерпний перелік підстав для зупинення господарської діяльності встановлюється виключно законом (частина 4 статті 4).

Є певна деталізація принципу неупередженості адміністративного органу через заборону «посадовій особі органу державного нагляду (контролю) здійснювати державний нагляд (контроль) щодо суб'єктів господарювання, з якими (або із службовими особами яких) посадова особа перебуває в родинних стосунках» (частина 3 статті 5).

Закладено формулу вирішення правових колізій – «у разі якщо норма закону чи іншого нормативно-правового акта, виданого відповідно до закону, припускає неоднозначне тлумачення прав і обов'язків суб'єкта господарювання або органу державного нагляду (контролю) та його посадових осіб, рішення приймається на користь суб'єкта господарювання» (частина 7 статті 4).

Визначені права органу: на фіксацію заходів, на огляд територій і приміщень, на відбір зразків продукції тощо; та обов'язки: щодо планування контрольних заходів, щодо письмового повідомлення про плану перевірку, щодо визначення переліків

питань для здійснення планових перевірок, щодо пред'явлення службового посвідчення тощо.

Визначені права суб'єктів господарювання (фіксувати процес заходу чи кожен окрему дію, бути присутнім під час здійснення контрольних заходів, надавати у письмовій формі свої пояснення (стаття 10), а також обов'язки суб'єкта господарювання (стаття 11). Є також право особи відмовляти у здійсненні перевірки у разі невиконання органом вимоги щодо повідомлення про перевірку.

Обмежені строки планових та позапланових заходів – відповідно 15 та 10 робочих днів (5 і 2 – щодо суб'єктів малого підприємництва), встановлено заборону для продовження цих строків (частина 5 статті 5). Визначені підстави для проведення позапланових заходів.

Регламентовано вимоги до «розпорядчих документів» (стаття 7): наказ для (про) проведення перевірки, посвідчення (направлення) на проведення заходу; акт за результатами заходу; «припис, розпорядження або інший розпорядчий документ».

У статті 12 передбачено вимогу врахування «пропорційності порушення і покарання» при застосуванні санкцій.

Є навіть певні норми щодо витрат (наприклад, «у разі підтвердження результатами експертизи (випробування) факту порушення суб'єктом господарювання вимог законодавства суб'єкт господарювання відшкодовує витрати на проведення експертизи (випробування) в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України») – частина 2 статті 16. Хоча, на нашу думку, у цьому разі мало б йтися про штрафні санкції, а не перенесення витрат.

Важливо, що цей Закон стосується не лише органів виконавчої влади, але й органів місцевого самоврядування та інших органів. Щоправда, специфіку місцевого самоврядування враховано недостатньо. Наприклад, у положеннях про оскарження передбачається можливість звернення лише до «відповідного центрального органу виконавчої влади або до суду» (стаття 21).

До речі, цим Законом введено дещо специфічне розуміння категорії «третьох осіб» – «юридичні та фізичні особи (адвокати, аудиторів, члени громадських організацій та інші), які залучаються суб'єктами господарювання або органами державного на-

гляду (контролю) в ході здійснення заходів державного нагляду (контролю)» (абзац сьомий статті 1 та частина 2 статті 20). На наш погляд, термін «треті особи» використано не зовсім коректно, адже, як правило, термін «треті особи» використовується для позначення осіб, на права та законні інтереси яких може вплинути рішення у справі. У цьому ж Законі фактично йдеться про різні категорії «представників» та «спеціалістів».

Загалом для підприємців цей Закон можна було б оцінити позитивно. Але з точки зору адміністративного права такий гіпертрофований розвиток підприємницького (а по суті – адміністративного) законодавства має і певні недоліки. По-перше, виходить, що наша держава дбає лише про підприємців. «Єдині вікна», захист від «перевірок» створюються лише для суб'єктів господарювання. Натомість складнощі в реалізації інших прав людини, як-от проблеми тяганини та черг з соціальних та пенсійних питань відходять на другий план. По-друге, це не лише елемент соціальної несправедливості. Це проблема і суто юридична, зокрема, пов'язана з надмірністю та складністю нормативного регулювання. Після ухвалення загального закону про адміністративну процедуру (Адміністративно-процедурного кодексу) у нас виникне багаторівневе регулювання одного питання та маса колізій в законодавстві. Наприклад, перевірка дотримання ліцензійних умов суб'єктом господарювання підпадатиме як мінімум під регулювання Адміністративно-процедурного кодексу, Закону «Про основи здійснення державного контролю (нагляду) за господарською діяльністю в Україні», Закону «Про ліцензування певних видів господарської діяльності». І відомі в теорії права правила вирішення колізій (про пріоритет акта, виданого останнім та пріоритет спеціальної норми над загальною) не завжди допомагатимуть у вирішенні справи. Адже ці правила дають коректний результат у разі системного розвитку законодавства, тобто коли спеціальний акт приймається після загального, а не навпаки. Отже, Україні для уникнення конфліктів доведеться щонайменше виконати надзвичайний масив роботи з приведення спеціального законодавства у відповідність до Адміністративно-процедурного кодексу.

Звичайно, якби наша держава спочатку подбала про загальний адміністративно-процедурний закон, ми не лише уникли б

зайвих колізій, але й не мали б потреби в багатьох спеціальних законах.

Крім того, на наше переконання, правових гарантій захисту своїх прав та законних інтересів потребують не лише підприємці, а й усі інші приватні особи, які є потенційними «об'єктами» контролю з боку адміністративних органів. З цією метою видається за доцільне на більш загальному законодавчому рівні урегулювати порядок прийняття адміністративних актів при реалізації контрольних повноважень публічної адміністрації.

Цікаво, що регулювання відносин контролю в загальних законах про адміністративну процедуру не є поширеним явищем у світі. Але, наприклад, в Акті з загального адміністративного права Нідерландів цим питанням спеціально присвячено підрозділ 5:2, в якому визначаються права та обов'язки осіб, що здійснюють контроль за дотриманням законів. Зокрема, встановлені загальні обов'язки інспектора: негайно пред'являти своє посвідчення на вимогу особи; повертати зразки товарів, відібраних для перевірки; якнайшвидше повідомляти зацікавлену сторону про результати дослідження, вимірювання або взяття проб тощо.

У наших умовах, при новій побудові відносин у сфері контролю важливо витримати «золоту середину» і не лише захистити права різних категорій приватних осіб, але й забезпечити необхідними повноваженнями адміністративні органи. Адже у деяких сферах влада сьогодні не має законних підстав, щоб захистити публічні інтереси. Наприклад, будівельно-архітектурні служби не мають достатніх повноважень для здійснення контролю за переплануваннями та іншими будівельними роботами в жилих приміщеннях. При цьому чітка регламентація процедури є одночасно найважливішою гарантією прав та законних інтересів особи.

Так само у будівельному законодавстві наразі не передбачено врахування законних інтересів заінтересованих осіб, зокрема, при отриманні іншими приватними особами дозволів на будівництво²⁵⁰.

²⁵⁰ Див. ст. 24 Закону України «Про планування і забудову територій» від 20 квітня 2000 року № 1699-III (з наступними змінами) // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 31. – Ст. 250.

Неврахування загальнотеоретичних розробок та вимог до справедливої адміністративної процедури позначається і на інших актах законодавства. Наприклад, Закон України «Про житлово-комунальні послуги»²⁵¹ регламентує порядок «несанкціонованого доступу» до житла чи іншого приміщення. У цьому Законі безпідставно змішуються два випадки такого доступу – коли споживач комунальних послуг відсутній, і коли він відмовляється допустити сторонніх у займані ним приміщення. В обох випадках рішення про несанкціонований доступ приймається представником суб'єкта господарювання, який надає житлово-комунальні послуги. У першому випадку це до певної міри виправдано, хоча і тут краще було б, якби рішення приймалося або працівником міліції, або представником органу самоврядування. У разі ж, коли особа відмовляється допустити у своє житло чи інше приміщення працівників ЖЕКу, такий спір на наше переконання має вирішуватися у судовому порядку. Адже стаття 30 Конституції України, яка гарантує недоторканість житла, хоча і мала на меті захист зовсім від іншого втручання, проте для будь-якого проникнення до житла передбачає необхідність отримання вмотивованого рішення суду. І лише у «невідкладних випадках, пов'язаних із врятуванням життя людей та майна <...> можливий інший, встановлений законом, порядок проникнення до житла чи іншого володіння особи» (частина третя статті 30 Конституції України). Закон, що розглядається підставами для несанкціонованого доступу передбачає наявність «об'єктивних підстав вважати, що аварія, неполадки унеможливають надання житлово-комунальних послуг іншим споживачам»²⁵². Отже, це ще один приклад, коли адміністративне законодавство розвивається без належного урахування потреби захисту прав та законних інтересів громадян.

Нерідко контрольна діяльність адміністративного органу завершується виявленням факту вчинення адміністративного правопорушення приватною особою, що породжує ще один різновид втручального провадження – притягнення до адміністра-

²⁵¹ Див. ч.ч. 4 – 9 статті 17 Закону України «Про житлово-комунальні послуги» від 24 червня 2004 року // Офіційний вісник України. – 2004. – № 30. – Том 1. – Стор. 49. – Ст. 1985.

²⁵² Ч. 4 статті 17 Закону України «Про житлово-комунальні послуги» від 24 червня 2004 року.

тивної відповідальності. В цьому контексті, з огляду на межі нашого дослідження, можна зупинитись на декількох проблемах. По-перше, процедурна частина законодавства про адміністративну відповідальність є найрозвиненішою у вітчизняному адміністративному праві, але при цьому не відзначається чіткою концептуальністю. По-друге, навіть незважаючи на існування Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КпАП), значний масив законодавства у цій сфері є несистематизованим, і навіть порядок провадження у справах про адміністративні правопорушення мігнеться в інших законодавчих актах, а не тільки в КпАП²⁵³.

Існуючі законопроектні роботи взагалі йшли таким чином, що ці справи могли перейти в адміністративну-процесуальну (*судову*) сферу. Адже без достатніх теоретичних підстав проектом Кодексу про адміністративні проступки²⁵⁴ пропонувалося перенести всі повноваження щодо вирішення справ про адміністративні проступки виключно до судової юрисдикції. Повністю поділяємо точку зору тих науковців, які визнали таку концепцію принциповим недоліком даного законопроекту і запропонували визнати основним «класичний адміністративний порядок» притягнення до адміністративної відповідальності²⁵⁵.

Дійсно, віднесення повноважень щодо вирішення справ про накладення адміністративних стягнень до судової юрисдикції є хибним кроком, що впирається і в проблему розмежування кримінальних та адміністративних проступків²⁵⁶. Значно ефективніше з точки зору «належного урядування» та коректніше відповідно до конституційного принципу поділу влади, коли адміністративне стягнення накладається адміністративним органом,

²⁵³ Див., наприклад, Розділ XIX «Провадження у справах про порушення митних прав» Митного кодексу України від 11 липня 2002 року.

²⁵⁴ Див.: Проект Кодексу України про адміністративні проступки, розроблений робочою групою Кабінету Міністрів України. Джерело опублікування: Адміністративне судочинство в Україні: Книга друга. Кодекс України про адміністративні проступки (проект). – Харків : Консул, 2003. – 332 с.

²⁵⁵ Див.: Авер'янов В.Б., Лук'янець Д.М., Хорошак Н.В.. Чи можливе реформування інституту адміністративної відповідальності на концептуальних засадах проекту нового КпАП // Адвокат. – 2003.- №1. – С. 5.

²⁵⁶ Див.: Адміністративна реформа для людини (науково-практичний нарис). – За загальною редакцією І.Коліушка. – К.: Факт, 2001. – С. 57– 64.

а в судовому порядку розглядаються тільки скарги на рішення щодо притягнення до адміністративної відповідальності, тобто спірні випадки. Тим більше немає потреби вирішувати у судовому порядку справу про порушення правил дорожнього руху, якщо особа не заперечує факту порушення зі свого боку, а розмір стягнення є чітко визначеним в законі. Зрештою, це призводить до неефективного витрачання бюджетних коштів, не кажучи вже про те, що суди перевантажені дійсно спірними справами.

Обґрунтованість даної концепції підтверджується ще й тим, що вона не викликає проблем при розмежуванні компетенції між судами загальної юрисдикції, особливо після запровадження спеціалізованих адміністративних судів.

Загалом, незважаючи на вітчизняну традицію існування окремого Кодексу України про адміністративні правопорушення, на нашу думку, видається цілком можливим поширити загальний закон про адміністративну процедуру і на процедуру розгляду справ про адміністративні правопорушення. Тобто, процедура притягнення до відповідальності фізичних та юридичних осіб за вчинення адміністративних проступків має ґрунтуватися на загальній адміністративній процедурі (за Адміністративно-процедурним кодексом). А в Кодексі про адміністративні проступки (чи законі з іншою назвою) можуть викладатися лише особливості, які потребують додаткового регулювання (наприклад, щодо складання протоколу про проступок). Таким чином ми досягатимемо економії нормативного матеріалу, уникатимемо зайвих колізій в законодавстві, запобігатимемо різному регулюванню однакових (схожих) за своєю суттю правових відносин.

Розглядаючи питання правового регулювання процедури прийняття адміністративних актів, варто також звернути увагу на проблему адміністративного оскарження. Проблеми правового регулювання даного виду провадження ідентичні до проблем, описаних при характеристиці Закону України «Про звернення громадян», адже звернення зі скаргою до адміністративного органу є також одним із видів звернень. При цьому тут особливо гострими є питання забезпечення неупередженості суб'єкта, що розглядає скаргу, забезпечення права особи бути вислуханою, забезпечення права скаржника на представництво і т.і.

Недоліком чинного правового регулювання процедури прийняття адміністративних актів є те, що законодавство фактично не передбачає наслідків за порушення процедури.

У більшості демократичних країн відносини між приватними особами та адміністративними органами регулюються загальними законами про адміністративну процедуру. В Україні потребу у загальному законодавчому акті з адміністративної процедури було визначено тільки у 1998 році. Так, Концепція адміністративної реформи в Україні передбачила за необхідне розробку Адміністративно-процедурного кодексу України²⁵⁷. І саме його прийняття має вирішити значний масив згаданих проблем. У будь-якому випадку цей законодавчий акт повинен мати фундаментальне значення для підвищення рівня справедливості у вирішенні адміністративних справ. Варто також погодитися з думкою О.Семьоркіної, що законодавче регулювання адміністративної процедури (процедур) дозволить інтегрувати законодавство України до Європейського законодавства²⁵⁸.

На завершення доцільно додати, що проблема покращення становища особи у відносинах з адміністративними органами є актуальним завданням не тільки для України, а й для розвинених держав світу. Наприклад, за висновком російського дослідника зарубіжного адміністративного права Е.В.Талапіної «у <...> багатьох країнах Європейського Союзу, проводиться адміністративна реформа, в центрі якої – відносини адміністрації і громадян, оскільки будь-які зміни доктрини і практики в адміністративній сфері позначаються саме на них»²⁵⁹. Важливо, щоб ці зміни були науково обґрунтовані.

²⁵⁷ Див.: Концепція адміністративної реформи в Україні (розроблена Державною комісією з проведення в Україні адміністративної реформи), основні положення якої покладено в основу здійснення реформування системи державного управління Указом Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22 липня 1998 року №810 // Офіційний вісник України. – 1999 р. – № 21. – Стор. 32.

²⁵⁸ Див.: Семьоркіна О.М. Законодавче врегулювання адміністративних процедур як аспект інтеграції законодавства України до Європейського законодавства // Адміністративна реформа в Україні: шлях до європейської інтеграції. Збірник наукових праць. – К., 2003. – С. 36–41.

²⁵⁹ Талапина Э.В. Административное право Франции сегодня // Ежегодник сравнительного правоведения. – М.: НОРМА, 2004. – С. 151.

Нашому баченню конкретних механізмів вирішення названих вище проблем буде присвячена значна увага у наступних підрозділах дослідження.

Отже, сучасний стан правового регулювання процедури прийняття адміністративних актів характеризується безсистемністю та суперечливістю, неналежним рівнем захисту прав та законних інтересів приватних осіб.

Проведений аналіз показує, що необхідні зміни у правовому регулюванні процедури прийняття адміністративних актів, в тому числі за заявами приватних осіб, спрямовані на: чітку регламентацію порядку розгляду заяв; забезпечення адекватних механізмів участі приватної особи у провадженні (зокрема, гарантування права бути вислуханою та права доступу до матеріалів справи тощо); залучення до участі у розгляді справи «заінтересованих осіб» (осіб, чиїх прав та законних інтересів може стосуватися рішення); забезпечення неупередженості адміністративного органу при розгляді звернень; врахування сучасних особливостей організації публічної влади для реалізації права на звернення зі скаргою, зокрема, специфіки оскарження в адміністративному порядку у сфері місцевого самоврядування; визначення раціонального та чіткого строку для подання скарги в адміністративному порядку; розмежування різних суб'єктів розгляду звернень громадян тощо. Зазначені зміни повинні суттєво вплинути на якість розгляду та вирішення справ фізичних та юридичних осіб, реалізацію та захист їх прав і законних інтересів.

Вирішення також потребує така проблема адміністративно-правової теорії та практики, як наявність спеціальних законодавчих актів, які регулюють порядок прийняття адміністративних актів за зверненнями приватних осіб, та співвідношення цих законодавчих актів із загальним законом (наразі – Законом України «Про звернення громадян», а в перспективі – з Адміністративно-процедурним кодексом).

Повноцінного правового регулювання потребує процедура прийняття адміністративних актів у втручальних провадженнях – з метою захисту приватних осіб від вільного розсуду адміні-

стративних органів, визначення ефективних механізмів захисту прав та законних інтересів приватних осіб у цих відносинах.

Для вирішення зазначених проблем необхідно прийняти закон про адміністративну процедуру (Адміністративно-процедурний кодекс), який має урегулювати загальний порядок прийняття адміністративних актів, зокрема, за заявами фізичних та юридичних осіб, за ініціативою адміністративних органів, а також – механізм адміністративного оскарження.

Саме цим питанням і присвячено увагу в наступних підрозділах роботи.

2.2. Принципи процедури прийняття адміністративних актів

Ключове значення для належного регулювання процедури прийняття адміністративних актів, а також для правильного застосування відповідних правових норм, мають принципи адміністративної процедури. Принципи можна назвати «каркасом» як для правотворчості, так і для правозастосування.

Одним з найважливіших принципів права загалом та адміністративної процедури зокрема є принцип верховенства права. «Запровадження в адміністративне праворозуміння принципу верховенства права полягає в тому, що він дає змогу відійти від суто позитивістського тлумачення права – як продукту вольових рішень вищих суб'єктів державної влади – наповнити це тлумачення більш демократичними елементами теорії природного права»²⁶⁰. Даний принцип в адміністративно-процедурних відносинах, на нашу думку, означає насамперед пріоритет прав та свобод людини, справедливість та гуманізм в діяльності адміністративних органів. При цьому варто погодитися з думкою

²⁶⁰ Авер'янов В.Б. Основні напрямки реформування адміністративного права // Державотворення і правотворення в Україні: досвід, проблеми, перспективи / За ред. Ю.С.Шемпученка: Монографія. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького, 2001. – С. 396.

С.П.Головатого про неможливість вичерпного визначення змісту даного принципу²⁶¹.

Безумовно, принцип верховенства права має визначальне ідеологічне та практичне значення. Для його правильного розуміння і застосування необхідне насамперед «практичне і теоретичне розрізнення права і закону»²⁶². Закон може бути неправовим за своїм змістом або за процедурою його прийняття. Крім того, принцип верховенства права означає, що публічна влада не тільки творить право, але й обмежена у творенні права та «зв'язана» правом.

Те, що принцип верховенства права однозначно повинен реалізуватись в діяльності адміністративних органів, обґрунтовується буквальним розумінням Конституції України. В даному випадку в першу чергу варто звернути увагу на частину першу статті 8 Основного Закону, відповідно до якої в Україні визнається принцип верховенства права. Це означає, що даний принцип стосується не лише законодавчої влади чи судової влади, але й адміністративних органів, адже насамперед з ними найчастіше вступають у відносини громадяни.

Крім того, якщо пристати на точку зору, за якою прояв принципу верховенства права закріплений і у статті 3 Конституції України, згідно якої «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю; права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави», то однозначно саме адміністративні органи повинні реалізувати зазначені приписи. До речі, практично саме таке тлумачення принципу верховенства права подано у Кодексі адміністративного судочинства України²⁶³.

Можна також з упевненістю стверджувати, що принцип верховенства права є вкрай важливим у щоденній діяльності адмі-

²⁶¹ Головатий С. Верховенство права: Монографія: У 3-х кн. – К.: Видавництво «Фенікс», 2006. – 1747 с.

²⁶² Козюбра М. Принцип верховенства права та вітчизняна теорія і практика // Українське право. – 2006. – №1. – С. 16.

²⁶³ Частина 1 статті 8 Кодексу адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року (з наступними змінами) // Офіційний вісник України. – 2005. – № 32. – Стор. 11. – Ст. 1918.

ністративних органів, зокрема, при вирішенні ними конкретних справ фізичних та юридичних осіб. Орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування, який вирішує питання про надання якогось дозволу (наприклад, на будівництво певного об'єкта), про застосування відповідного обмеження (наприклад, приймаючи рішення про заборону діяльності закладу харчування), про застосування адміністративного штрафу (наприклад, за порушення правил рибальства) чи про прийняття іншого адміністративного акта, повинен не лише прийняти дане рішення відповідно до вимог матеріального права, але й забезпечити право приватної особи на участь у розгляді та вирішенні справи. Виконання останніх завдань і служить адміністративна процедура, а також принцип верховенства права як принцип справедливої адміністративної процедури.

Зрозуміло, що особа може відчувати несправедливість рішення адміністративного органу лише на тій підставі, що орган «не запитав» думку особи перед прийняттям такого рішення. Для України дана проблема є особливо відчутною, адже дуже часто громадяни дізнаються, наприклад, про будівництво нового житлового будинку на місці дитячого майданчика у власному дворі лише в той момент, коли там з'являється паркан та будівельна техніка. Тобто факти несправедливості, зневажливого ставлення влади до громадян в нашій державі є очевидними, та, на жаль, дуже поширеними. Отже, правове регулювання процедури прийняття адміністративних актів повинно не лише створити належні умови для реалізації прав приватних осіб, але й гарантувати належний захист цих прав та законних інтересів.

Разом з тим, мусимо визнати, що нам невідомі приклади, коли принцип верховенства права був би прямо текстуально закріплений у адміністративно-процедурному законодавстві інших країн. Україна може бути однією з перших країн, у якій пропонується зафіксувати принцип верховенства права у Адміністративно-процедурному кодексі. Зокрема, у статті 7 проекту Кодексу передбачено: «1. Адміністративний орган під час розгляду та вирішення адміністративної справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого людина, її права і свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. 2. Рішення ад-

міністративного органу в адміністративній справі повинно бути справедливим»²⁶⁴.

Звичайно можна критикувати таке визначення за наявність оціночних понять, але на нашу думку, в посттоталітарних державах необхідно нагадувати про Людину та її права як найвищу цінність, а також про справедливість як найкраще мірило правомірного рішення. Останнє особливо актуальне саме для діяльності адміністративних органів, адже службовцям при вирішенні справи завжди легше формально дотримуватись правил, ніж орієнтуватись на позитивний результат для особи.

І хоча у адміністративно-процедурних законах інших країн ми не зустрічаємо прямого згадування принципу верховенства права, необхідно враховувати розмаїття підходів до самого розуміння принципу верховенства права. Зокрема, слід зважити на специфіку німецького підходу до принципу верховенства права, а точніше, до *принципу правової держави* (хоча існують також альтернативні позиції, згідно яких доктрини «верховенства права» і «правової держави» не можуть ототожнюватись²⁶⁵), який означає підкорення діяльності публічної влади праву та, в свою чергу, включає кілька десятків інших принципів. І тут важко знайти оригінальну країну, у якій не були б закріплені принципи законності, рівності перед законом, неупередженості, пропорційності тощо.

Крім того, західній доктрині загалом та європейському адміністративному простору зокрема відоме поняття «справедливої процедури». Є і спеціальне поняття «справедливої адміністративної процедури», яке включає право особи бути вислуханою до прийняття рішення, право доступу до матеріалів справи, право на допомогу та представництво в адміністративній процедурі, обов'язок адміністративного органу мотивувати своє рішення, обов'язок повідомляти особі порядок оскарження ад-

²⁶⁴ Проект Адміністративно-процедурного кодексу України, реєстраційний номер Верховної Ради України 2789 від 18.07.2008р. // Джерело в Інтернеті: <http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=33073>. – Інформація станом на 20 липня 2008 року.

²⁶⁵ Головатий С. Верховенство права: український досвід. Монографія: У 3-х кн. Книга третя. – К.: Видавництво «Фенікс», 2006. – С. 1660–1661; Пухтецька А. А. Європейські принципи адміністративного права та Європейський адміністративний простір (науково-інформаційне видання). – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2007. – С. 70.

міністративного акта²⁶⁶. Ці гарантії особливо цінні у новому для української теорії адміністративного права явищі – так званій «втручальній процедурі».

Адміністративному органу перед прийняттям рішення необхідно встановити адресата (адресатів) та заінтересованих осіб, повідомити їх про наміри прийняти певне рішення, надати можливість ознайомитися з матеріалами справи, вислухати зауваження (пояснення) тощо. Без виконання зазначених обов'язків адміністративний орган не має право прийняти рішення. І це також можна вважати проявом принципу верховенства права в адміністративній процедурі, адже вся діяльність адміністративного органу спрямована на «належне урядування», врахування думки заінтересованих осіб, максимально неконфліктне та справедливе вирішення справи.

Естонські фахівці вважають, що принцип правової держави в адміністративному провадженні виявляється також у повазі до людської гідності. Складовою частиною принципу правової держави є вимога дружнього характеру діяльності публічної влади щодо громадянина і якнайкраще обслуговування громадянина як клієнта публічної послуги²⁶⁷.

Як прояв принципу верховенства права (або правової держави) в діяльності адміністративних органів можна розглядати і правило про так званій «захист довіри» (про це детальніше йдеться у підрозділі 3.3 роботи). Зокрема, у законодавстві окремих зарубіжних країн визначаються умови, за наявності яких навіть порушення законності не є беззаперечною підставою для відкликання або скасування акта. При цьому зарубіжні фахівці визнають, що «принцип захисту довіри певним чином вступає у суперечність з принципом законності, оскільки в силу конкретних обставин може вимагати незастосування відповідного законодавчого регулювання»²⁶⁸.

²⁶⁶ Резолюція (77) 31 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам про захист особи відносно актів адміністративних органів від 28 вересня 1977 року.

²⁶⁷ Див.: А.Аедмаа, Э. Лопман, Н. Паррэт, И. Пилвинг, Э. Вэне. Руководство по административному производству. – Тарту: Издательство Тартуского университета, 2005. – С. 191–192.

²⁶⁸ Р.Шафхаузер, К.Экштайн, С.Вершинин. Как упорядочить отношения гражданина и чиновника? Административные процедуры на примере законодательства Швейцарии. – М.: «Издательство ЭКОМ», 2000. – С. 23.

Отже, як вже зазначалося раніше, конкретизацію принципу верховенства права, за умови його розуміння як комплексної категорії, знаходимо в інших принципах адміністративної процедури, зокрема, і у принципі *законності*, який в Україні належить до числа конституційних. Частина друга статті 2, частина друга статті 19, пункт 12 частини першої статті 92 Конституції України²⁶⁹ прямо передбачають, що органи державної влади та місцевого самоврядування діють лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Це означає, що виключно законом визначаються повноваження, організація та порядок діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.

Може скластися враження, що принцип законності певним чином обмежує дію принципу верховенства права, адже вимагає від адміністративного органу діяти відповідно до формального позитивного права. Очевидно, що це не так. Законність не може і не повинна обмежувати дію принципу верховенства права, а є самостійною гарантією від порушення права. І якщо закон, наприклад, за своїм змістом є неправовим, то саме принцип верховенства права дозволяє чи навіть *зобов'язує* працівника адміністративного органу не застосовувати такий закон, якщо його застосування призвело б до порушення права (наприклад, невід'ємних прав особи).

Але ця проблема є надзвичайно складною. Наприклад, у німецькій доктрині, з одного боку, стверджується, що протиправність правових норм принципово приводить до їх недійсності, тобто вони з самого початку є нікчемними або недійсними; таким чином не вимагається додаткового акта скасування для встановлення їх недійсності²⁷⁰. І цей підхід видається обґрунтованим, інакше навіть грубі порушення прав людини були б легко виправдані. З іншого боку, ці ж німецькі автори (*Ріхтер І., Шупперт Г.Ф.*) додають, що «з міркувань захисту права забороняється демонстрація будь-якою особою недійсності норми шляхом

²⁶⁹ Конституція України від 28 червня 1996 року (із змінами, внесеними згідно із Законом України №2222-IV від 8 грудня 2004 року) // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30. – Ст. 141; 2005. – №2. – Ст. 2.

²⁷⁰ Див.: Ріхтер І., Шупперт Г.Ф. Судебная практика по административному праву: Учебное пособие / Пер. с нем. – М.: Юристъ, 2000. – С. 22.

її недотримання. Саме у спорі про недотримання норми потрібна формальна процедура»²⁷¹. Таким чином ми повертаємося до дискусії, що виникла ще в часи грецьких філософів Платона і Аристотеля про «справедливість закону», які все ж наполягали на необхідності підкорення закону, навіть якщо він несправедливий, тобто наголошували на пріоритеті порядку²⁷².

У наш час, вочевидь, у цьому випадку необхідно враховувати такий критерій нікчемності правового акта – як очевидність його протиправності. Тобто якщо законодавчий акт явно не відповідає праву (наприклад, порушує природні права людини) і це ні в кого не викликає сумнівів, то його приписи не повинні виконуватись.

Розглядаючи вимогу законності як принцип адміністративної процедури загалом та принцип правового регулювання процедури прийняття адміністративних актів зокрема, звичайно, необхідно врахувати і те, що відповідно до Конституції України виключно законами визначаються права, свободи та основні обов'язки людини (пункт 1 частини першої статті 92). Можна висловити сумнів щодо коректності вживання в Конституції конструкції «основні обов'язки», адже виходить, що якісь «неосновні» обов'язки людини можуть визначатися не законом, а підзаконним нормативним актом.

Очевидно, при вирішенні цієї проблеми необхідно враховувати правила ієрархії правових норм. І з позиції Основного Закону ситуація теж не зовсім проста. З одного боку, є прямі приписи Конституції України про врегулювання виключно законом повноважень, організації та порядку діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування. Також ми повинні враховувати відповідний правовий режим для органів державної влади та органів місцевого самоврядування, за яким вони можуть робити тільки те, що дозволено законом. З іншого боку, очевидно, що представницькі органи місцевого самоврядування та Уряд і члени Кабінету Міністрів одноосібно можуть в межах свої компетенції (відповідальності) ухвалювати

²⁷¹ Див.: Рихтер И., Шупперт Г.Ф. Судебная практика по административному праву: Учебное пособие / Пер. с нем. – М.: Юристъ, 2000. – С. 22.

²⁷² Див.: Таманага Б. Верховенство права: історія, політика, теорія / Перекл. з англ. А. Іщенко. – К.: Вид. дім «Києво-Могилянська академія». 2007. – С. 14–18.

підзаконні акти, в тому числі процедурного характеру. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України (аналогічно до положень Кодексу адміністративного судочинства України) для цієї ситуації передбачив правило, за яким уповноваження на прийняття підзаконного нормативно-правового акта повинно міститись у законі²⁷³. У цьому разі вважається, що принцип законності буде дотримано.

З огляду на викладене вище, наш загальний висновок має бути наступним: насамперед законодавець, тобто Верховна Рада України, має здійснювати правове регулювання відносин між адміністративними органами та приватними особами; інші нормативні акти (крім Конституції і законів України) можуть бути використанні лише у випадку прямої законодавчої підстави (уповноваження) на таке підзаконне регулювання. В будь-якому випадку, для правильного розуміння принципу законності важливо розрізнити «закон» та інші нормативні акти, і при цьому не допускати безпідставного розширення принципу законності за рахунок підзаконних нормативних актів. Сьогодні ж навпаки порядок вирішення адміністративних справ фізичних та юридичних осіб, якщо і регулюється, то часто підзаконними нормативно-правовими актами, іноді без жодних законодавчих підстав.

Важливе значення має *принцип рівності учасників адміністративної процедури перед законом*. Цей принцип спрямовано на вирівнювання становища приватної особи у відносинах з публічною адміністрацією, адже при чіткому визначенні прав та обов'язків приватної особи і адміністративного органу обидва суб'єкти стають «зв'язаними» законом. Це особливо важливо в контексті відмови від характеристики адміністративних відносин суто як управлінських, у яких відбувається організуючий вплив суб'єкта управління на свідомість і волю об'єкта управління²⁷⁴. Звичайно, за такого підходу ні про яку рівність не мо-

²⁷³ Див. частину 2 статті 8 проекту Адміністративно-процедурного кодексу України, реєстраційний номер Верховної Ради України 2789 від 18.07.2008 р. // Джерело в Інтернеті: <http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=33073>. – Інформація станом на 20 липня 2008 року.

²⁷⁴ Див.: Дрейшев Б.В. Правотворчество в советском государственном управлении. – М.: Юридическая литература, 1977. – С. 18.

гло йтися. Проте саме з появою правового регулювання адміністративної процедури ці відносини набувають нового змісту.

Як влучно зазначено німецьким професором О.Люхтергандтом, законодавче регулювання адміністративної процедури дає можливість покращити стратегічно слабке становище людини перед органами влади, або, інакше кажучи – завдяки правовому зв'язуванню та покладенню обов'язків на публічну адміністрацію перед громадянином вдається врівноважити сторони та компенсувати відносну слабкість особи у відносинах з державою. Таким чином, відносини між особою і державою, які традиційно носили характер підпорядкування (субординації), завдяки адміністративно-процедурному регулюванню набувають нового характеру і майже наближаються до стану рівності (координації)²⁷⁵.

Принцип рівності перед законом означає і рівність різних приватних осіб. Це означає, що однакові адміністративні справи повинні вирішуватися однаково. Цей аспект принципу рівності перед законом втілено і в частині другій статті 24 Конституції України, відповідно до якої «не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними та іншими ознаками». Також адміністративний орган повинен мінімізувати нерівність учасників адміністративного провадження, пов'язану з відсутністю спеціальних знань та практичного досвіду²⁷⁶.

Окремої уваги заслуговує *принцип публічності*. В традиційному для вітчизняного адміністративного права вимірі його можна розуміти як обов'язок адміністративного органу розглядати та вирішувати справи від імені держави²⁷⁷ (або територіальної громади). Принцип публічності можна також розглядати через призму активної ролі адміністративного органу при вирішенні адміністративної справи, що вимагає вжиття органом влади усіх

²⁷⁵ Див.: Люхтергандт О. Проект Адміністративного процедурного кодексу України та сучасне адміністративне процедурне право // Юридичний журнал. – 2002. – №5. – С. 25.

²⁷⁶ Див.: А.Аедмаа, Э. Лопман, Н. Паррэст, И. Пилвинг, Э. Вэне. Руководство по административному производству. – Тарту: Издательство Тартуского университета, 2005. – С. 192.

²⁷⁷ Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б.Авер'янов (голова). – К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. – С. 480.

заходів для повного з'ясування обставин справи, в тому числі вжиття заходів щодо виявлення та витребування доказів з власної ініціативи. У нашій доктрині та законодавстві, зокрема, про адміністративне судочинство, цей принцип ще називають принципом офіційності²⁷⁸. А Є.В.Додін свого часу назвав цей принцип принципом «активності органів правозастосування»²⁷⁹. У доктрині деяких інших країн (наприклад, уже згаданої Естонії) його ще називають принципом «розслідування», що передбачає в окремих ситуаціях з'ясування справжньої волі громадянина, і якщо в результаті цього встановлено, що особа не володіє достатньою інформацією про адміністративне провадження, то адміністративний орган повинен пояснити особі значення різних клопотань і дій, усуваючи тим самим некомпетентність особи, що може перешкоджати винесенню правильного рішення²⁸⁰.

Крім того, в принцип публічності (офіційності) включають такий аспект як «відсутність плати за ведення процесу ..., тобто відносини між суб'єктами будуються виключно на безоплатних засадах»²⁸¹. Але, як ми вже відзначали у підрозділах 1.3 та 2.1 цього дослідження, практика є дещо іншого.

Надзвичайно важливим для правового регулювання процедури прийняття адміністративних актів є принцип *ефективності* (або неформальності). Адміністративний орган повинен застосовувати найпростіші засоби для досягнення результату та діяти своєчасно. Адміністративна процедура не повинна бути надмірно формалізованою. Наприклад, німецьке процедурне законодавство передбачає, що адміністративна процедура не зв'язана визначеними формами, якщо закон не встановлює особливі вимоги до форми процедури. Процедура має відбуватись просто, доцільно та швидко. При цьому доцільність означає –

²⁷⁸ Основи адміністративного судочинства та адміністративного права / Навч. посібник / За заг. редакцією Куйбіди Р.О., Шишкіна В.І. – К.: Старий світ, 2006. – С. 224–227.

²⁷⁹ Додін Е.В. Доказательства в административном процессе. – М.: Юрид. литература, 1973. – С. 24–26.

²⁸⁰ Див.: А.Аедмаа, Э. Лопман, Н. Паррэст, И. Пилвинг, Э. Вэне. Руководство по административному производству. – Тарту: Издательство Тартуского университета, 2005. – С. 192.

²⁸¹ Див., наприклад, Бандурка О.М., Тищенко М.М. Адміністративний процес (підручник). – К.: Літера ЛТД, 2002. – С. 30.

найефективнішим з точки зору результативності та економічності способом. Необхідно не погіршити становище приватної особи та не «паралізувати» діяльність адміністративних органів надмірною зарегульованістю відносин між ними. У нас ця проблема перейшла в дискусію навколо питання про «просту (загальну)» та «складну (формалізовану, формальну, спеціальну)» процедури, і про це вже теж зазначалося вище. До речі, такий пропонуваній елемент процедури як слухання, незважаючи на зовнішню складність на практиці може прискорити та спростити вирішення справи, адже на одній зустрічі можна з'ясувати позиції всіх учасників, що сприяє об'єктивному і всебічному розгляду справи. Звичайно, щоб уникнути надмірної формалізації, слухання, що проводяться адміністративним органом повинні бути гнучкими, зокрема, останній повинен мати можливості щодо спрямування ходу слухання, предмету дослідження, черговості та тривалості виступів тощо. Ведення протоколу слухання так само спрямовано на економію процедурних засобів, адже в протоколі фіксуються позиції учасників адміністративного провадження і будь-хто зможе завжди отримати найповнішу інформацію про суть справи, позиції заінтересованих осіб тощо. Крім того, протокол слухання буде джерелом доказів у разі можливого оскарження адміністративного акта в адміністративному чи судовому порядку.

Окремим принципом процедури прийняття адміністративних актів можна вважати *принцип своєчасності* (або оперативності). Адміністративний орган зобов'язаний вирішувати адміністративну справу до настання обставин, за яких втрачається сенс у прийнятті адміністративного акта. Вимагається не лише формальне дотримання визначеного законом строку, але й обов'язок діяти у сприятливий момент²⁸². Українська ситуація також дає нам багато прикладів, коли з урахуванням принципів верховенства права загалом та своєчасності зокрема, вимоги законодавства варто оцінювати як неправомірні. Наприклад, немає жодного виправдання для встановлення тримісячного строку для видачі паспорта громадянина України для виїзду за

²⁸² Адміністративна процедура та контроль за діяльністю адміністративних органів в Угорщині, Польщі, Болгарії, Естонії та Албанії. – К.: Вид-во УАДУ, 1999. – С. 74.

кордон. І навіть у цих умовах паспорт повинен видаватися не в останній день збігу тримісячного строку, а протягом розумного строку, тобто у найкоротший строк, достатній для вирішення справи.

Ключовою вимогою до адміністративного органу та однією з засад адміністративної процедури є принцип *неупередженості адміністративного органу*. По суті це вимога до посадових та службових осіб адміністративного органу, які не повинні мати особистої неправомірної заінтересованості в результатах вирішення справи. Підставами для сумнівів щодо неупередженості можуть бути, наприклад, випадки, коли посадова особа адміністративного органу є близьким родичем учасника адміністративного провадження. Відповідно мають бути забезпечені механізми відводу та самовідводу для посадових та службових осіб адміністративного органу. Проблема гарантування неупередженості адміністративних органів є особливо гострою у процедурі адміністративного оскарження. Цій проблемі ще буде присвячена увага у наступних підрозділах роботи.

Надзвичайно важливим для правового регулювання процедури прийняття адміністративних актів є *принцип підконтрольності* (або гарантованого правового захисту), відповідно до якого діяльність адміністративних органів підлягає обов'язковому зовнішньому контролю. Принцип підконтрольності означає право фізичних та юридичних осіб оскаржувати рішення, дії та бездіяльність адміністративних органів як до органів вищого рівня, так і до суду. Принципово важливою є можливість оскарження рішень адміністративного органу саме до незалежного органу, яким вважається суд. Є також інші органи, звернення до яких є ефективним засобом захисту в демократичних правових державах, наприклад, уповноважений з прав людини, спеціалізовані омбудсмени тощо. До речі, англійський дослідник адміністративного права Д. Галліган, вивчаючи законодавство та практику країн Центральної та Східної Європи, одним з найтяжчих спадків комуністичного періоду називав відсутність механізмів та інституцій, які повинні забезпечувати зовнішній контроль за

діяльністю адміністративних органів²⁸³. Важливо, щоб можна було оскаржити не лише сам адміністративний акт, тобто кінцеве рішення у справі, але і процедурні дії та рішення, а також поведінку посадових та службових осіб.

Обов'язково треба звернути увагу також на вимоги щодо *обмеження дискреційної влади адміністративних органів, та, зокрема, на принцип пропорційності*. Європейський досвід, зокрема, Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами²⁸⁴, передбачає, що адміністративний орган при здійсненні дискреційних повноважень повинен: 1) не переслідувати інших цілей, ніж ті, для яких дискреційне повноваження було надано; 2) дотримуватися об'єктивності та неупередженості, враховуючи тільки ті факти, які стосуються конкретної справи; 3) дотримуватися принципу рівності перед законом шляхом запобігання несправедливої дискримінації; 4) зважати на будь-які негативні наслідки, які може мати його рішення для прав, свобод та законних інтересів осіб, та співвідносити їх з цілями органу; 5) приймати рішення протягом розумного строку; 6) керуватися загальними адміністративними вказівками, враховуючи при цьому конкретні обставини окремої справи.

З даного переліку очевидно, що частина обмежень та вимог до адміністративного органу вже охоплені принципами рівності перед законом, неупередженості, своєчасності тощо. Інші ж обмеження та вимоги до адміністративних органів є фактично тлумаченням саме принципу пропорційності (або адекватності). Згідно з цим принципом заходи, що вживаються органом влади, повинні бути пропорційними тим цілям, які передбачається досягнути. Відповідно органи влади не можуть для досягнення цілі заходу накладати на громадян обов'язки, які перевищують межі необхідності, що впливають з публічного інтересу. Це передбачає наявність розумного співвідношення між цілями і за-

²⁸³ Див.: Административная юстиция в новых европейских демократиях: Практик. исслед. в сфере адм. права и процесса в Болгарии, Эстонии, Венгрии, Польше и Украине: Пер. с англ./Ред.: Д. Дж. Галлиган и др.. – К.: АртЕк; Будапешт: ОСИ/КОЛПИ, 1999. – С. 18–21.

²⁸⁴ Рекомендація № R (80) 2 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами від 11 березня 1980 року.

собами їх досягнення, тобто негативні наслідки для конкретних осіб не повинні бути непропорційними отриманому в публічних інтересах позитивному результату²⁸⁵. Це також означає, що заходи, які вживаються заради публічних інтересів, повинні бути врівноважені з інтересами приватних осіб, щоб не було зайвого втручання в інтереси останніх. Принцип пропорційності прийнято Судом Європейських співтовариств як основоположний принцип європейського права²⁸⁶. Тому підтримуємо фахівців, які наголошують на важливості імплементації принципу пропорційності (адекватності) у правову систему України²⁸⁷. На наше переконання, в українському законодавстві мають бути чітко відображені обов'язки адміністративного органу: використовувати повноваження лише з метою, з якою це повноваження надано; зважати на негативні наслідки своїх рішень, дій та бездіяльності; співвідносити цілі прийняття рішення та умови їх досягнення.

До питання запровадження європейських принципів адміністративного права у вітчизняному адміністративному праві варто додати, що наразі в Україні з'являються роботи, присвячені даній проблематиці, і цілком можна погодитися з їх авторами, що цей напрямок дозволить наблизитися вітчизняному законодавству до європейських стандартів регулювання відносин у сфері публічного управління²⁸⁸.

Сьогодні більшість із вищеназваних принципів викладена у Кодексі адміністративного судочинства України²⁸⁹, хоча це

²⁸⁵ Хартли Т. К. Основы права Европейского сообщества. Введение в конституционное и административное право Европейского сообщества / В.Г. Бенда (пер.и науч. ред.). – М. : ЮНИТИ, 1998. – С. 161.

²⁸⁶ Див.: Административная юстиция в новых европейских демократиях: Практ. исслед. в сфере адм. права и процесса в Болгарии, Эстонии, Венгрии, Польше и Украине: Пер. с англ./Ред.:Д.Дж.Галлиган и др.. – К.: АртЕк; Будапешт: ОСИ/КОЛПИ, 1999. – С. 18–21.

²⁸⁷ Див.: Шлоер Б. Принцип адекватності в європейському та українському публічному праві // Український правовий часопис. – 2003. – №3(8). – С. 3–27.

²⁸⁸ Див.: Європейські принципи державного управління / Пер. загл. О.Ю. Куленкової. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 52 с.; Пухтецька А. Європейські принципи адміністративного права: поняття і система // Право України. – 2006. – №10. – С. 15-19; Пухтецька А. А. Європейські принципи адміністративного права та Європейський адміністративний простір (науково-інформаційне видання). – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2007. – 88 с.

²⁸⁹ Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року (з наступними змінами) // Офіційний вісник України. – 2005. – № 32. – Стор. 11. – Ст. 1918.

питання прямо і не належить до предмету регулювання даного акта. Зокрема, у частині 3 статті 2 цього Кодексу встановлено, що «у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони:

1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

2) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано;

3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії);

4) безсторонньо (неупереджено);

5) добросовісно;

6) розсудливо;

7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи несправедливій дискримінації;

8) пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія);

9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення;

10) своєчасно, тобто протягом розумного строку».

Фактично це є вимоги не стільки до суду, скільки до «суб'єктів владних повноважень» (у термінології Кодексу адміністративного судочинства України), якими власне є і адміністративні органи.

Частина з перелічених у Кодексі адміністративного судочинства України принципів було проаналізовано вище. Тому далі необхідно наголосити на принципах, які виділяються в європейському адміністративному праві. Зокрема, в *«Резолюції про захист особи від актів адміністративних органів»*²⁹⁰ було визначено п'ять таких принципів: право особи бути вислуханою, доступ до інформації, допомога і представництво, викладення мотивів та зазначення засобів правового захисту. Фактично перші три

²⁹⁰ Резолюція (77) 31 Комітету міністрів Ради Європи про захист особи від актів адміністративних органів від 28 вересня 1977 року.

принципи визначені в Кодексі адміністративного судочинства України через «право особи на участь у процесі прийняття рішення». Обов'язок викладення мотивів зафіксовано через вимогу до суб'єкта владних повноважень діяти обґрунтовано.

Відзначаючи виняткову важливість кожної з вимог Резолюції про захист особи від актів адміністративних органів, а також з огляду на необхідність гармонізації вітчизняного законодавства до європейських стандартів, цими принципами повинно бути пронизане українське адміністративно-процедурне законодавство. І хоча окремі із згаданих принципів за формою швидше нагадують конкретні права та обов'язки учасників адміністративного провадження, проте їх практичну значимість важко переоцінити. А в дискусії про співвідношення категорій «право (або правило)» та «принципи» доцільно відзначити аргументацію авторів Резолюції, які визначили, що термін «принципи» був вжитий для того, щоб сприяти їх спільному розумінню у законодавстві та практиці держав-членів Ради Європи.

Отже, *право бути вислуханою* є одним з фундаментальних принципів справедливої процедури, і означає надання особі можливості висловити адміністративному органу свою думку у справі. Право бути вислуханою має бути забезпечене у справах, де передбачається прийняття «несприятливих» (обтяжуючих) адміністративних актів, тобто таких, які негативно впливають на права, свободи та законні інтереси приватної особи. Якщо рішення має бути прийняте за отриманою заявою особи і передбачається її повне задоволення, то немає необхідності у наданні права бути вислуханою. Це право не треба розуміти буквально, адже особа може представити власну позицію не лише в усній, але й у письмовій формі залежно від того, що є більш прийнятним. Можливе одночасне заслуховування адміністративним органом всіх або декількох учасників провадження під час проведення слухання. З метою забезпечення дієвості принципу передбачається, що адміністративний орган братиме до уваги будь-які факти, аргументи або докази, представлені особою. При цьому бажано, щоб це право було забезпечене до прийняття адміністративного акта, хоча за Резолюцією вважається, що принцип буде дотримано і при перегляді адміністративного акта під час адміністративного оскарження.

Право бути вислуханою поєднується з вимогами належного та ефективного урядування. Якщо, наприклад, немає можливості відкласти прийняття адміністративного акта, необов'язково вислуховувати відповідну особу. Те ж саме стосується інших випадків неможливості або нереальності вислухати особу. Вислуховування відповідної особи може в деяких ситуаціях надмірно затягувати адміністративне провадження, і в публічних інтересах, щоб така діяльність адміністрації здійснювалася належно.

Щоб відповідна особа використовувала ці права ефективно, вона повинна знати про них. Резолюція вимагає від адміністрації надавати інформацію особі – у відповідних випадках та у належний час, тобто у час, достатній для можливості особи скористатися таким правом, – про надання фактів, аргументів та доказів. Таку інформацію можна надавати у будь-який спосіб, прийнятний для справи, яка розглядається, наприклад, у листі, повідомленні у пресі або на оголошеннях, розміщених у відповідному місці.

Спрямованим на реалізацію права особи бути вислуханою є *принцип доступу до інформації* (або доступу до матеріалів справи), який означає, що особі повинна надаватися інформація про всі існуючі факти, що стосуються прийняття адміністративного акта. Зрозуміло, що дієвість цього принципу буде належною лише у разі, коли така інформація надаватиметься до прийняття адміністративним органом рішення у справі, щоб особа мала можливість використати цю інформацію перед висловленням власної позиції. В більшості країн особа отримує дозвіл на ознайомлення з інформацією за особистим запитом та у разі, якщо доведе, що рішення у цій справі стосується її прав або законних інтересів. Винятком у питанні доступу до інформації може бути лише інформація, яка містить державну або комерційну таємницю та персональні дані про іншу особу. В деяких країнах, зокрема скандинавських, даний принцип можна розглядати в більш широкому контексті, адже відкритість в цих державах є базовим принципом функціонування публічної адміністрації. Звідси будь-яка інформація, якою володіє адміністративний орган, є доступною для кожного.

Принцип допомоги та представництва включає декілька елементів. По-перше, це обов'язок адміністративного органу спри-

яти особі в реалізації її прав, свобод та законних інтересів. Особливий наголос нині робиться на необхідності надання консультацій, в тому числі в конкретній справі. Консультування спрямоване саме на полегшення участі особи у адміністративному провадженні, або точніше – на максимально повноцінну участь особи у вирішенні адміністративної справи. Тут можна побачити також прямий зв'язок з обов'язком доброзичливого ставлення адміністративного органу до громадянина. По-друге, важливим елементом цього принципу є право особи брати участь в адміністративному провадженні як особисто, так і через представника. Звичайно, цей принцип не виключає зобов'язання відповідної особи самій здійснювати певні дії в ході провадження. Також принцип не встановлює яких-небудь вимог до кваліфікації та умов залучення помічника чи юридичного представника.

Принцип викладення мотивів полягає в тому, що адміністративний орган повинен викладати фактичне та правове обґрунтування прийнятого рішення, особливо у разі, коли адміністративний акт за своїм характером негативно впливає на права, свободи та законні інтереси приватних осіб. Обсяг обґрунтування має бути достатнім, щоб зрозуміти мотиви органу в прийнятті саме такого рішення. Вважається, що обґрунтування може бути викладене як безпосередньо в адміністративному акті, так і в документі, за допомогою якого такий акт доводиться до відома відповідної особи. Можливе викладення адміністративним органом мотивів на окрему вимогу особи, що має бути зроблено також в письмовій формі в строк, достатній для ознайомлення з обґрунтуванням прийняття акта та для його оскарження. Письмове наведення мотивів є відправною точкою для здійснення правового контролю за діяльністю адміністрації. Для мінімізації зловживань у законі про адміністративну процедуру доцільно вичерпно передбачити випадки, коли мотивувальна частина може не складатися, адже викладення мотивів іноді може не відповідати принципу ефективності. Зокрема, обґрунтування непотрібне у випадках, коли адміністративний орган задовольняє заяву особи і цей адміністративний акт не зачіпає прав та законних інтересів інших осіб тощо. У законодавстві ФРН це також випадки, коли адміністративний орган приймає велику кількість адміні-

стративних актів однакового виду або у певній стандартизованій формі тощо²⁹¹.

Адміністративний орган в самому адміністративному акті повинен зазначати *порядок його оскарження*. Тобто має бути вказана вся інформація, необхідна для подання скарги (позову), в тому числі зазначено орган, уповноважений розглядати скаргу (позов), строки для оскарження і т.д. У деяких країнах (наприклад, Латвії, Вірменії) відсутність такої інформації у адміністративному акті фактично збільшує строк на оскарження такого акта у дванадцять разів (з одного місяця до року)²⁹².

У проекті Адміністративно-процедурного кодексу України відтворено усі принципи визначені Кодексом адміністративного судочинства України, в тому числі принципи добросовісності та розсудливості. При цьому в законопроекті здійснено спробу розкрити зміст усіх принципів. Зокрема, добросовісність визначено як обов'язок адміністративного органу діяти «добросовісно для досягнення мети визначеної цим Кодексом»²⁹³. Мабуть у цьому випадку був би доцільним не лише акцент на належності мети застосування повноважень, але й загалом на позитивній спрямованості діяльності адміністративного органу. «Розсудливість» за законопроектом передбачає, що «адміністративний орган, здійснюючи адміністративне провадження та приймаючи адміністративний акт, повинен діяти, керуючись законами логіки, здоровим глуздом, та загальноприйнятими нормами моралі»²⁹⁴.

Разом з тим проект Адміністративно-процедурного кодексу не обмежився лише дублюванням принципів, закріплених у Кодексі адміністративного судочинства України. Серед «власних»

²⁹¹ Частина 2 § 39 Закону ФРН про адміністративну процедуру.

²⁹² Див. частину першу статті 79 Адміністративно-процесуального закону Латвійської Республіки, частину першу статті 71 Закону Республіки Вірменія про основи адміністративної діяльності та адміністративне провадження.

²⁹³ Стаття 13 проекту Адміністративно-процедурного кодексу України, реєстраційний номер Верховної Ради України 2789 від 18.07.2008р. // Джерело в Інтернеті: <http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=33073>. – Інформація станом на 20 липня 2008 року.

²⁹⁴ Стаття 14 проекту Адміністративно-процедурного кодексу України, реєстраційний номер Верховної Ради України 2789 від 18.07.2008р. // Джерело в Інтернеті: <http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=33073>. – Інформація станом на 20 липня 2008 року.

можна назвати принцип (презумпцію) правомірності дій і вимог особи. Цей принцип означає, що «адміністративний орган визнає дії та вимоги особи правомірними, поки інше не буде доведено в результаті розгляду адміністративної справи»²⁹⁵. Такий підхід є надзвичайно важливим для України і фактично спрямований на покращення правового становища приватної особи у відносинах з адміністративними органами. Деякі фахівці вважають презумпцію правомірності дій та правової позиції громадянина не власне принципом, а юридичною гарантією прав і свобод особи у адміністративному процесі²⁹⁶ (в його управлінському значенні); принципом же пропонується вважати «неухильну реалізацію правових презумпцій невинуватості і правомірності дій громадян»²⁹⁷.

Для дієвості принципів є необхідним їх послідовне закріплення, в першу чергу – у законі про адміністративну процедуру. Як кажуть німецькі юристи: чим краще законодавство про адміністративну процедуру, тим менше роботи у адміністративних судів.

Отже, підсумовуючи викладене у даному підрозділі роботи, відзначимо, що для системного правового регулювання процедури прийняття адміністративних актів, а також для ефективного і однакового правозастосування адміністративна процедура має ґрунтуватися на єдиних принципах, зокрема: верховенства права, законності, рівності учасників перед законом, публічності, ефективності, своєчасності (оперативності), неупередженості, підконтрольності (гарантованого правового захисту), добросовісності, розсудливості та пропорційності. Крім того, українське адміністративно-процедурне законодавство повинно адекватно відобразити принципи адміністративної процедури, закріплені

²⁹⁵ Стаття 19 проекту Адміністративно-процедурного кодексу України, реєстраційний номер Верховної Ради України 2789 від 18.07.2008р. // Джерело в Інтернеті: <http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=33073>. – Інформація станом на 20 липня 2008 року.

²⁹⁶ Див. Тищенко М.М. Загальна характеристика юридичних гарантій прав і свобод громадянина в адміністративному процесі / Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених. – Сімферополь, 2005. – Спеціальний випуск: у 2 ч. – Ч. 1 – С. 125.

²⁹⁷ Бандурка О.М., Тищенко М.М. Адміністративний процес (підручник). – К.: Літера ЛТД, 2002. – С. 31.

у документах Ради Європи, як-то: право особи бути вислуханою, право доступу до матеріалів справи, право на допомогу та представництво, обов'язки адміністративного органу мотивувати свої рішення та повідомляти особі порядок оскарження адміністративного акта. Також підтримуємо позицію щодо доцільності закріплення в адміністративно-процедурному законі принципу (презумпції) правомірності дій і вимог особи.

При цьому дані принципи коротко можна визначити наступним чином:

- *принцип верховенства права* означає, зокрема, пріоритет прав та свобод людини, справедливість та гуманізм в діяльності адміністративних органів;

- *принцип законності* означає, що виключно законом визначаються повноваження, організація та порядок діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування;

- *принцип рівності учасників адміністративної процедури* перед законом означає «зв'язаність» законом приватної особи і адміністративного органу в адміністративній процедурі, та рівність різних приватних осіб перед законом;

- *принцип публічності* означає обов'язок адміністративного органу розглядати та вирішувати справи від імені держави або територіальної громади, та передбачає вжиття адміністративним органом усіх заходів для належного з'ясування обставин справи;

- *принцип ефективності* означає, що адміністративна процедура не повинна бути надмірно формалізовано, та має відбуватись просто, доцільно та швидко;

- *принцип своєчасності* означає, що адміністративний орган зобов'язаний вирішувати адміністративну справу до настання обставин, за яких втрачається сенс у прийнятті адміністративного акта;

- *принцип неупередженості адміністративного органу* є вимогою до посадових та службових осіб адміністративного органу, щодо відсутності в них особистої неправомірної заінтересованості в результатах вирішення справи;

- *принцип підконтрольності* означає право фізичних та юридичних осіб оскаржувати рішення, дії та бездіяльність адміністративних органів як до органів вищого рівня, так і до суду;

- *принцип пропорційності* означає обов'язок адміністративного органу зважати на негативні наслідки своїх рішень, дій та бездіяльності для прав, свобод та законних інтересів особи, а також відповідність (адекватність) дій адміністративного органу меті застосування повноваження та умов досягнення поставлених цілей;

- *добросовісність* означає обов'язок адміністративного органу застосовувати свої повноваження з належною метою та керуватися добрими намірами для досягнення поставлених цілей;

- *розсудливість* передбачає, що адміністративний орган, здійснюючи провадження та приймаючи адміністративний акт, повинен діяти, керуючись законами логіки, здоровим глуздом, та загальноприйнятими нормами моралі;

- *право бути вислуханою* означає надання особі можливості висловити адміністративному органу свою думку перед прийняттям рішення, зокрема, у справах, де передбачається прийняття «несприятливих» адміністративних актів;

- *принцип доступу до інформації* означає, що особі повинна надаватися інформація про всі існуючі факти, що стосуються прийняття адміністративного акта;

- *принцип допомоги та представництва* включає обов'язок адміністративного органу сприяти особі в реалізації її прав, свобод та законних інтересів, а також обов'язок надання консультацій в конкретній справі;

- *принцип викладення мотивів* полягає в тому, що адміністративний орган повинен викладати фактичне та правове обґрунтування прийнятого рішення у разі, коли адміністративний акт за своїм характером негативно впливає на права, свободи та законні інтереси приватних осіб. Випадки, коли мотивувальна частина може не складатися, мають бути вичерпно визначеними у законі;

- *зазначення порядку оскарження адміністративного акта* означає обов'язок адміністративного органу вказати всю інформацію, необхідну для подання скарги (позову) щодо адміністративного акта;

- *принцип (презумпція) правомірності дій і вимог особи* означає, що адміністративний орган визнає дії та вимоги особи пра-

вомірними, поки інше не буде доведено в результаті розгляду адміністративної справи.

2.3. Суб'єктний склад та статус учасників процедури прийняття адміністративних актів: питання удосконалення

При визначенні суб'єктного складу процедури прийняття адміністративних актів необхідно виходити з того, що у даному випадку йдеться про розгляд та вирішення адміністративним органом справи, яка стосується конкретних приватних осіб.

Також однією з вихідних теоретичних засад у визначенні суб'єктного складу є позиція професора М.М.Тищенка (в термінології автора – про «суб'єктів адміністративного процесу»), який називає суб'єктами адміністративного процесу його учасників, а також лідируючих суб'єктів²⁹⁸. При цьому на думку М.М.Тищенка учасники беруть участь у розгляді справи з метою захисту своїх прав і законних інтересів (або прав і законних інтересів осіб, яких вони представляють), а «лідируючі суб'єкти процесу, ... діють з метою ведення процесу, спроможні на державно-владній основі приймати рішення у справі»²⁹⁹.

Позиції відомого харківського фахівця підтримуються і багатьма іншими дослідниками проблематики адміністративного процесу (у його управлінському значенні), зокрема, О.В.Кузьменко, В.Г.Перепелюком. При цьому останній, ґрунтуючись на доробку М.М.Тищенка, вважає, що група лідируючих суб'єктів неоднорідна. Істотне значення має відношення того чи іншого органу до правозастосування, тобто до вирішення справи, а також обсяг процесуальних можливостей такого суб'єкта на кожній стадії вирішення справи. І тому В.Г.Перепелюком хоча й підтримується пропозиція щодо виділення так званого «проводу», проте, на його думку, на кожній стадії можлива участь двох

²⁹⁸ Тищенко М.М. Адміністративно-процесуальний статус громадянина України: проблеми теорії та шляхи вдосконалення законодавчого регулювання: Автореф. дис... докт. юрид. наук: 12.00.07 – Х., 1999. – С. 9–10.

²⁹⁹ Там само. – С. 10.

суб'єктів, що проводять справу, лідируючого суб'єкта та проводу, тобто лідируючі суб'єкти належать до учасників провадження³⁰⁰.

На наш погляд, така оцінка місця органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб в адміністративному провадженні зумовлена тим, що у різних провадженнях їх роль дійсно відрізняється. В одних випадках ці суб'єкти вирішують справу по суті, тобто приймають адміністративний акт, а в інших – лише беруть участь у провадженні (наприклад, здійснюючи погодження чи надаючи висновок у справі тощо). Для цього дослідження важливо наголосити, що нас цікавить насамперед суб'єкт, який приймає адміністративний акт.

Цей орган в адміністративно-процедурних відносинах доцільно називати саме «адміністративним органом» з огляду на те, що він вирішує адміністративну справу, використовуючи адміністративну владу (про що вже зазначалося вище). На відміну від категорії «орган публічної адміністрації», яка найкраще підходить для статутної (установчої) характеристики, конструкція «адміністративний орган» вдало відображає функціональну сторону поняття. Органом у функціональному значенні може бути навіть невіддільний за своєю правовою природою суб'єкт, якщо він відповідно до закону чи у порядку делегування вирішує адміністративну справу. Термін «адміністративний орган» використовується в адміністративно-процедурному законодавстві багатьох країн, наприклад, Австрії, Естонії, Нідерландів тощо. До речі, термін «адміністративний орган» використовувався в Адміністративному кодексі Української Соціалістичної Радянської Республіки 1927 року³⁰¹.

Адміністративними повноваженнями наділені насамперед органи виконавчої влади та виконавчі органи місцевого самоврядування. Сьогодні систему органів виконавчої влади Укра-

³⁰⁰ Перепелюк В.Г. Адміністративний процес. Загальна частина: Навчальний посібник. – Чернівці: Рута, 2003. – С. 159–161.

³⁰¹ Див.: Адміністративний кодекс Української Соціалістичної Радянської Республіки 1927 року // Із «Збірника Узаконень та Розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України за 1927 рік – Офіційне Видання Народнього Комісаріату Юстиції 31 грудня 1927 р., ч.63–65, Відділ Перший».

їни складають: Кабінет Міністрів України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, урядові органи, місцеві органи виконавчої влади – місцеві державні адміністрації та територіальні органи центральних органів виконавчої влади та урядових органів³⁰².

Свого часу дискутувалось питання, чи повинні правила, передбачені проектом Адміністративно-процедурного кодексу України, поширюватись на Кабінет Міністрів. Відповідь на це питання залежить від того, чи здійснюватиме український Уряд вирішення адміністративних справ. Зокрема, нині Кабінет Міністрів України приймає індивідуальні рішення, які стосуються вирішення справ конкретних фізичних або юридичних осіб³⁰³. Тому доки вищий орган виконавчої влади буде приймати адміністративні акти – доти на нього, звичайно, мають поширюватися і загальні вимоги щодо адміністративної процедури. Тобто адміністративно-процедурне законодавство повинно поширюватися на всі органи державної влади, які мають повноваження щодо вирішення адміністративних справ. При цьому цілком логічною є норма багатьох адміністративно-процедурних законів зарубіжних країн про те, що їх дія не поширюється на органи законодавчої та судової влади³⁰⁴.

Іншу велику групу адміністративних органів складають органи місцевого самоврядування³⁰⁵, якими в Україні є сільські, селищні, міські ради, їх виконавчі органи, в тому числі сільські, селищні, міські голови. В окремих випадках адміністративна процедура повинна застосовуватися також у районних та обласних

³⁰² Див.: Конституція України від 28 червня 1996 року (із змінами, внесеними згідно із Законом України №2222-IV від 8 грудня 2004 року) // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30. – Ст. 141; 2005. – №2. – Ст. 2; Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 16 травня 2008 року № 279-VI // Офіційний вісник України. – 2008. – N 36; Указ Президента України «Про систему центральних органів виконавчої влади» від 15 грудня 1999 року №1572 (з наступними змінами) // Офіційний вісник України. – 1999. – № 50. – Стор. 8.

³⁰³ Див., наприклад, Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про погодження продажу земельних ділянок» від 12 грудня 2002 року №693-р.

³⁰⁴ Див.: Кисіль Л.Є. Зарубіжний досвід правового регулювання адміністративних процедур// Правова держава: Щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В.М.Корецького НАН України. Вип.13. – К., 2002. – С. 270.

³⁰⁵ Стаття 140 Конституції України від 28 червня 1996 року (із змінами, внесеними згідно із Законом України №2222-IV від 8 грудня 2004 року) // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30. – Ст. 141; 2005. – №2. – Ст. 2.

радах як органах місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст. Наприклад, до їх повноважень сьогодні належить вирішення питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів відповідно районного та обласного значення³⁰⁶. Але, насамперед, адміністративно-процедурне законодавство стосуватиметься виконавчих органів місцевих рад та місцевих голів.

Прийняття адміністративних актів органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування ґрунтується на однакових засадах. Більше того, у багатьох розвинених країнах, більшість завдань публічної адміністрації виконує не державна влада, а саме органи місцевого самоврядування. Україні теж доцільно обирати шлях децентралізації.

Отже, адміністративно-процедурне законодавство повинно стосуватися усіх суб'єктів, які вважаються адміністративними органами у функціональному значенні. Адже підприємства, установи та організації в окремих випадках також виконують такі функції влади. Наприклад, сьогодні бюро технічної інвентаризації, які мають статус комунальних підприємств, мають фактично адміністративні повноваження у сфері державної реєстрації прав власності на нерухоме майно. Зокрема, саме таке функціональне розуміння поняття «орган» передбачено Законом України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень» від 1 липня 2004 року, за яким «систему органів державної реєстрації прав складають центральний орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері державної реєстрації прав, створена при ньому *державна госпрозрахункова юридична особа з консолідованим балансом* (центр державного земельного кадастру) та її відділення на місцях, *які є місцевими органами* (усі виділення мої – *В.Т.*) державної реєстрації прав»³⁰⁷.

³⁰⁶ Див. пункт 22 частини 1 статті 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року (з наступними змінами) // Офіційний вісник України. – 1997. – № 25. – Стор. 20.

³⁰⁷ Частина 1 статті 5 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень» від 1 липня 2004 року № 1952-IV (з наступними змінами) // Відомості Верховної Ради України. – 2004 р. – № 51. – Ст. 553.

При цьому вимоги адміністративно-процедурного законодавства не повинні стосуватися інших підприємств, установ та організацій, якщо вони не вирішують адміністративних справ.

Органи державної влади чи органи місцевого самоврядування можуть самі делегувати (передавати) певні повноваження окремим установам, організаціям та підприємствам. Така форма підвищення ефективності діяльності публічної адміністрації використовуються у інших країнах. В цьому сенсі цікавим є польський Закон «Про діяльність публічної користі та волонтерство» від 24 квітня 2003 року, яким передбачено можливість передачі окремих публічних завдань (таких як соціальна допомога, освіта, навчання та виховання) на виконання громадським організаціям. Зокрема, якщо так звана «громадська організація публічної користі» бажає здійснювати такі завдання, вона повинна подати заяву до органу публічної адміністрації, і останній зобов'язаний оголосити конкурс на виконання цього завдання. Організація, яка переможе в конкурсі, отримує не лише право на виконання даного завдання, але й відповідне публічне фінансування. Отже, з огляду і на вітчизняну практику, і на перспективи використання кращого зарубіжного досвіду, необхідно передбачати можливість поширення законодавства про адміністративну процедуру на підприємства, установи, організації, якщо вони вирішують адміністративні справи.

Ще одним нетиповим суб'єктом, який має функції публічно-адміністративного характеру, є органи професійного самоврядування. Зокрема, таким органом частково можна вважати Аудиторську палату України, яка відповідно до Закону має владні повноваження, наприклад, щодо сертифікації суб'єктів, що мають намір займатися аудиторською діяльністю³⁰⁸. Досвід країн світу показує, що органи професійного самоврядування у так званих «вільних професіях» (юридичних, медичних тощо) отримують вагомі публічні повноваження³⁰⁹.

³⁰⁸ Див. статтю 10 Закону України «Про аудиторську діяльність» в редакції Закону від 14.09.2006 року // Офіційний вісник України. – 2006. – № 41. – Стор. 9. – Ст. 2718.

³⁰⁹ Коліушко І., Український Д. Вільні професії: поняття і специфіка // Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки. Том 20. – К.: Видавничий дім «КМ Академія», 2002. – С. 21–26.

Відкритим є питання про необхідність виділення окремим суб'єктом адміністративної процедури посадових та службових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування. На нашу думку, з точки зору адміністративно-процедурного законодавства таке виділення непотрібне, насамперед, з огляду на функціональне розуміння категорії «адміністративний орган». Відповідно немає значення, за ким закріплюються повноваження в законодавстві – за органом в цілому чи за певною посадовою або службовою особою. Для загального адміністративно-процедурного законодавства будь-який з цих суб'єктів є «адміністративним органом». А питання внутрішньої організації та відносин всередині органу належить до іншого адміністративного законодавства, зокрема, статутного (устrojового) та про публічну службу. Крім того, адміністративний акт, тобто кінцеве рішення у справі, формально приймається визначеним колом посадових осіб, або взагалі – тільки керівником органу, і для особи не принципово, яка саме посадова чи службова особа готувала таке рішення. У разі виникнення спору відповідальність нестиме орган в цілому. Отже, публічним суб'єктом в адміністративно-процедурних відносинах є адміністративний орган.

Але зважати на те, що реально від імені адміністративного органу діють його посадові та службові особи, при певних обставинах потрібно. Наприклад, як вже зазначалося вище, однією із засад адміністративної процедури, є принцип неупередженості адміністративного органу. Це один з випадків, коли правило безпосередньо стосується посадових та службових осіб адміністративного органу, які не повинні мати будь-якої особистої (неправомірної) заінтересованості в результатах вирішення справи. Підставами для сумнівів щодо неупередженості може бути, наприклад, ситуація, коли посадова особа адміністративного органу є родичем приватної особи – учасника адміністративного провадження. Звичайно, у таких випадках адміністративному органу важко прийняти об'єктивне рішення. У цьому разі посадова або службова особа адміністративного органу повинна повідомити своєму керівнику про наявність конфлікту інтересів або взагалі заявити самовідвід. Якщо сумніви щодо неупередженості посадової або службової особи адміністративного орга-

ну наявні у приватної особи, вона повинна мати право подати клопотання про відвід посадової чи службової особи. Можливі випадки, коли упередженість у вирішенні певної справи може характеризувати адміністративний орган загалом. Наприклад, якщо рішення приймається керівником адміністративного органу, а керівник має особисту заінтересованість у справі або є інші сумніви у його об'єктивності. Цікаво, що питання про можливість застосування права на відвід органу управління або посадової особи, яка розглядає справу, піднімалося і в радянській адміністративно-правовій літературі³¹⁰, проте законодавчого закріплення не набуло.

На нашу думку, у разі наявності підстав для сумнівів у неупередженості адміністративного органу необхідно передбачити механізм для прийняття рішення безстороннім суб'єктом. Наприклад, у Польщі, коли неможливо вирішити справу через відвід керівника органу або органу загалом, така справа передається на вирішення до іншого органу рішенням Голови Ради Міністрів або міністром, відповідальним за справи публічної адміністрації³¹¹. Ймовірний ще один вихід з цієї ситуації – важливо принаймні зробити відкритим відповідний «конфлікт інтересів», тобто повідомити учасників адміністративного провадження про наявність підстав, які можуть впливати на об'єктивність вирішення справи та зафіксувати відповідну обставину у матеріалах справи. Розробники проекту Адміністративно-процедурного кодексу України фактично обрали останню позицію, зважаючи на кілька обставин. По-перше, в Україні важко визначити відповідального суб'єкта, який міг би вирішувати питання про відвід, наприклад, щодо місцевих голів. По-друге, є побоювання зловживань при передачі адміністративних справ з одного органу до іншого, тобто побоювання явищ аналогічних до так званого «рейдерства» з використанням судових органів.

Право приватної особи визначати, хто буде відповідачем – адміністративний орган чи посадова або службова особа має забезпечуватись і з огляду на положення частини другої статті 55

³¹⁰ Юсупов В.А. Правоприменительная деятельность органов управления. – М.: Юрид. лит., 1979. – С. 81–82.

³¹¹ Див. §2 статті 26 Кодексу адміністративного провадження Польщі.

Конституції України, якою передбачено можливість оскарження рішень, дій та бездіяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх службових та посадових осіб. У цьому разі необхідно враховувати, чого саме прагне приватна особа, подаючи скаргу. Якщо оскаржувач (скаржник) незадоволений ходом адміністративного провадження або його результатом, тоді очевидно матиме місце оскарження рішень, дій або бездіяльності посадової або службової особи як адміністративного органу (тобто як інстанції в адміністративній процедурі). Якщо ж оскаржувач ставить за мету притягнення посадової або службової особи до персональної юридичної відповідальності, тоді, очевидно, матиме місце не адміністративне оскарження, а, наприклад, ініціювання дисциплінарного провадження.

Обов'язковим учасником адміністративної процедури є фізична особа (громадянин України, іноземець, особа без громадянства) або юридична особа, яких у західному праві часто називають «*приватна особа*» або просто «*особа*».

У процедурному значенні можна виділити такі категорії приватних осіб:

1) особа, яка звертається із заявою до адміністративного органу, в тому числі за отриманням адміністративної послуги (заявник);

2) особа, щодо прав та обов'язків якої приймається акт за ініціативою адміністративного органу (адресат);

3) особа, яка вступає в адміністративне провадження за власною ініціативою або залучається за ініціативою адміністративного органу, оскільки рішення у справі може вплинути на її законні інтереси (заінтересована особа);

4) особа, яка звертається в адміністративному порядку зі скаргою на рішення, дії та бездіяльність адміністративного органу (скаржник або оскаржувач).

Потребує чіткого вирішення проблема співвідношення статусу таких видів учасників як «адресат» та «заявник». З одного боку, поняття «адресат» можна вважати ширшим, адже після прийняття адміністративного акта за ініціативою «заявника» чи «скаржника» кожен з них стає «адресатом». З іншого боку, термін «адресат» можна обґрунтовано застосовувати саме щодо

приватної особи, яка стає учасником втручального адміністративного провадження.

Але ще більшу увагу необхідно звернути на розуміння особливостей статусу таких категорій учасників адміністративної процедури, як «адресат» адміністративного акта та «заінтересована особа» (цю другу категорію осіб в зарубіжному законодавстві ще називають «зачеплені особи» або «треті особи» тощо). Розмежування цих категорій учасників використовується і в документах Ради Європи, і безпосередньо в законодавстві деяких країн (наприклад, ФРН, Естонії). Такий підхід видається дуже важливим, адже для цих осіб наслідки вирішення справи мають неоднакове значення, а тому вони повинні мати і різний статус в адміністративній процедурі, і розумний порядок та рівень залученості. Зокрема, адресат адміністративного акта автоматично стає учасником провадження, тоді як заінтересована особа стає учасником провадження лише у разі, коли виявить (підтвердить) таке бажання.

У межах даного дослідження увага буде зосереджена на так званому «загальному»³¹² адміністративно-процедурному статусі особи, характерному для всіх видів адміністративних проваджень. При цьому акцент буде зроблено на з'ясуванні правосуб'єктності особи, а також на її процедурних правах та обов'язках, тобто основних елементах процедурного статусу особи, у так званому «вузькому» значенні.

Щоб брати участь в адміністративній процедурі, приватна особа повинна бути правоздатною та володіти дієздатністю, тобто бути правосуб'єктною. На нашу думку, у цьому випадку адміністративно-процедурне законодавство може використовувати норми цивільного законодавства (Цивільного кодексу України), що регулюють питання правоздатності та дієздатності фізичних та юридичних осіб, у тому числі іноземних.

Звичайно дієздатними в адміністративній процедурі є фізичні особи, які є дієздатними згідно з цивільним правом, тобто з вісімнадцяти років. Але не повинно бути ніяких перешкод для участі в адміністративному провадженні неповнолітніх осіб, які

³¹² Тищенко М.М. Адміністративно-процесуальний статус громадянина України: проблеми теорії та шляхи вдосконалення законодавчого регулювання: Автореф. дис... докт. юрид. наук: 12.00.07 -X., 1999. – С. 8.

мають суб'єктивні права або обов'язки щодо певної адміністративної справи відповідно до норм матеріального адміністративного права. Наприклад, громадянин України при досягненні 16-річного віку зобов'язаний отримати загальногромадянський паспорт, тому не повинно бути жодних процедурних перешкод у виконанні ним самостійно цього обов'язку. Інший приклад: особа з 16-ти років має право на керування мотоциклом, отже, вона повинна мати право самостійно звертатися до відповідного адміністративного органу за отриманням посвідчення на право керування даним видом транспортного засобу та мати інші права, необхідні для цього. Таким чином має бути чітко зафіксований підхід, за яким фізична особа вважається правосуб'єктною у адміністративній процедурі і до досягнення повноліття, зокрема, у справах з приводу публічно-правових відносин, у яких вона відповідно до законодавства може самостійно брати участь.

Окремою проблемою адміністративної процедури можна виділити участь в провадженні осіб, дієздатність яких обмежено згідно з цивільним правом, особливо з набуттям чинності Цивільним кодексом України від 16 січня 2003 року. Відповідно до статті 15 Цивільного кодексу України 1963 року у дієздатності могли бути обмежені особи, які зловживають спиртними напоями або наркотичними засобами. Ця норма була покликана захистити майнові права особи та членів її сім'ї, але в принципі вона не стосувалася проблеми усвідомлення особою характеру вчинюваних дій, і тому не перешкоджала особистій участі у відносинах з адміністративними органами. Відповідно до статті 36 нового Цивільного кодексу України³¹³ суд зможе також обмежити цивільну дієздатність фізичної особи, якщо вона страждає на психічний розлад, який істотно впливає на її здатність усвідомлювати значення своїх дій та (або) керувати ними. І в цьому випадку дійсно можна ставити питання про обмеження особи у дієздатності в адміністративній процедурі.

Представництво та захист прав і законних інтересів недієздатних фізичних осіб в адміністративному провадженні також може здійснюватися за правилами цивільного законодавства,

³¹³ Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року № 435-IV (з наступними змінами) // Відомості Верховної Ради України. 2003. – № 40. – Ст. 356.

тобто через законних представників – батьків, усиновителів, опікунів або через представників, уповноважених законними представниками. Від імені юридичної особи виступає її статутний представник або представник за договором.

Законний представник в адміністративній процедурі має права і несе обов'язки особи, яку він представляє. Представник за договором має права і несе обов'язки в повному обсязі, якщо інше не визначено в довіреності. Участь у адміністративному провадженні представника за договором не повинна позбавляти особу права особистої участі. Але необхідно пам'ятати, що є випадки, коли представництво неможливе, зокрема, якщо вимагається особиста участь особи в окремих процедурних діях. Наприклад, для отримання дозволу на керування транспортними засобами особа повинна скласти відповідний іспит, і в цьому випадку жоден представник такого іспиту скласти замість «кандидата у водії» не може. Цікавими та корисними видаються дві норми польського Кодексу адміністративного провадження. По-перше, це можливість «оголошення довіреності із занесенням до протоколу»³¹⁴, що є зручним для приватних осіб, особливо у різних соціальних адміністративних справах. Адже у цьому разі особа (громадянин) може заощадити на витратах на нотаріальну довіреність, засвідчивши факт уповноваження на представництво безпосередньо в адміністративному органі. По-друге, це право органу не вимагати довіреності у справах меншого значення, якщо уповноваженим є найближчий родич або співмешканець сторони і немає сумніву щодо існування і сфери уповноваження для виступу від імені сторони³¹⁵. Праву на юридичне представництво в адміністративній процедурі, як вже зазначалось, приділяється серйозна увага Радою Європи, і воно стоїть поруч з правом бути вислуханим, правом на інформацію в переліку основних адміністративно-процедурних принципів.

Для забезпечення ефективності процедури прийняття адміністративних актів у разі, коли особа бере участь у провадженні через представника, доцільно передбачити правило, за яким інформація, документи у справі, вимоги до особи повинні зверта-

³¹⁴ Див. §2 статті 33 Кодексу адміністративного провадження Польщі.

³¹⁵ Див. §4 статті 33 Кодексу адміністративного провадження Польщі.

тися (надсилатися) адміністративним органом до представника, крім випадків, коли відповідно до закону вимагається безпосередня участь особи.

У даному контексті варто звернути увагу на проблему визначення місця проживання (місцезнаходження) особи, тобто адреси для спілкування. За загальним правилом, це має бути місце реєстрації фізичної особи та місцезнаходження юридичної особи (так звана «юридична адреса»). Якщо особа залучається за ініціативою адміністративного органу, то відомості про її місцезнаходження беруться з офіційних реєстрів. Це означає, що у справі за ініціативою адміністративного органу надсилання запрошень або повідомлень за адресою, взятою з офіційних реєстрів, повинно вважатися належним виконанням адміністративним органом своїх обов'язків. Крім того, доцільно надати приватній особі право вказувати адресу для спілкування, і це може бути фактичне місце проживання фізичної особи, або фактична адреса юридичної особи, або абонентська скринька тощо, і саме через цю адресу може відбуватися письмове спілкування адміністративного органу з особою. Доцільність запровадження даного правила зумовлена не лише зручністю для приватних осіб, але й тим, що процедура реєстрації фізичних осіб на сьогодні в Україні фактично залишається дозвільною, а не заявною. Раціональним є також обов'язок особи своєчасно повідомляти адміністративний орган про зміну своєї адреси під час адміністративного провадження.

Чітке вирішення питання про порядок інформування особи або вручення їй запрошення є гарантією захисту її прав, свобод та законних інтересів. Тому факт вручення запрошення або доведення інформації до відома особи має чітко фіксуватися. І тут доцільно використовувати такі традиційні інструменти вручення офіційних документів, як особисте вручення під розписку службовцем адміністративного органу або поштове листування: рекомендовані листи, листи з повідомленням про вручення. При цьому умову письмового спілкування адміністрації з особою не слід розглядати як явище, яке гальмує швидке вирішення справи, невиправданий формалізм тощо. Перевагами такої форми спілкування є рівність приватних осіб перед законом, чітка фік-

сація перебігу строків, відповідальність адміністрації, гарантування прав та законних інтересів приватних осіб.

Важливим питанням є з'ясування власне прав та обов'язків особи, повноважень адміністративного органу у процедурі прийняття адміністративних актів. У вітчизняній законодавчій техніці досить поширена практика закріплення так званого «каталогу» прав. Цей підхід має свої переваги та недоліки. До останніх можна віднести те, що через перелік важко відобразити всі особливості реалізації того чи іншого права, винятки з правила тощо. Тому всеодно доводиться присвячувати питанням порядку реалізації права додаткові норми. Позитивний ефект від «каталогу» полягає в тому, що особа може одразу досягнути всі свої права та ефективніше використовувати наявні можливості.

Ключовими правами особи в адміністративній процедурі можна назвати право особи бути вислуханою до прийняття рішення, в тому числі давати пояснення у письмовій формі, а також подавати інші докази; право знайомитись із матеріалами справи, робити з неї виписки та копії, в тому числі з використанням технічних засобів; право брати участь в розгляді адміністративної справи особисто або через представника; право подавати клопотання про відвід посадової особи, про залучення свідків, про витребування документів або іншої інформації, про зупинення провадження; право бути повідомленою про результати вирішення адміністративної справи, отримати примірник адміністративного акта.

У сучасному світі намагаються віднайти найзручніші організаційні форми спілкування приватних осіб з органами влади. Поширення набуває так званий принцип «єдиного вікна». Але цікаво, що ще у 1976 році Є.В.Додін вважав найдоцільнішим такий порядок, за яким заявник повинен надати мінімум доказів, а всі інші повинні збиратися органом правозастосування³¹⁶.

До обов'язків особи належить: обов'язок подавати документи, які відповідно до закону необхідні для розгляду та вирішення справи; обов'язок повідомляти адміністративний орган про зміну своєї адреси та контактних даних; обов'язок своєчасно по-

³¹⁶ Додін Е.В. Доказывание и доказательства в правоприменительной деятельности органов государственного управления. – Одесса: Вища школа, 1976. – С. 105.

відомляти адміністративний орган про неможливість прибуття на запрошення адміністративного органу та його причини; добросовісно користуватися належними їй правами.

Що стосується відмінностей у правах і обов'язках між адресатом, в тому числі заявником та скаржником, і заінтересованою особою, то ця різниця впливає насамперед зі ступеня впливу адміністративного акта на особу. Оскільки заявника, як і адресата адміністративного акта у втручальній процедурі, рішення стосуватиметься безпосередньо, то їх залученість в адміністративну процедуру є дещо вищою. Але принципових відмінностей у правах та обов'язках адресата і заінтересованої особи майже немає, за винятком прав, які стосуються безпосередньо предмету звернення (наприклад, права заявника відмовитися від продовження розгляду заяви взагалі).

Правам приватної особи в процедурі прийняття адміністративних актів мають кореспондувати обов'язки адміністративного органу. Зазвичай нормативне визначення правового статусу органу влади у нас дається також через перелік, але вже «повноважень» адміністративного органу. В юридичній науці під повноваженнями розуміються права та обов'язки. Нині в законопроектній техніці популярним стає підхід щодо визначення окремо прав, і окремо обов'язків органів влади, особливо, якщо це стосується відносин з приватними особами³¹⁷. В принципі цю проблему можна вважати в значній мірі надуманою, адже відомо, що повноваження має силу обов'язку, і орган влади зобов'язаний використати повноваження або ж утриматись від його використання, залежно від конкретних обставин. У цьому сенсі, в ідеалі, будь-яке право (повноваження) адміністративного органу є і його обов'язком. Згідно з принципом законності повноваження адміністративного органу мають бути визначені законом або актом про делегування, виданим відповідно до закону.

Але з урахуванням насамперед ідеологічного значення розмежування прав та обов'язків адміністративного органу, можна окремо назвати низку його обов'язків. По-перше, це такі загальні обов'язки як з'ясування кола учасників адміністративного про-

³¹⁷ Див., наприклад, Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 року // Офіційний вісник України. – 2007. – № 44. – Стор. 12. – Ст. 1771.

вадження та їх залучення до провадження, надання учасникам провадження інформації про рух справи та доступу до матеріалів справи; завчасне повідомлення про час і місце слухання у справі (у разі його проведення); повідомлення про результати розгляду справи і роз'яснення строків та порядку оскарження прийнятого рішення тощо.

Надзвичайно важливим є обов'язок залучати адресатів та заінтересованих осіб до розгляду та вирішення справи, що зумовлено не лише бажанням наблизитися до європейських стандартів адміністративної процедури в питанні захисту прав та законних інтересів особи. Сенс залучення адресатів та заінтересованих осіб зумовлений практичною потребою раціонального вирішення справи, з тим, щоб кінцеве рішення було найоптимальнішим як з позиції закону, так і з точки зору врахування позицій та наслідків для приватних осіб. Таке рішення буде найменш конфліктне, а, отже, зменшується ймовірність його наступного адміністративного та/або судового оскарження.

Отже, адміністративний орган зобов'язаний вживати заходів щодо встановлення заінтересованих осіб, повідомити їх про початок провадження та право участі у ньому, надати можливість ознайомитися із матеріалами справи та подавати свої пояснення та зауваження у письмовій формі або вислухати цих осіб. У випадках, якщо коло учасників велике, про початок провадження та її суть можна повідомляти через засоби масової інформації. У такому повідомленні необхідно зазначати порядок ознайомлення з проектом рішення, іншими матеріалами справи і порядок подання пояснень та зауважень заінтересованих осіб. До розгляду та вирішення справ, що стосуються суспільних інтересів, рекомендується залучати заінтересовані громадські організації³¹⁸. Вважається, що вони можуть ефективно представляти інтереси громадськості, і при цьому є можливість організувати розгляд справи належним чином. Рішення у справі адміністративний орган повинен довести до відома усіх учасників провадження. У необхідних випадках таке рішення також має оголошуватися публічно.

³¹⁸ Див.: Рекомендація №R (87)16 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо адміністративних процедур, які зачіпають велику кількість осіб, від 17 вересня 1987 року.

Можна окремо встановити обов'язок адміністративного органу періодично інформувати учасників про рух справи. При цьому такий обов'язок особливо актуальний у справах за ініціативою адміністративного органу, якщо провадження досить тривале.

За результатами розгляду адміністративної справи адміністративний орган приймає адміністративний акт. Як вже зазначалося у попередніх підрозділах, адміністративний акт може мати і усну форму. Але все ж у процедурному законодавстві різних країн основний акцент робиться на письмові адміністративні акти, а не усні чи будь-які інші (див., наприклад, законодавство Нідерландів, Польщі, Естонії тощо)³¹⁹. В будь-якому разі надзвичайно важливим є обов'язок адміністративного органу щодо доведення адміністративного акта до відома адресата (адресатів) та заінтересованих осіб.

Звичайно для належного виконання своїх обов'язків адміністративний орган повинен мати і права (повноваження). Наприклад, право отримувати від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій інформацію і документи, необхідні для розгляду та вирішення справи, право залучати інших осіб тощо.

Відносини між адміністративним органом та особою повинні будуватися на засадах взаємної поваги та партнерства. На нашу думку, це також означає, що недоцільно надавати адміністративному органу право вимагати з'явлення особи за викликом органу. Вважаємо, що достатньо ефективним стимулятором добросовісної участі приватної особи в адміністративному провадженні є загроза несприятливого рішення у справі, тобто рішення, яке не в повній мірі враховує інтереси особи. Наприклад, якщо особа не подає документів, які від неї вимагаються відповідно до закону, або не з'являється на запрошення адміністративного органу, то їй важко очікувати позитивного для себе рішення, або ж можна зазначити лише додаткове втручання. Цей підхід вже навіть частково реалізовано в українському законодавстві. Наприклад, «неподання у встановлений термін суб'єктом господарювання

³¹⁹ Див., наприклад, частина 1, 2 статті 55 Закону Естонії про адміністративну процедуру, § 1 статті 109 Кодексу адміністративного провадження Польщі, статті 4:1 Акта з загального адміністративного права Нідерландів.

обов'язкової звітності без поважних причин, а також письмових пояснень про причини, які перешкоджали поданню таких документів» є підставою для здійснення позапланових заходів із здійснення державного нагляду (контролю)³²⁰.

Адміністративний орган повинен інформувати особу про відповідне провадження та про право участі у ньому, запрошувати особу взяти активну участь у конкретних процедурних діях (слуханні тощо). З тексту запрошення (повідомлення) повинно бути зрозумілим, який орган (посадова особа) запрошує, у якій справі, з якою метою та в якій якості, дату, час і місце зустрічі.

Донедавна в Україні виклик в деяких категоріях адміністративних справ мав законодавче закріплення. Наприклад, Законом «Про державну податкову службу в Україні»³²¹ до внесення змін³²² було передбачено право посадових осіб податкової служби *викликати* (виділено мною – *В.Т.*) посадових осіб, громадян для пояснень щодо джерела отримання доходів, обчислення і сплати податків³²³. При цьому в Законі була внутрішня суперечність. Зокрема, якщо йшлося (і досі йдеться) про перевірку правильності нарахування та своєчасності сплати громадянами податків, інших платежів, то орган державної податкової служби може *запрошувати* (виділено мною – *В.Т.*) громадян, в тому числі громадян – суб'єктів підприємницької діяльності, для перевірки правильності нарахування та своєчасності сплати ними податків, інших платежів³²⁴. Письмові повідомлення про такі запрошення направляються рекомендованими листами, в яких за-

³²⁰ Див.: абзац шостий статті 6 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 року // Офіційний вісник України. – 2007. – № 44. – Стор. 12. – Ст. 1771.

³²¹ Закон України «Про державну податкову службу в Україні» в редакції від 24 грудня 1993 року // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 15. – Ст. 84.

³²² Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо посилення правового захисту громадян на підприємницьку діяльність, особисту недоторканність, безпеку, повагу до гідності особи, правову допомогу, захист)» від 12 січня 2005 року N 2322-IV // Відомості Верховної Ради. – 2005. – N 10. – Ст. 187.

³²³ Абзац перший пункту 1 частини першої статті 11 Закону України «Про державну податкову службу в Україні» в редакції від 24 грудня 1993 року // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 15. – Ст. 84.

³²⁴ Відповідно до положень абзацу третього пункту 1 частини першої статті 11 Закону України «Про державну податкову службу в Україні» в редакції від 24 грудня 1993 року // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 15. – Ст. 84.

значаються підстави виклику, дата і година, на яку викликається громадянин. Тобто в одному Законі були закладені два підходи: і виклик, і запрошення, що звичайно уможлиблювало зловживання. Наразі від практики «викликів» в Україні майже відмовилися (якщо не брати до уваги статтю 268 Кодексу України про адміністративні правопорушення, яка передбачає обов'язкову присутність особи при розгляді справ про деякі адміністративні правопорушення та можливість «приводу» у разі «ухилення від явки на виклик органу внутрішніх справ або суду». Але фактично більшість цих складів адміністративних правопорушень в перспективі мають належати до категорії так званих «кримінальних проступків»).

Зарубіжний досвід у питанні виклику осіб неоднаковий. Наприклад, польське законодавство надає органам публічної адміністрації право викликати приватних осіб для участі у вчиненні тих чи інших дій під час адміністративного провадження. Більше того, передбачена навіть відповідальність у вигляді штрафу за порушення цього обов'язку особою. Але і приватна особа має деякі гарантії, спрямовані на те, щоб виклик був необтяжливим і обґрунтованим. Зокрема, повноваження щодо виклику обмежується обов'язком з'явитися лише в межах міст або гміни³²⁵, де мешкає або перебуває особа, та сусіднього міста чи гміни. Крім того, є норма про персональну відповідальність працівника органу публічної адміністрації, винного у помилковому виклику сторони, зокрема він зобов'язаний особисто повернути спричинені цим витрати³²⁶. В Австрії приписи про виклик більш жорсткі, і навіть передбачена можливість застосувати затримання та примусове приведення особи³²⁷. В Естонії виклик також передбачено, але відповідальності за неприбуття на виклик закон про адміністративну процедуру не містить. Повторимось, але на нашу думку, в Україні надавати (повертати) адміністративним органам повноваження з виклику громадянина наразі недоцільно, оскільки занадто високою є ймовірність зловживань цим

³²⁵ Еквівалент українського «району» невеликого розміру.

³²⁶ Див. статті 50, 51, 266 Кодексу адміністративного провадження Республіки Польща.

³²⁷ Див. абзац (2) §19 Загального закону Австрійської Республіки про адміністративну процедуру.

правом. З підвищенням рівня правової культури в майбутньому цей підхід може бути переглянутий.

Поряд з учасниками процедури прийняття адміністративних актів доцільно виділяти окрему категорію осіб, які залучаються до адміністративного провадження – *особи, які сприяють розгляду справи*. Ці особи не мають статусу учасника, адже на відміну від приватної особи з її суб'єктивними правами та законними інтересами, ці суб'єкти залучаються для надання допомоги у розгляді справи, і не мають особистої заінтересованості у результатах її вирішення. До осіб, які сприяють розгляду справи, насамперед відносяться свідки, експерти, спеціалісти, а також перекладачі (хоча останніх можна розглядати і в якості обслуговуючого суб'єкта). Деякі з цих категорій осіб, що сприяють розгляду справи, вже давно фігурують в адміністративному законодавстві. Наприклад, у справі про визначення трудового стажу для призначення державної пенсії, у разі неможливості документального підтвердження роботи на певному підприємстві в певний час, як доказ можуть використовуватись показання свідків³²⁸. У справах про реєстрацію прав власності на нерухомість широко використовуються послуги спеціалістів бюро технічної інвентаризації, а в земельних справах – експертні висновки. У митному законодавстві зустрічається ще така категорія осіб як «поняті»³²⁹, хоча існує точка зору, що «поняті» це ті ж самі свідки і вони не потребують окремого статусу. Залучення названих категорій осіб може здійснюватися як за ініціативою органу, так і за клопотанням приватної особи.

Про актуальність проблеми розмежування учасників та осіб, які сприяють розгляду справи, свідчить і значна увага приділена цій проблемі у науковій літературі. Насамперед варто відзначити

³²⁸ Пункти 2, 17-19 Порядку підтвердження наявного трудового стажу для призначення пенсій за відсутності трудової книжки або відповідних записів у ній, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 12 серпня 1993 р. N 637 (за наступними змінами). За джерелом в Інтернеті <<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=637-93-%EF>>. – Інформація станом на 6 вересня 2007 року.

³²⁹ Див., наприклад, статтю 372 Митного кодексу України від 11 липня 2002 року № 92-IV (з наступними змінами) // Відомості Верховної Ради. – 2002. – N 38-39. – Ст. 288.

внесок М.М.Тищенко³³⁰ та В.Г.Перепелюка³³¹. Фактично висновок про потребу відмежування від суб'єктів, що наділені правом вести справу <...> (1), правом приймати владні акти (2) та мають особистий інтерес у справі (3), а також інших груп суб'єктів робить і О.В.Кузьменко. Зокрема, вона у класифікації за функціональним призначенням суб'єктів адміністративного процесу окремо виділяє ще такі групи, як «суб'єкти, що сприяють встановленню об'єктивної істини шляхом надання компетентним органам (посадовим особам) відомої їм інформації <...>» (4), а також «суб'єкти, які мають спеціальні знання та навички і залучаються для дослідження з їх використанням фактичних даних, що фігурують у справі (5)»³³². Тобто і в цій класифікації присутні виокремлення осіб, які сприяють розгляду справи.

Специфіка адміністративної процедури на відміну від судово-процесуальної сфери полягає в тому, що тут окремі категорії осіб, які сприяють розгляду справи (зокрема, експерти, спеціалісти, перекладачі), залучаються насамперед в силу службового статусу. Так, більшість експертних висновків, допомога спеціалістів надаються службовцями самих адміністративних органів або підпорядкованих їм структур чи інших публічних інституцій. Що стосується перекладача, то за загальним правилом, мовою адміністративної процедури є державна мова. Якщо ж особа не володіє державною мовою, то їй надається право на перекладача. Навіть у таких специфічних провадженнях як, наприклад, у справах біженців, адміністративні органи, як правило, мають у своєму штаті перекладачів. Зрештою, цілком можливо залучати перекладача чи спеціаліста і на цивільно-правових або на громадських засадах.

Отже, в якості висновків до даного підрозділу дослідження відзначимо, що до суб'єктного складу процедури прийняття ад-

³³⁰ Тищенко М.М. Адміністративно-процесуальний статус громадянина України: проблеми теорії та шляхи вдосконалення законодавчого регулювання: Автореф. дис... докт. юрид. наук: 12.00.07 -Х., 1999. – С. 14–15.

³³¹ Перепелюк В.Г. Адміністративний процес. Загальна частина: Навчальний посібник. – Чернівці: Рута, 2003. – С. 182-184.

³³² Кузьменко О.В. Теоретичні засади адміністративного процесу: Монографія. – К.: Атіка, 2005. – С. 180.

міністративних актів обов'язково входять: адміністративний орган та приватна особа (особи).

Необхідно ввести у правовий обіг категорію «адміністративний орган», використовуючи її у функціональному значенні, що включає не лише органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, але й підприємства, установи, організації та інших суб'єктів, що вирішують адміністративні справи.

Для гарантування неупередженості адміністративного органу в адміністративній процедурі загалом та процедурі прийняття адміністративних актів зокрема необхідно передбачити механізми відводу та самовідводу для посадових і службових осіб. У випадку неможливості задоволення клопотання про самовідвід (відвід) у зв'язку з відсутністю об'єктивних можливостей для заміщення, про підстави для конфлікту інтересів має зазначатися в матеріалах адміністративної справи.

Приватна особа в процедурі прийняття адміністративних актів може мати статус «адресата» (в тому числі «заявника» або «скаржника») або «заінтересованої особи». Введення категорій «адресата», зокрема, для втручального провадження та «заінтересованої особи» повинно стати принциповими новелами вітчизняного адміністративного права та покликане забезпечити активну участь приватних осіб у адміністративному провадженні. При цьому «адресатом» є особа, прав та обов'язків якої стосується адміністративний акт. «Заінтересованою особою» є особа, чії законні інтереси зачеплені або можуть бути зачеплені адміністративним актом. Обов'язок адміністративного органу залучати зазначених приватних осіб до провадження сприятиме прийняттю виважених та найменш конфліктних рішень.

Правосуб'єктність фізичних осіб у адміністративно-процедурних відносинах має встановлюватись на основі цивільного права. При цьому фізична особа повинна вважатися правосуб'єктною навіть до досягнення повноліття, зокрема, у справах з приводу публічно-правових відносин, у яких вона відповідно до законодавства може самостійно брати участь.

У питанні представництва доцільно зазначити, що уповноваження на представництво має здійснюватися найпростішими способами. Зокрема, доцільно запровадити правило, за якими таке уповноваження може здійснюватися шляхом внесення від-

повідного запису у матеріали адміністративної справи адміністративним органом за клопотанням особи – учасника провадження.

Крім учасників адміністративного провадження доцільно виділяти також категорію – «осіб, які сприяють розгляду справи». Ці суб'єкти залучаються для надання допомоги у розгляді справи і не мають особистої заінтересованості у результатах її вирішення. До осіб, які сприяють розгляду справи, відносяться свідки, перекладачі, експерти, спеціалісти.

Права та обов'язки приватної особи у процедурі прийняття адміністративних актів повинні сприяти справедливому вирішенню адміністративної справи та ефективному урядуванню. При цьому найпринциповішим питанням є гарантування права на активну участь приватної особи (осіб) у розгляді та вирішенні адміністративної справи.

Окремо треба відзначити проблему «виклику» приватної особи адміністративним органом. Підтримуючи нинішню ситуацію в Україні щодо відсутності таких повноважень у адміністративних органів, вважаємо, що в перспективі, вочевидь, доведеться переглядати даний підхід.

Серед найважливіших обов'язків адміністративного органу є обов'язки щодо забезпечення активної участі приватної особи (осіб) у провадженні, а також щодо обґрунтування (мотивування) адміністративного акта та доведення його до відома осіб, яких він стосується.

Розділ 3

ЧИННІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНИХ АКТІВ ТА ПОРЯДОК ПРИПИНЕННЯ ЇХ ДІЇ

3.1. Чинність адміністративних актів

Процедура прийняття адміністративних актів тісно пов'язана з проблематикою їх чинності. Адже саме з набуттям чинності адміністративним актом стає можливою реалізація передбачених у ньому прав, свобод та законних інтересів особи, виконання обов'язків. Зрештою, адміністративне провадження, будучи спрямованим на прийняття адміністративного акта, фактично стає результативним лише з моменту набуття адміністративним актом чинності. Крім того, існують різноманітні «ускладнення» провадження, пов'язані з оскарженням адміністративного акта, його переглядом за ініціативою адміністративного органу тощо. Саме тому є важливим чітко визначення моменту і порядку набрання чинності адміністративним актом, моменту припинення його дії, умов та порядку перегляду адміністративного акта.

На жаль, вітчизняних досліджень з даної проблематики практично не існує. Це стосується і радянського періоду, де в поодиноких монографічних дослідженнях можна зустріти лише окремі думки щодо юридичної сили «правозастосовних актів»³³³ або «правових актів управління»³³⁴. Більшість авторів, які займалися проблематикою прийняття рішень в державному управлінні й «адміністративним процесом», або не досліджували це питання взагалі, або обмежувалися констатацією загальних підходів теорії права до чинності правових актів, зокрема, щодо їх дії в часі, просторі та щодо кола осіб. На досить узагальненому рівні викладаються доктринальні підходи щодо чинності адміністративних актів (в термінології авторів «індивідуальних правових

³³³ Див., наприклад, Лазарев В. В. Эффективность правоприменительных актов. – Казань, Изд-во Казанского университета, 1975. – 207 с.; Юсупов В. А. Правоприменительная деятельность органов управления / Юсупов В. А. – М. : Юрид. лит., 1979. – 136 с.

³³⁴ Насамперед, Васильев Р. Ф. Правовые акты органов управления / Васильев Р. Ф. – М. : Изд-во МГУ, 1970. – С. 79.

актів управління») та припинення їх дії в сучасних українських навчальних джерелах з адміністративного права. Схожий стан справ і в інших пострадянських державах, де ця проблематика в силу відсутності адміністративно-процедурного законодавства майже не розроблялася³³⁵. Такий стан справ позначається і на сучасному українському законодавстві.

Зокрема, щодо набуття чинності адміністративними актами дотепер традиційно застосовується загальне правило, за яким індивідуальні (ненормативні) акти набувають чинності з моменту їх прийняття. Цей принцип закріплений, наприклад, щодо індивідуальних актів Кабінету Міністрів України³³⁶ та місцевих державних адміністрацій³³⁷. Проте таке правило не зовсім підходить для регулювання відносин між публічною адміністрацією та приватними особами, адже у цьому разі відкритими є проблеми правової визначеності як для адресатів таких актів, так і для заінтересованих осіб. Зокрема, необхідно брати до уваги, що адміністративний акт може бути негативним (несприятливим) для особи, і вона повинна якнайшвидше знати про прийняття такого акта та мати можливість його оскарження. Негативно треба оцінювати ситуацію, коли особа дізнається про прийнятий адміністративний акт одночасно з його виконанням. І саме така ситуація є можливою, якщо орган влади не має обов'язку своєчасно повідомляти особі про прийняття адміністративного акта. Також треба брати до уваги, що адміністративний акт може одночасно зачіпати права та законні інтереси кількох приватних осіб (наприклад, якщо йдеться про дозвіл на будівництво) і при цьому для однієї з них він може бути позитивним, а для іншої – негативним (несприятливим).

У більшості правових систем адміністративне рішення, що не було доведено до відома у встановленому порядку, <...> не має юридичної сили для зацікавленої особи, яку не було пові-

³³⁵ Серед робіт на цю тему варто зазначити дисертаційне дослідження: Яхин Ф.Ф.: Действие административно-правовых актов : Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 : Москва, – 2004. – 215 с.

³³⁶ Див., наприклад, ч. 2 ст. 55 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 16 травня 2008 р. № 279-VI // Офіційний вісник України. – 2008. – № 36.

³³⁷ Ч. 3 ст. 41 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. (з наступними змінами) // Офіційний вісник України. – 1999. – № 18. – С. 3.

домлено про прийняття такого рішення³³⁸. Німецький законодавець визначив, що «чинність адміністративного акта відносно особи, якій він призначений або інтереси якої зачіпає, починається з моменту, коли він проголошений цій особі»³³⁹. Такий підхід «чинності відносно особи» гарантує захист прав та законних інтересів усіх адресатів та заінтересованих осіб. Саме тому, на нашу думку, це правило – про набуття адміністративним актом чинності з моменту доведення його до відома особи (осіб), яких він стосується – є більш раціональним.

Для реалізації зазначеного вище правила у законодавстві необхідно встановити чіткий порядок доведення адміністративного акта до відома особи та правові презумпції, які визначатимуть факт та момент доведення. У вітчизняній та зарубіжній адміністративній практиці основними способами доведення адміністративного акта до відома адресата та заінтересованих осіб є:

- *оголошення*, тобто усне повідомлення змісту адміністративного акта особі (особам) адміністративним органом. Особі мають повідомлятися усі суттєві елементи адміністративного акта, включно з порядком його оскарження. При цьому якщо йдеться про усний адміністративний акт, то у зарубіжних країнах зустрічається правило, за яким такий акт на вимогу особи має бути оформлений письмово або письмово підтверджений³⁴⁰;

- *вручення*, тобто надання особі адміністративного акта (примірника рішення, документа тощо), як правило, в приміщенні адміністративного органу при особистому відвідуванні особою адміністративного органу, або вручення такого адміністративного акта за місцем знаходження особи;

- *надсилання поштою*, тобто відправлення адміністративного акта засобами поштового зв'язку, бажано рекомендованим листом з повідомленням про вручення. Цей спосіб доведення адміністративного акта до відома особи є одним з найоптимальніших з юридичної точки зору, оскільки дозволяє зафіксувати факт дове-

³³⁸ Видання Ради Європи «Адміністрація і Ви. Принципи адміністративного права, що стосуються відносин між адміністративною владою і приватними особами» (переклад неофіційний). – 1996. – С. 14.

³³⁹ Абзац (1) §39 Закону ФРН Про адміністративну процедуру.

³⁴⁰ Див., наприклад, частину 2 § 37 Закону ФРН про адміністративну процедуру; частину 2 статті 55 Закону Естонії про адміністративну процедуру.

дення акта до відома (як правило, презюмується, що через певну кількість днів після відправлення поштового повідомлення акт є доведеним до відома). Також цей спосіб є зручним для приватної особи, оскільки не змушує її до особистого відвідування адміністративного органу та є ефективним антикорупційним заходом (принаймні у боротьбі з «побутовою корупцією» у вигляді «подяк»).

Можуть використовуватися і інші способи доведення адміністративного акта до відома особи, зокрема, це може бути відправлення адміністративного акта факсом, надсилання електронною поштою (принаймні в перспективі) тощо. В деяких західних країнах використовується також такий спосіб доведення акта до відома заінтересованих осіб як публічне оголошення, наприклад, з використанням дошки оголошень в органі влади, або оприлюднення в офіційній пресі. Останнє правило є особливо актуальним у справах, які стосуються великої кількості осіб³⁴¹. В будь-якому разі очевидно, що всі ці обов'язки адміністративного органу спрямовані насамперед на захист інтересів особи.

При доведенні адміністративного акта до відома осіб, яких він стосується, слід враховувати, по-перше, те, що факт доведення адміністративного акта до відома особи повинен бути належним чином зафіксований, оскільки за наявності сумнівів факт та час доведення адміністративного акта до відома особи має доказуватися адміністративним органом. По-друге, несвоєчасне доведення адміністративного акта до відома адресата та заінтересованих осіб, як правило, має наслідком автоматичне продовження строку для оскарження адміністративного акта, тобто робить його більш «вразливим».

Можуть бути і деякі особливості щодо моменту набуття адміністративним актом чинності. Зокрема, адміністративний акт може набувати чинності в інший момент, аніж момент доведення його до відома особи (проте не раніше такого моменту):

- якщо це передбачено законодавством. Наприклад, Свідectво про сплату єдиного податку дає особі право використовувати спрощену систему оподаткування лише протягом певного

³⁴¹ Рекомендація № R (87) 16 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо адміністративних процедур, які зачіпають велику кількість осіб, від 17 вересня 1987 року.

календарного періоду; протягом певного періоду – мисливського сезону – діє також мисливська картка тощо;

- якщо це передбачено самим адміністративним актом. Наприклад, особі віком до 18-и років у виданому посвідченні на право керування транспортними засобами категорії «В» зазначається, з якої дати виникає відповідне право.

Також різновидом адміністративного акта з відстроченою датою набрання адміністративним актом чинності може вважатися адміністративний акт, виданий з певною умовою (умовами). Наприклад, особі може надаватися право користування об'єктом комунальної власності після завершення капітального ремонту такого об'єкта.

В деяких країнах (зокрема, Польщі, Угорщині) адміністративне рішення не може виконуватись, доки не закінчиться строк для його оскарження в адміністративному порядку, а подання скарги у встановлений строк затримує виконання рішення³⁴². Тобто фактично чинність акта пов'язується зі збігом строку на його оскарження (аналогічно до судових рішень в Україні).

Але ще складнішою є проблематика власне юридичної дії адміністративного акта, зокрема в часі (адже і з колом осіб, і з дією в просторі у адміністративних актів ситуація є досить очевидною). Через відсутність загального адміністративно-процедурного закону в Україні ці питання чинності узагальнено вирішуються на науковому рівні, принаймні, в навчальній літературі. Зокрема, при характеристиці різних станів чинності «правових актів управління» (в термінології авторів) серед підстав для припинення дії акта переважно називаються:

- виконання вимоги, якщо зміст акта зводився лише до виконання цієї вимоги;

- настання певної юридичної події, зокрема, зникнення «адресата» акта (смерть фізичної особи, ліквідація юридичної особи);

- закінчення строку дії акта, який було видано на певний строк;

³⁴² Див., наприклад, §1 статті 130 Кодексу адміністративного провадження Республіки Польща.

- прийняття нового акта, яким поглинається зміст попереднього акта;

- скасування акта органом, що його видав, або іншим уповноваженим органом³⁴³.

На наш погляд, у цьому переліку підстави досить умовно можна поділити на «нормальні» (ординарні, об'єктивні) та «дострокові». До перших належать насамперед виконання адміністративного акта або припинення його дії у зв'язку із закінченням строку.

Виконання адміністративного акта означає реалізацію права або додержання вимоги виконати певні дії, яка міститься в акті, якщо його зміст зводився лише до реалізації цього права / виконання цієї вимоги. У цьому випадку йдеться про досягнення мети, поставленої перед актом (виконання приписів акта тощо). Наприклад, після отримання особою призначеної їй одноразової матеріальної допомоги адміністративний акт фактично вичерпує себе.

Щоправда, в цій частині є дискусійні питання. З одного боку, існує позиція, за якою виконання акта не завжди означає припинення його дії. Наприклад, вважається, що не є таким, що припинив свою дію, наказ про призначення особи на посаду, після того, як особа приступила до виконання обов'язків, або ж акт про утворення органу³⁴⁴. Тобто можна вважати такий акт триваючим, а не разовим. Більше того, наприклад, у французькій адміністративно-правовій літературі є думка, що «в абсолютній більшості випадків [адміністративне] рішення діє постійно, тобто воно породжує наслідки протягом усього часу, доки не буде анульовано чи скасовано»³⁴⁵. З іншого боку, достатньо аргументованим також є підхід, за яким вважається, що у цих випадках акт припиняє дію, оскільки передбачений у ньому факт відбувся і наступили відповідні правові наслідки. Так само й подальший

³⁴³ Див., наприклад, Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / [ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова)]. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – Том 1: Загальна частина. – 2007. – С. 286–287.

³⁴⁴ Васильев Р. Ф. Правовые акты органов управления / Васильев Р. Ф. – М. : Изд-во МГУ, 1970. – С. 79.

³⁴⁵ Ведель Ж. Административное право Франции / Ведель Ж. – М. : Прогресс, 1973. – С. 148.

статус особи на посаді не визначається цим актом. І, головне, навряд чи у цьому випадку може ставитися питання про скасування такого акта (з дією в минуле), адже тоді постануть інші питання, зокрема, про правові наслідки, породжені діяльністю особи на посаді тощо. Тобто подібна ситуація, навіть у разі незаконності призначення особи на посаду, може вирішуватися лише через прийняття нового рішення – про звільнення з посади.

Може використовуватись ще один підхід до цієї проблематики, зокрема, якщо розрізняти «чинність» акта та його «дію». У такому разі адміністративний акт після доведення до відома особи стає чинним, але не завжди діє (наприклад, це стосується акта, дія якого починається з певної дати чи події). Крім того, його дія може бути вичерпана виконанням, але не веде до втрати чинності, доки про це не буде прийнято спеціального рішення (нового адміністративного акта). Проте і цей варіант має недоліком певну штучність такого розмежування «чинності» і «дії», адже мало сенсу вважати «чинним» акт який «не діє». Варто також відзначити, що принаймні стосовно нормативних актів у вітчизняній юридичній науці поняття «чинності» та «дії акта» фактично ототожнюються³⁴⁶. Але в будь-якому разі очевидно, що ці питання потребують додаткового вивчення.

Закінчення строку дії акта означає вичерпання юридичної сили адміністративним актом у зв'язку зі збігом строку. Наприклад, ліцензія, видана на певний строк, не дозволяє здійснювати ліцензовану діяльність після закінчення визначеного у ліцензії строку.

Також швидше до «нормальних» підстав можна віднести припинення дії адміністративного акта у зв'язку з *введенням у законну силу нового адміністративного акта*, хоч би у новому акті і не містилася вказівка про його припинення³⁴⁷ (наприклад,

³⁴⁶ Див. Рабинович П.М. Дія нормативно-правового акта. // Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: [Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін.]. – К. : Вид-во «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана, 1998–2004. – Т. 2: Д–Й. – 1999. – С. 215.; Чинність нормативно-правового акта // Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: [Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін.]. – К. : Вид-во «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана, 1998–2004. – Т. 6: Т–Я. – 2004. – С. 408.

³⁴⁷ Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / [ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова)]. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – Том 1: Загальна частина. – 2007. – С. 287.

при перерахунку пенсії, розпорядження, на підставі якого було обраховано попередній розмір пенсії, втрачає чинність). Адже у цій ситуації має місце нове врегулювання певної справи.

«Зникнення адресата акта», зокрема смерть фізичної особи, ліквідація юридичної особи, якщо у цих правовідносинах не дозволяється правонаступництво (наприклад, у разі смерті фізичної особи – підприємця ніхто не має права здійснювати підприємницьку діяльність на підставі Свідоцтва, отриманого померлим), також є об'єктивною підставою для припинення дії адміністративним актом.

Разом з тим, можливі і випадки дострокового припинення дії адміністративним актом, зокрема у разі: скасування (відкликання, визнання недійсним) адміністративного акта адміністративним органом, що його видав або компетентним органом вищого рівня. І саме про ці питання йтиметься у підрозділах 3.2 та 3.3. дослідження.

Але перед цим варто звернутися ще до одного важливого питання, пов'язаного з чинністю адміністративних актів, точніше – з антиподом чинності – з нікчемністю адміністративного акта.

Нікчемність адміністративного акта – це недійсність адміністративного акта із самого моменту його прийняття (видання), тобто відсутність будь-яких правових наслідків адміністративного акта до відносин, щодо яких його прийнято. Нікчемний адміністративний акт не має юридичної сили з моменту прийняття. Презюмується, що такого акта не існує. З такого акта ні для кого не виникає жодних прав чи обов'язків, він також не може бути основою для жодної наступної дії.

Українське адміністративне законодавство фактично не застосовує цей механізм, хоча на науковому рівні при характеристиці порочних (або «неправильних») актів традиційно йшлося про їх поділ на заперечні та нікчемні³⁴⁸. В інших країнах інститут нікчемності адміністративних актів закріплений на законодавчому рівні та використовується з метою усунення надлишкових і обтяжливих ситуацій у юридичній практиці, пов'язаних з оспорюванням у адміністративному порядку або в судах явно

³⁴⁸ Пахомов І. М. Радянське адміністративне право. Загальна частина. Підручник. – Львів: Вид-во Львівського університету. – 1962. – С. 182–185.

неправомірних адміністративних актів, а також для того, щоб унеможливити загрозу публічним інтересам, що може виникнути внаслідок реалізації положень такого акта.

Так, наприклад, у законодавстві ФРН (досвід якої використано і при розробці проекту Адміністративно-процедурного кодексу України) підставою для визнання адміністративного акта нікчемним визначено наявність у адміністративного акта *очевидних особливо значних вад*. До таких, зокрема, можна віднести випадки, коли:

1) адміністративний акт видано у письмовій формі, але немає відомостей про адміністративний орган, який його видав. При цьому під відомостями про орган слід розуміти найменування (назву) органу, оскільки інша інформація про адміністративний орган (наприклад, його місцезнаходження тощо) має швидше довідковий характер;

2) відповідно до закону адміністративний акт може бути виданий лише через виготовлення документа, але ця форма не була дотримана. Наприклад, ліцензії мають певну чітко визначену форму, і довільне оформлення відповідних ліценцій (не на бланку ліцензії) означає нікчемність такої ліцензії;

3) адміністративний акт виданий адміністративним органом, що явно не має на це відповідних повноважень. Наприклад, дозвіл на будівництво видано Міністерством охорони здоров'я або реєстрацію шлюбу здійснено у ветеринарній службі тощо. Звичайно такі ситуації дуже рідко не трапляються на практиці. У всіх цих випадках потрібно вкотре наголосити на очевидності вад акта, адже у спірних ситуаціях адміністративний акт не може бути визнаний нікчемним;

4) виконання такого адміністративного акта призведе до вчинення злочину. Наприклад, сільський голова дозволив (або ще гірше – зобов'язав) вирощування в селі снотворного маку з обов'язковим здаванням одного кілограму насіння маку з двору на потреби школи. Вирощування снотворного маку у кількості більше 100 рослин є злочином, передбаченим статтею 310 Кримінального кодексу України, тож виконання такого рішення означатиме вчинення злочину;

5) виконання (використання) адміністративного акта об'єктивно неможливе. Наприклад, якщо у Свідоцтві про ре-

естрацію фізичної особи – підприємця не вказали прізвище і адресу проживання особи, то за цих умов незрозуміло, хто є адресатом адміністративного акта.

Варто наголосити, що цей перелік підстав не є вичерпним. Цілком можливі й інші випадки наявності значних вад в адміністративному акті.

За загальним правилом, для визнання адміністративного акта нікчемним жодна формальна процедура не повинна вимагатися. Проте, зважаючи на можливі проблеми в адміністративній практиці, і новизну цього інституту у законі про адміністративну процедуру, доцільно передбачати повноваження органу, що видав адміністративний акт, визнати його нікчемність (тобто право виправити власну помилку), а також встановити право особи, що має законний інтерес, вимагати визнання нікчемним адміністративного акта від адміністративного органу чи суду. В умовах України така норма може мати практичну цінність.

3.2. Розвиток процедури оскарження адміністративних актів в адміністративному порядку

Однією з форм правового захисту особи у відносинах з органами публічної адміністрації є інститут адміністративного оскарження, тобто оскарження рішень, дій чи бездіяльності до органу або посадової особи вищого рівня. З точки зору адміністративної процедури адміністративне оскарження можна розглядати як один із видів адміністративної процедури або як факультативну стадію. І в доктрині, і на практиці інститут адміністративного оскарження останнім часом зазнав суттєвих змін.

Повертаючись до історії питання, варто відзначити, що за часів радянської влади інститут адміністративного оскарження був фактично єдиним способом правового захисту, оскільки у громадян права на судове оскарження рішень, дій та бездіяльності органів влади взагалі не було. Починаючи з прийняття у 1987 році Закону СРСР «Про порядок оскарження до суду неправомірних дій посадових осіб, які порушують права громадян», до

часу ухвалення Конституції України в 1996 році відбулося становлення реального права на судовий захист від рішень, дій або бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (частина друга статті 55 Конституції)³⁴⁹. При цьому розвиток механізму судового захисту подеколи почав сприйматись як абсолютна альтернатива інституту адміністративного оскарження.

Політики, науковці, юристи-практики звертають увагу на такі недоліки адміністративного оскарження, як упередженість та кругову поруку, і часто вважають вимогу про адміністративне оскарження перешкодою для реалізації права на звернення до суду. Багато критики спрямовано фактично на заперечення цієї форми правового захисту. Погоджуючись з ризиками корпоративності в інституті адміністративного оскарження, все ж видається, що акцентувати увагу виключно на його негативних сторонах недоцільно. На нашу думку, є багато аргументів на користь того, щоб поєднувати та взаємно збагачувати обидві форми правового захисту: судову та адміністративну. Звичайно, тут вимагається пошук відповідей на низку непростих теоретичних і практичних питань, і, насамперед, на питання щодо можливості адміністративного оскарження бути обов'язковою умовою перед зверненням до суду.

Відповідь на це запитання деякі дослідники знаходять у Рішенні Конституційного Суду України щодо офіційного тлумачення частини другої статті 55 Конституції України, яким встановлено, що скарги на рішення, дії чи бездіяльність будь-якого органу державної влади, органу місцевого самоврядування, посадових і службових осіб «підлягають безпосередньому розгляду в судах незалежно від того, що прийнятим раніше законом міг бути встановлений інший порядок їх розгляду (оскарження до органу, посадової особи вищого рівня по відношенню до того органу і посадової особи, що прийняли рішення, вчинили дії або допустили бездіяльність). Подання скарги до органу, посадової

³⁴⁹ Див. детальніше: Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України /Автори-упорядники І.Б.Коліушко, Р.О.Куйбіда. – К.: Факт, 2003. – С. 17–19.

особи вищого рівня не перешкоджає оскарженню цих рішень, дій чи бездіяльності до суду»³⁵⁰.

З цього тлумачення робиться висновок, що єдиний орган конституційної юрисдикції заперечив можливість встановлення адміністративного оскарження як обов'язкової умови (стадії) перед зверненням до суду. Наприклад, В.І.Полюхович вважає, що «громадянин має право у будь-якому випадку без додаткових умов звернутися до суду»³⁵¹. Можливо, таке рішення Конституційного Суду було необхідним на час його прийняття, адже лише визнавши абсолютно незаперечним право на судовий захист, можна було забезпечити передумови для становлення правосуддя. Однозначно не можна встановлювати норми, які заперечують можливість звернення особи до суду за правовим захистом. Проте, на нашу думку, Конституційний Суд залишив можливості і для розвитку адміністративного оскарження, адже в цьому Рішенні мова йде лише про «прийнятий раніше закон». Тому, незважаючи на всю фундаментальність права на судовий захист, вважаємо, що законодавець може встановлювати попередні механізми досудового оскарження рішень, дій та бездіяльності публічної адміністрації для з'ясування відповіді на питання, чи існує взагалі правовий спір у конкретній ситуації. Встановлення адміністративного оскарження обов'язковою передумовою для звернення до суду дозволяє також вирішити проблему паралельного судового та адміністративного оскарження одного рішення. Адже сьогодні цілком реальною є ситуація, коли одна особа оскаржує адміністративний акт в адміністративному порядку, а інша – той самий акт – в судовому.

Отже, не применшуючи значення судового захисту прав особи, варто все ж відзначити важливість розвитку інституту адміністративного оскарження. До прямих переваг адміністративно-

³⁵⁰ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянки Дзюби Галини Павлівни щодо офіційного тлумачення частини другої статті 55 Конституції України та статті 248-2 Цивільного процесуального кодексу України (справа громадянки Дзюби Г.П. щодо права на оскарження в суді неправомірних дій посадової особи) від 25 листопада 1997 року // Офіційний вісник України. – 2003. – № 28. – Стор. 100. – Ст. 1377.

³⁵¹ Полюхович В.І. Інститут оскарження в адміністративному порядку: Загальні засади // Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б.Авер'янова. – К.: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – С. 198.

го оскарження над судовим можна віднести його оперативність, меншу формалізованість та економічність і для скажника, і для держави. Ефективне адміністративне оскарження суттєво зменшує навантаження і на судову владу. Необхідно зважати й на економічний аспект нашого життя, адже ефективність судового захисту в значній мірі залежить від його своєчасності. В цьому можна пересвідчитись хоча б на ситуації з судовим розглядом справ про дорожні правопорушення. Очевидно, бажаючи захистити громадян від «даїшного» свавілля та хабарництва, свого часу справи про порушення Правил дорожнього руху було передано до судової юрисдикції³⁵². Проте наслідки такого рішення були не дуже втішні, адже суди неспроможні належним чином розглядати масив справ, кількість яких обчислюється мільйонами. Тож рішення суду ухвалювалися без належного дотримання процесуальної форми, зокрема, без виклику особи в судове засідання та реалізації права бути вислуханою, що позбавляє особу можливості відстоювати власну позицію. Це було особливо прикро, якщо зважити, що у цих справах особа фактично не мала права на апеляційне та касаційне оскарження судового рішення. І ще більший негатив ситуації полягав у тому, що неадекватність відповідальності за порушення Правил дорожнього руху сприяла стрімкому зростанню кількості ДТП на дорогах України.

Отже, потрібно зважити на реальну можливість забезпечення ефективного судового захисту. Якщо зберігатиметься сучасна тенденція суттєвого зростання кількості звернень зі скаргами до суду, то дієвість такого судового захисту лише зменшуватиметься, зважаючи також на організаційне та фінансове забезпечення судових органів. Може настати час, коли люди будуть чекати судового розгляду справи роками. До цього висновку підштовхує й іноземний досвід. Наприклад, у ФРН адміністративне оскарження є обов'язковою стадією, але навіть незважаючи на значне «відсіювання» багатьох потенційних судових спорів ще на стадії адміністративного оскарження та з урахуванням принципово відмінних фінансових можливостей наших країн, позивачі в ад-

³⁵² Закон України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо відповідальності за порушення правил дорожнього руху» від 5 квітня 2001 року №2350-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 22. – Ст. 107.

міністративних судах Німеччини чекають на слухання справи місяцями, а то й роками. До речі, в Конституції ФРН є норма, у якій передбачено, що «якщо права якої-небудь особи порушені державною владою, то вона може звертатися до суду»³⁵³ – тобто норма, аналогічна до положення частини другої статті 55 Конституції України. При цьому Конституційний Суд ФРН, даючи її тлумачення, визначив, що адміністративне оскарження не є обмеженням конституційного права особи на судовий захист.

Для усвідомлення значення інституту адміністративного оскарження необхідно пам'ятати, що суд, навіть визнавши оскаржуване рішення незаконним, не може прийняти позитивне рішення замість адміністративного органу, тож особа ще чекатиме, поки орган виконає судове рішення і прийме відповідний адміністративний акт. До речі, у французькій доктрині є правило, за яким адміністративний суд може анулювати (скасувати) акт адміністрації; він може її зобов'язати виплатити ту чи іншу суму, але він не може їй наказати (рос. – «предписать») або заборонити вчиняти ту чи іншу дію, і тим більше не може її підміняти (щоправда, Державна рада в окремих випадках зазначає в мотивувальній частині постанови про бажану поведінку адміністрації у зв'язку з судовим рішенням)³⁵⁴. У цьому сенсі адміністративне оскарження є також оперативнішим захистом прав та законних інтересів особи.

Часто саме при розгляді скарги відбувається перше реальне спілкування адміністративного органу з громадянином, адже особа раніше могла не скористатись правом бути вислуханою або адміністративний орган не забезпечив реалізації цього права, оскільки вимагалось негайне прийняття рішення. В такому разі особа отримує можливість викласти додаткові аргументи, що не були враховані при прийнятті рішення. Відповідно, адміністративний орган може змінити рішення або ж роз'яснити рішення скаржнику і тоді, можливо, особа відмовиться від подальшого судового оскарження. В такий спосіб адміністративне

³⁵³ Див.: Часть 4 статьи 19 Основного Закона Федеративной Республики Германия. – Бонн: Клаусен & Боссе, Лек. – 1999 – С. 23.

³⁵⁴ Див.: Ведель Ж. Административное право Франции. – М. Прогресс. – 1973. – С. 335.

оскарження може допомагати у знятті конфлікту між адміністративним органом і особою.

І, нарешті, лише в порядку адміністративного оскарження є можливість переглянути адміністративний акт на предмет його доцільності. В даному контексті треба розглядати в якості помилки норму частини другої статті 43 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року, з якої може випливати, що «розпорядження голови державної адміністрації, що <...> є недоцільними, неекономними, неефективними за очікуваними чи фактичними результатами, скасовуються <...> в судовому порядку».

Отже, адміністративне оскарження є не обмеженням права на правовий захист, а, навпаки, додатковою гарантією захисту прав та законних інтересів особи. При цьому процедура адміністративного оскарження, безперечно, вимагає розвитку. «Необхідна більша уніфікація загальних рис процедури адміністративного оскарження, чітке визначення етапів проходження скарги особи, переліку можливих варіантів рішень, обов'язків посадових осіб по інформуванню скаржника про наслідки та процедури тощо»³⁵⁵.

Із запровадженням на конституційному рівні демократичних засад організації публічної влади на сьогодні є ціла низка органів, які не входять в жодну вертикаль і нікому не підпорядковуються. Наприклад, місцеві ради чи місцеві голови не мають вищестоящих щодо себе органів або посадових осіб, звідси постає питання – куди можна оскаржити їх рішення, дії та бездіяльність, крім суду? Така ж ситуація з органами, які мають виключну компетенцію або є вищими у своїй системі. Зокрема, на сьогодні законодавство не передбачає адміністративних механізмів оскарження актів міністерств. Рішення Кабінету Міністрів України також неможливо оскаржити в адміністративному порядку, оскільки Уряд є вищим органом в системі органів виконавчої влади. Навіть існуюче раніше конституційне повноваження Президента України скасовувати акти Кабінету Міні-

³⁵⁵ Поллохович В.І. Удосконалення законодавства з питань оскарження в адміністративному порядку // Проблеми удосконалення адміністративного законодавства у світлі завдань адміністративної реформи в Україні (наукова доповідь), за заг. ред. В.Б.Авер'янова. – К., 2004. – С. 14.

стрів не означало наявності повноваження прийняти власне рішення з цього питання. Хоча, звичайно, останні згадані суб'єкти, в принципі не повинні займатися розглядом адміністративних справ. Загалом же, на нашу думку, саме право приймати власне рішення по суті (замість оскаржуваного) є важливою ознакою інституту адміністративного оскарження.

Проте найбільшою проблемою є навіть не ситуація з вищим та центральними органами виконавчої влади, а саме з органами місцевого самоврядування. Ефективність будь-якої процедури оскарження ґрунтується на принципі неупередженості. Скаргу повинен розглядати не той суб'єкт, що прийняв рішення або готував його. Саме тому в порядку адміністративного оскарження скарга має розглядатися вищим у порядку підлеглості органом або посадовою особою відносно тих, що прийняли рішення. Такий орган або посадова особа і є *«суб'єктом розгляду скарги»*. Чинним Законом України «Про звернення громадян» цілком обґрунтовано заборонено направляти скарги громадян для розгляду тим органам або посадовим особам, дії чи рішення яких оскаржуються, хоча практика не є зовсім «чистою» у цьому питанні. «Часто трапляється, що посадові особи, яким скеровуються скарги, направляють їх тим органам або посадовим особам, дії чи бездіяльність яких оскаржуються»³⁵⁶.

Зарубіжний досвід (ФРН, Нідерланди, Польща) переконує нас у доцільності запровадження апеляційних органів для розгляду скарг. На одному з етапів підготовки проекту Адміністративно-процедурного кодексу України пропонувалося, щоб такі апеляційні органи були спеціальними підрозділами центральних органів виконавчої влади і склалися з професійних юристів, які призначаються на посади та звільняються з посад Кабінетом Міністрів за обов'язковою участі в цьому процесі Міністра юстиції. Проте одразу ж виникло питання: чому можливість створення таких органів була передбачена лише на рівні центральних органів виконавчої влади, адже переважна кількість скарг подається на найнижчих щаблях публічної адміні-

³⁵⁶ Сорочкін О., Школик А., Жукровський Я. Вдосконалення процедури адміністративного оскарження рішень, дій та бездіяльності виконавчих органів місцевого самоврядування. – Львів: «Друкарські куншти», 2005. – С. 17.

страції, тобто на рівні територіальних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування?

До речі, в органах державної податкової служби, починаючи з обласного рівня, діють так звані «відділи апеляцій», але інформація про ефективність їх діяльності доволі суперечлива. За даними деяких засобів масової інформації, ці підрозділи задовольняють кожну четверту скаргу³⁵⁷. При цьому така статистика існувала у 1999-2001 роках, хоча ще у 1997 році (перший рік після створення підрозділів апеляцій) скасовувалося кожне третє розглянуте оскаржене рішення, а вже у 2003 році – кожне п'яте, що пояснюють підвищенням професійного рівня податківців³⁵⁸. З одного боку тенденція дійсно приваблива. Проте сподіватися на об'єктивність у роботі відділів апеляцій важко, адже вони є структурними підрозділами в органах податкової служби, завданням яких є «мобілізація коштів у бюджет, а потреба мобілізації коштів та вимога об'єктивності – речі не завжди сумісні»³⁵⁹. Крім того, податкова апеляційна процедура розгляду скарг не передбачає залучення до розгляду скарг жодних зовнішніх суб'єктів і навіть не надає адекватних гарантій приватній особі на участь у розгляді скарги³⁶⁰. А в процедурі адміністративного оскарження проблема забезпечення неупередженості є особливо гострою.

Є у нашій державі й інший досвід створення апеляційних органів. Зокрема, прикладом намагання забезпечити об'єктивність при розгляді скарг можна назвати експертно-апеляційну раду при спеціально уповноваженому органі з питань ліцензування³⁶¹. Одним із завдань цього органу є розгляд претензій та скарг

³⁵⁷ Див.: Дьоміна О., Терен С. Податкова апеляція: 4:1 на користь митарів // Галицькі контракти. – 2000. – №6.

³⁵⁸ Лонюк І. Платники скаржаться // Юридичний вісник України – 2005. – №25. – С. 12.

³⁵⁹ Александрова Н.В. Питання оскарження рішень, дій та бездіяльності податкових органів // Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б.Авер'янова. – К.: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – С. 216.

³⁶⁰ Див.: Положення про порядок розгляду скарг платників податків органами державної податкової служби, затверджене наказом Державної податкової адміністрації України від 2 березня 2001 року №82 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 12. – Стор. 165. – Ст. 509.

³⁶¹ Див.: статтю 7 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» від 1 червня 2000 року (з наступними змінами) // Офіційний вісник України. – 2000. – № 27. – Стор. 1. – Ст. 1109.

суб'єктів господарювання на рішення органів ліцензування щодо порушення цими органами законодавства у сфері ліцензування. При цьому відповідно до Закону у складі експертно-апеляційної ради має бути не менше двадцяти відсотків незалежних експертів та представників громадських організацій. Саме завдяки залученню цих представників робота даного колегіального органу щодо розгляду апеляцій окремими експертами вважається досить результативною і об'єктивною.

Отже, доцільно впроваджувати такі нові підходи до організації механізмів адміністративного оскарження. Для ілюстрації можна більш детально описати іноземний досвід організації апеляційних органів. Зокрема, у Нідерландах поширена практика, коли в муніципалітетах утворюються спеціальні дорадчі комісії з розгляду скарг на розпорядження муніципалітету. Наприклад, в місті Гаазі (біля 450 тисяч мешканців) така комісія складається з 20-25 жителів міста, які обираються муніципальним парламентом (радою) на строк повноважень останнього (4 роки). Члени цієї комісії, як правило, не є юристами. Комісія працює в підгрупах за спеціалізацією (соціальні справи, будівельні тощо), а скарги розглядають колеги з 2-3 членів комісії, які один раз або двічі на місяць збираються для розгляду справ. Правове забезпечення діяльності цих комісій здійснює юридична служба муніципалітету, яка готує справу до розгляду та надає свого працівника у ролі секретаря комісії. Секретар при потребі надає правові консультації членам комісії та за результатами розгляду скарги готує проект рішення за дорученням комісії. Рішення комісії носить дорадчий (рекомендаційний) характер. Точніше, якщо комісія відмовляє у задоволенні скарги, таке рішення є остаточним, підписується секретарем і від імені муніципалітету направляється скаржникові. Якщо ж комісія задовольняє скаргу, то проект рішення направляється уповноваженому суб'єкту (відповідно, бургомістрові, виконавчому органу муніципалітету чи муніципальному парламенту) для прийняття рішення. Практика міста Гааги свідчить, що у абсолютній більшості випадків влада прислухається до рекомендацій дорадчих комісій. Комісія переглядає рішення не лише і не стільки на предмет законності, скільки на предмет його справедливості (розсудливості тощо), що якраз і свідчить про реалізацію принципу верховенства пра-

ва в діяльності адміністрації. Зокрема, в одній із справ рішення адміністрації було цілком законним з формальної точки зору. Але члени комісії рекомендували муніципалітету змінити своє рішення, з тим, щоб піти на зустріч особі в задоволенні її первісного прохання³⁶². При цьому основними аргументами було те, що орган влади не дуже чітко дотримувався процедурних вимог (несвоєчасно надсилав повідомлення, квитанції про оплату тощо) і занадто формально підійшов до розгляду заяви особи, не запропонувавши компромісного вирішення справи.

Такий «громадський» спосіб організації апеляційних комісій забезпечує досить об'єктивний розгляд скарг. Залучення громадськості до розгляду скарг на рішення адміністрації сприяє впровадженню духу партнерства та рівності між владою та громадянами, оскільки члени комісії розглядають такі скарги з точки зору звичайних громадян, що також сприяє збільшенню довіри громадськості до влади. І хоча запровадження саме такої системи організації розгляду скарг є складним, насамперед, через проблеми з кадрами, адже члени цих органів здійснюють свої обов'язки на громадських засадах, проте, на нашу думку, для деяких міст України це цілком реально вже сьогодні.

В зарубіжжі є також досвід створення і «змішаних» апеляційних органів. Зокрема, у Польщі скарги на рішення органів місцевого самоврядування розглядаються самоврядними апеляційними колегіями, які складаються зі штатних членів (працюють за трудовим договором, при цьому відбираються лише з числа осіб, які мають вищу освіту у галузі права або публічної адміністрації) та позаштатних членів (отримують винагороду залежно від кількості підготовлених ними до вирішення справ). Відповідно, таке поєднання юридичного професіоналізму з точкою зору громадян теж дозволяє досить об'єктивно вирішувати суперечливі справи.

Отже, вважаємо, що в Україні доцільно передбачити можливість створення дорадчих колегіальних органів для розгляду скарг з їх формуванням, зокрема, і шляхом залучення представників громадськості. Такий підхід сприятиме розвитку інститу-

³⁶² Див. детальніше: Адміністративна реформа для людини / Науково-практичний нарис, – за загальною редакцією І.Б.Коліушка. – К.: «Факт», 2001. – С. 42–43.

ту адміністративного оскарження та спонукатиме скаржників звертатися спочатку до апеляційних підрозділів в межах адміністрації і лише після цього, якщо потрібно, – до суду. При запровадженні таких апеляційних органів виправдано надавати більші строки для розгляду скарг, наприклад, два місяці замість одного. Крім того, у випадку утворення таких комісій доцільно встановити правило, за яким скарга розглядається саме комісією як «вищим» органом – навіть, коли інституційно існують вищі адміністративні органи. Необхідно враховувати також інші проблеми, пов'язані з функціонуванням подібних інституцій, зокрема, щодо організаційного та матеріально-технічного забезпечення.

У контексті питання про «суб'єкта розгляду скарги» варто звернути увагу на питання віднесення до сфери оскарження в адміністративному порядку, наприклад, оскарження до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини³⁶³. Це дійсно позасудовий спосіб правового захисту. Але його не можна вважати «адміністративним», оскільки даний суб'єкт розгляду скарги знаходиться поза межами публічної адміністрації. Його можливості щодо розгляду скарги досить обмежені, особливо в частині вирішення справи по суті. Тому вважаємо, що адміністративне оскарження (оскарження в адміністративному порядку) необхідно характеризувати саме як оскарження в межах публічної адміністрації, тобто до адміністративних органів або спеціально утворених апеляційних підрозділів.

З питанням суб'єкта розгляду скарги також фактично пов'язане питання кількості інстанцій для оскарження адміністративного акта в адміністративному порядку. В Україні, наприклад, у податковій апеляційній процедурі, кількість «повторних» скарг обмежується лише кількістю ланок в структурі певного органу влади³⁶⁴. Натомість у багатьох країнах Європи (наприклад, Естонія, Угорщина, Польща,) чітко передбачено

³⁶³ Див.: Полохович В.І. Інститут оскарження в адміністративному порядку: Загальні засади // Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б.Авер'янова. – К.: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – С. 200-201.

³⁶⁴ Див. п. 5.1. Положення про порядок розгляду скарг платників податків органами державної податкової служби, затверджене наказом Державної податкової адміністрації України від 2 березня 2001 року №82 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 12. – Стор. 165. – Ст. 509.

можливість лише двохінстанційного оскарження. На нашу думку, це в принципі виправдано, адже, по-перше, направлено на економію публічних ресурсів. По-друге, незгідна особа ще має можливість судового захисту. Крім того, це виправдано з точки зору ефективності урядування, адже адміністративні органи повинні мати можливість оперативно впроваджувати свої рішення у життя, а тривале оскарження може бути перешкодою такої оперативності. Нарешті, необхідно брати до уваги, що в адміністративній справі може бути кілька учасників з різними інтересами, і якщо одна особа може оскаржувати адміністративний акт до безкінечності, то іншій особі це перешкоджатиме у реалізації її прав.

До речі, спроби пошуку додаткових (альтернативних до судового) механізмів захисту прав та законних інтересів приватних осіб у відносинах з адміністративними органами можна знайти і в США. Фактично саме міркування збільшення кола діяльності держави та, відповідно, претензій до державних установ, потреба у спеціальних знаннях фахівців адміністративних установ, складна та тривала процедура проходження справ у судах, висока вартість судових витрат, тощо – були серед причин запровадження квазісудових органів з адміністративного арбітражу у США³⁶⁵.

Разом з тим в Україні існують й інші точки зору на дану проблему. Наприклад, дослідник проблематики оскарження рішень органів виконавчої влади в адміністративному порядку І.О.Грибок вважає невиправданою ідею формування в органах виконавчої влади квазісудової процедури розгляду адміністративних скарг, зокрема, з огляду на створення адміністративних судів в Україні³⁶⁶. Мусимо повторитись, що квазісудова процедура це не підміна правосуддя і не перепона правосуддю, а додатковий механізм захисту прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

З питанням суб'єкта розгляду скарги пов'язана проблема можливості дослідження доказів у апеляційній інстанції. Як

³⁶⁵ Див.: Никеров Г.И. Административное право США. – М.: Наука. – 1977. – С. 94–95.

³⁶⁶ Див.: Грибок І.О. Оскарження рішень органів виконавчої влади в адміністративному порядку: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. – К., 2006. – С. 15.

правило, у країнах із законодавством яких вдалося ознайомитися, у суб'єкта розгляду скарги є можливість як самостійно досліджувати факти, так і право одночасно зі скасуванням рішення першої інстанції дати йому вказівку провести новий розгляд³⁶⁷.

Для вирішення проблеми безієрархічності у праві деяких країн окремо існує інститут «прохання про перегляд» або «заперечення» чи так званої «неформальної» скарги. Наприклад, у Польщі на рішення, видане у першій інстанції міністром або самоврядною апеляційною колегією, апеляція не подається, однак незадоволена рішенням сторона може звернутися до цього ж органу з «пропозицією про повторний розгляд справи»³⁶⁸. А вже оскарження до вищестоящего чи спеціального апеляційного органу у тій же Польщі називається «апеляцією».

Якщо керуватися лише класичною схемою, тобто оскарженням до вищестоящего органу, то особа, незгідна з рішенням органу, щодо якого не існує «вищого» органу, матиме менші можливості правового захисту. Адже виходить, що особа змушена звертатись за захистом одразу до суду, хоча її може відлякувати складність, тривалість та вартість судового процесу. Тому, на наш погляд, доцільно передбачити механізм перегляду рішення органом, що його прийняв.

З одного боку, загальний порядок подання та розгляду скарги може бути гнучким. Особа може подати скаргу або до адміністративного органу, рішення якого оскаржується, або до вищестоящего органу, якщо такий існує. При цьому можна передбачити правило, за яким у органу, рішення якого оскаржується, протягом періоду часу до направлення скарги вищому органу, є можливість змінити або скасувати адміністративний акт. За цей час адміністративний орган може сам ще раз перевірити справу і задовольнити скаргу та скасувати чи змінити оскаржуване рішення. Даний механізм дає можливість адміністрації виправити власну помилку. Так, наприклад, є у ФРН: заперечення подається органу, що прийняв адміністративний акт, і цей орган може задовольнити заперечення, якщо вважає його обґрунтова-

³⁶⁷ Див., наприклад, частину 3 статті 70 Закону Угорщини про загальні правила державної адміністративної процедури (Закон № IV, 1957, з поправками)

³⁶⁸ Див. §3 статті 127 Кодексу адміністративного провадження Польщі.

ним³⁶⁹. Аналогічний механізм передбачено й у Польщі, де «орган публічної адміністрації, який видав рішення, зобов'язаний переслати апеляцію разом з матеріалами справи апеляційному органу в семиденний строк від дня, у який він отримав апеляцію, якщо протягом цього строку він не видав нового рішення <...>»³⁷⁰.

З іншого боку, цей підхід має проблемні моменти, які потрібно враховувати. Зокрема, є побоювання, що надання права на виправлення помилки, тобто «права на помилку», може погіршувати якість роботи адміністративних органів, оскільки останні завжди матимуть можливість «відкоригувати» своє рішення. Крім того, цей механізм є небезпечним з точки зору антикорупційної політики, адже може скластися ситуація, коли більшість справ будуть розв'язуватися позитивно для особи лише з «другої спроби».

Тому раціональнішим наразі видається більш однозначне регулювання порядку подання скарги в адміністративному порядку. Скарга має завжди подаватися до органу, що прийняв адміністративний акт. Якщо цей орган не має вищих щодо себе інстанцій, то може застосовуватися механізм «перегляду». Якщо ж є окремий суб'єкт розгляду скарги, тоді орган, після збігу терміну на оскарження, повинен передавати скаргу (чи кілька скарг) разом з матеріалами справи до цього суб'єкта. Такий підхід забезпечить чітку інстанційність розгляду скарги в адміністративному порядку і дозволить заощадити час, адже вищий орган (суб'єкт розгляду скарги) отримує разом зі скаргою і матеріали справи. Крім того, якщо український законодавець сприйме механізм «прохання про перегляд», то пересилання матеріалів справи, тобто їх знаходження лише в одній з інстанцій, унеможливить одночасний розгляд скарги у вищому органі та перегляд скарги в органі, що прийняв рішення.

Іншим важливим питанням є *визначення строку, протягом якого можна оскаржити адміністративний акт*. Чинний Закон «Про звернення громадян» передбачає, що скарга на рішення може бути подана протягом одного року з моменту його при-

³⁶⁹ Див. §§70, 72 Положення про адміністративні суди ФРН.

³⁷⁰ Стаття 133 Кодексу адміністративного провадження Польщі.

йняття, але не пізніше одного місяця з часу ознайомлення громадянина з прийнятим рішенням³⁷¹. Підхід в цілому логічний, але цей Закон не враховує існування такої категорії учасників адміністративної процедури, як заінтересовані особи, адже за таких умов загальний річний строк є неприйнятним. Рішення адміністративних органів можуть виконуватись надзвичайно швидко, і тоді може виникати проблема повернення до попереднього стану та відшкодування шкоди (наприклад, коли розпочато якість будівництва). Через це строк для адміністративного оскарження повинен бути коротким (наприклад, у Польщі – 14 днів, в Угорщині – 15 днів).

З точки зору права важливо визначитись у моменті, коли починається перебіг строку на оскарження. Пов'язуючи строк для оскарження адміністративного акта з фактом доведення його до відома осіб, прав та законних інтересів яких він стосується, держава запроваджує стимулюючу норму, адже особа, якій вигідне виконання акта, теж зацікавлена якнайшвидше довести його до відома всіх заінтересованих осіб. У випадку недоведення або несвоєчасного доведення адміністративного акта до відома адресата або заінтересованої особи особа повинна отримувати право на продовження (пролонгацію) строку на оскарження такого акта.

Принциповим питанням у механізмі адміністративного оскарження є *правові наслідки подання скарги*, зокрема, зв'язок подання скарги та виконуваності оскаржуваного рішення. Розвинені країни по-різному вирішують це питання. Наприклад, у Швейцарії скарга має відкладальну дію³⁷². Так само у Польщі адміністративне рішення не може виконуватись, доки не закінчиться строк для його оскарження в адміністративному порядку, а подання скарги у встановлений строк затримує виконання рішення³⁷³. Аналогічний підхід є і в Угорщині. У країнах, де оскарження в адміністративному порядку не зупиняє дії акта

³⁷¹ Частина перша статті 17 Закону України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року (з наступними змінами) // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

³⁷² Див., ч. 1 ст. 55 Федерального закону Швейцарії про адміністративні процедури // Р.Шафхаузер, К.Екштгайн, С.Вершинин. Как упорядочить отношения гражданина и чиновника? Административные процедуры на примере законодательства Швейцарии. – М.: «Издательство ЭКОМ», 2000. – С. 51–62.

³⁷³ Див.: §1 статті 130 Кодексу адміністративного провадження Республіки Польща.

(наприклад, Нідерланди, Франція), в законодавстві передбачена можливість звернення одразу безпосередньо до адміністративного органу або суду за так званим «швидким захистом», тобто з клопотанням про зупинення дії адміністративного акта. У цьому питанні необхідно враховувати рекомендації Комітету міністрів Ради Європи стосовно тимчасово судового захисту в адміністративних справах та з виконання адміністративних і судових рішень у сфері адміністративного права³⁷⁴. Зокрема, повинні існувати механізми зупинення виконання адміністративного акта суб'єктом розгляду скарги в адміністративному порядку або судом. На нашу думку, привабливішим для особи є правило про автоматичне зупинення виконання адміністративного акта у разі подання скарги в адміністративному порядку. Разом із тим ця пропозиція стає не такою вже однозначною при кількох учасниках провадження з різними інтересами. Проте при запровадженні двоінстанційної процедури прийняття адміністративних актів зазначений негатив пропозиції щодо зупинення мінімізується.

Отже, вважаємо, що до виконання адміністративного акта не можна приступати, доки не закінчився строк на адміністративне оскарження, а якщо скаргу подано, то до завершення її розгляду. Таким чином буде забезпечено і чітку юридичну визначеність у правовідносинах. Недоліком цієї концепції є можливість певних зловживань. Наприклад, платник податків, бажаючи відтермінувати строк сплати донарахованого податку, може подавати однозначно необґрунтовану скаргу. До речі, саме такі зловживання впливають з положення українського законодавства, за яким оскарження в адміністративному порядку зупиняє «виконання платником податків податкових зобов'язань, визначених у податковому повідомленні, на строк від дня подання такої заяви до контролюючого органу до дня закінчення процедури адміністративного оскарження. Протягом зазначеного строку податкові вимоги з податку, що оскаржується, не надсилаються,

³⁷⁴ Рекомендація № R (89) 8 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам стосовно тимчасово судового захисту в адміністративних справах від 13 вересня 1989 року та Рекомендація Rec(2003)16 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам з виконання адміністративних і судових рішень у сфері адміністративного права від 9 вересня 2003 року.

а сума податкового зобов'язання, що оскаржується, вважається неузгодженою»³⁷⁵. Таким чином деякі недобросовісні платники податків фактично отримують безвідсотковий податковий кредит. Проте в існуванні даної практики є значна доля вини нашої держави (влади), адже якщо сьогодні допустити негайне виконання таких рішень (як це є у всіх розвинених країнах, з досвідом яких вдалося познайомитися), то у разі правоти скаржника домогтися повернення коштів з бюджету практично неможливо. Незважаючи на цей приклад, на нашу думку, загальним має бути правило про автоматичне зупинення виконання адміністративного акта фактом подання скарги в адміністративному порядку. А в законодавстві доцільно передбачити випадки або категорії справ, коли загальне правило не діє та допускається негайне виконання адміністративного акта. Саме такі механізми передбачені, наприклад, у ФРН³⁷⁶.

Крім того, доцільно зробити застереження, що автоматичне зупинення виконання рішення у зв'язку з поданням скарги доцільне лише у разі, коли скаржник про це просить. Адже, припустимо, у соціальній або пенсійній адміністративній справі особа готова отримувати призначену їй пенсію (субсидію тощо) і одночасно може в порядку адміністративного оскарження вимагати перерахунку таких виплат на більший розмір.

Що стосується *суб'єктів, які мають право на оскарження адміністративного акта*, то, звичайно, таке право повинно належати будь-якій особі, прав, свобод, законних інтересів чи обов'язків якої стосується адміністративний акт. При цьому не повинно мати значення, чи брала особа участь у розгляді справи у першій інстанції. У майбутньому буде доцільно встановити підвищені вимоги до приватних осіб з метою стимулювання їх добросовісного ставлення до участі у вирішенні своєї справи. Наприклад, якщо заінтересована особа повідомлялася про початок провадження, про проект рішення, про право подати свої за-

³⁷⁵ Див. пункт 5.2.3 статті 5 Закону України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами» від 21 грудня 2000 року.

³⁷⁶ Див. §80 Положення про адміністративні суди ФРН // Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / Автори-упорядники І.Б.Колушко, Р.О.Куйбіда. – К.: Факт, 2003. – С. 260–313.

уваження, але не зробила цього, то або вона може втрачати право на оскарження, або така обставина повинна бути підставою для відмови у задоволенні її скарги. Це правило стимулювало б приватних осіб до активної участі у вирішенні адміністративних справ та сприяло б більшій оперативності та ефективності урядування.

Як і щодо інших звернень, в процедурі адміністративного оскарження доцільно запровадити правило, за яким органу забороняється відмовляти у прийнятті скарги. Навіть у разі, коли скарга не відповідає певним формальним вимогам, орган повинен її прийняти, зареєструвати та надати скаржнику можливість та строк для виправлення недоліків. Така норма важлива, оскільки строк для оскарження в адміністративному порядку короткий. При цьому навіть якщо особа звернулася в останні дні строку оскарження, скарга вважатиметься поданою вчасно. І лише у разі, коли скаржник не виправить недоліків скарги або не додасть необхідних документів, така скарга не вважатиметься поданою.

Саме в адміністративному оскарженні особливе значення має такий елемент процедури, як слухання у справі (адже між учасниками вже може існувати конфлікт). І саме усне слухання може сприяти швидшому та об'єктивнішому вирішенню справи. Тому доцільно встановити правило про обов'язковість проведення слухання у процедурі розгляду скарги.

Принципове значення мають також правила подання доказів при підготовці справи до вирішення і, особливо, до слухання. Слухання буде ефективним, якщо суб'єкт розгляду скарги володіє необхідним обсягом інформації, щоб спрямувати розгляд скарги на з'ясування спірних питань чи обставин, які залишаються невідомими. У цьому сенсі варто нагадати про норму нідерландського законодавства, яка зобов'язує завчасно подавати всі докази (не пізніше десяти днів до дня слухання)³⁷⁷. І якщо щодо приватних осіб це правило застосовується не дуже жорстко, то щодо представників адміністрації воно дотримується неухильно.

³⁷⁷ Див. частину 1 статті 7:4 Акту з загального адміністративного права Нідерландів.

Цікавим є питання формального *результату процедури розгляду скарги в адміністративному порядку*. Крім традиційних рішень про повне або часткове задоволення скарги чи відмови у задоволенні скарги, необхідно звернути увагу і на таку специфічну форму вирішення адміністративних справ як угода сторін. Доцільно розглянути можливість укладення угоди між конфліктуючими сторонами саме в процедурі адміністративного оскарження. Наприклад, польське законодавство не просто допускає вирішення справ, у яких беруть участь особи зі спірними інтересами, шляхом укладення адміністративної угоди перед адміністративним органом, а навіть покладає на орган публічної адміністрації обов'язок вживати заходів, що схилитимуть сторони до укладення угоди³⁷⁸.

Тут також можна згадати і вітчизняний приклад з податкового законодавства, яке передбачає так званий «податковий компроміс»³⁷⁹. Тобто працівник податкового органу, який уповноважений розглядати скаргу платника податків у межах адміністративної апеляційної процедури, має право запропонувати такому платнику податків компромісне вирішення спору, яке полягає у задоволенні частини вимог скаржника під зобов'язання останнього погодитися з рештою податкових зобов'язань, нарахованих контролюючим органом. Підставою для прийняття рішення щодо податкового компромісу є наявність у податкового органу таких фактів та доказів по суті скарги платника податків, які дають підстави вважати, що запропонований податковий компроміс приведе до більш швидкого та/або більш повного погашення податкового зобов'язання, порівняно з результатами, які можуть бути отримані внаслідок передання такого спору на вирішення суду.

Важливо визначитись ще в одному принциповому моменті: *чи може бути погіршено становище скаржника за результатами розгляду скарги?* Наприклад, чи може орган, який розглядає скаргу, повністю скасувати оскаржуване рішення, яким було частково задоволено вимоги заявника, якщо буде встановлено,

³⁷⁸ Див. статтю 13 Кодексу адміністративного провадження Республіки Польща.

³⁷⁹ Див. пункт 5.2.7 статті 5 Закону України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами» від 21 грудня 2000 року.

що це рішення цілковито незаконне? У законодавстві багатьох країн (наприклад, в ФРН) становище скаржника може бути погіршено, оскільки пріоритет надається принципу законності та захисту публічних інтересів. У польському Кодексі адміністративного провадження визначено, що «апеляційна інстанція не може приймати рішення, які шкодили б інтересам особи, що подала апеляцію, за винятком випадків, коли оскаржуване рішення суттєво порушує закон або інтереси суспільства»³⁸⁰. У нашому законодавстві не існує єдиних принципів вирішення даного питання, і, наприклад, за результатами розгляду скарги в порядку «адміністративної апеляційної процедури» може бути прийнято менш сприятливе для платника податків рішення³⁸¹. На нашу думку, закон про адміністративну процедуру мав би передбачити загальне правило, за яким погіршення становища скаржника не допускається, адже в Україні громадяни лише починають навчатися захищати свої права.

Окрему увагу необхідно звернути на можливість *оскарження процедурних рішень, дій та бездіяльності*. На перший погляд, особливої процедури начебто не вимагається. Але якщо розглядати ці скарги у порядку, передбаченому для розгляду скарги на адміністративний акт, то стануть очевидними декілька проблем. Розгляд скарги на процедурне рішення не завжди може себе виправдати, адже під час розгляду скарги може бути прийнято кінцеве рішення у справі. У цьому випадку сенс оскарження процедурного рішення нівелюється. Можливість самостійного оскарження процедурних рішень та дій може суттєво гальмувати вирішення справи, тобто негативно позначатися на якості урядування.

На нашу думку, адміністративний орган має брати на себе відповідальність за використання найефективніших та найдодільніших засобів розгляду та вирішення справи. До прийняття адміністративного акта особа не може знати, як вплине на вирішення справи загалом те чи інше процедурне рішення. У цьому сенсі розгляд скарг на процедурні рішення може бути зайвим

³⁸⁰ Стаття 139 Кодексу адміністративного провадження Республіки Польща.

³⁸¹ Див. пункт 6.6 статті 6 Закону України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами» від 21 грудня 2000 року.

витрачанням часу та інших ресурсів, а, отже, не відповідатиме принципу ефективності. Тому видається виправданим встановлення такого загального правила, за яким оскаржити процедурні рішення, дії можна лише одночасно з оскарженням остаточного адміністративного акта. При цьому необхідно визначити перелік конкретних процедурних рішень, які можуть оскаржуватися до прийняття адміністративного акта, і, можливо, навіть встановити для них прискорену процедуру розгляду. Йдеться насамперед про рішення, які суттєво впливають на рух та вирішення справи (наприклад, про відмову у відводі посадової особи, про відмову у допуску до участі у провадженні у статусі заінтересованої особи тощо).

Що стосується бездіяльності адміністративного органу, то вона може бути самостійним предметом оскарження, зокрема, у випадку неприйняття адміністративного акта у встановлений законом строк, або очевидного зволікання з розглядом адміністративної справи (несвоєчасне прийняття процедурних рішень, вжиття процедурних дій).

І, нарешті, щодо завершення процедури адміністративного оскарження. Очевидно, що у разі, коли суб'єкт розгляду скарги встановлює факт порушення закону при прийнятті адміністративного акта, такий адміністративний акт, за загальним правилом, має бути скасовано. При цьому необхідно розрізняти процедурні порушення та змістовні (у встановленні обставин справи та їх юридичній кваліфікації). Якщо останні є підставою для автоматичного скасування адміністративного акта, то процедурні порушення повинні вести до скасування адміністративного акта лише у випадку, якщо через такі порушення могло бути прийняте помилкове рішення по суті справи. Якщо такого впливу немає, то процедурне порушення, не впливаючи на чинність самого адміністративного акта, може бути лише підставою для притягнення до відповідальності відповідних посадових або службових осіб адміністративного органу. І, як вже зазначалося раніше, суб'єкт розгляду скарги може не лише скасувати оскаржуваний адміністративний акт, але й прийняти новий адміністративний акт по суті справи (якщо про це просить оскаржувач).

Отже, як висновок можна відзначити наступне. Адміністративне оскарження (оскарження в адміністративному порядку) можна охарактеризувати як оскарження в межах публічної адміністрації (зокрема, до вищих адміністративних органів або спеціально створених апеляційних підрозділів) адміністративних актів, а також процедурних рішень, дій та бездіяльності. Адміністративне оскарження при розумній організації може бути додатковим та надзвичайно ефективним засобом захисту прав та законних інтересів приватних осіб, оскільки воно є простішим, економічнішим, доступнішим, оперативнішим за судове оскарження. При цьому адміністративне оскарження можна розглядати і як вид адміністративної процедури (провадження), і як факультативну стадію адміністративної процедури.

На сьогодні інститут адміністративного оскарження вимагає суттєвого оновлення та належного закріплення на законодавчому рівні. На нашу думку, доцільно встановити обов'язковість стадії адміністративного оскарження, перед зверненням до суду. Це дозволило б значну частину справ (спорів) вирішувати в адміністративному порядку та зменшити навантаження на судову систему. Важливо, що в адміністративному порядку адміністративний акт можна переглядати не лише з точки зору законності, але й доцільності.

Процедура адміністративного оскарження, безперечно, вимагає розвитку і насамперед, забезпечення неупередженості суб'єкта розгляду скарги. Для гарантування неупередженості (об'єктивності) розгляду спору в адміністративному порядку доцільно поряд з оскарженням до вищих органів (посадових осіб) розвивати спеціальні апеляційні інституції та процедури. Зокрема, корисно поширювати практику утворення органів з розгляду адміністративних скарг, які б формувалися із залученням громадськості (не з числа службовців адміністративного органу). Особливо ефективними можуть бути такі інституції при органах місцевого самоврядування та при органах виконавчої влади, у яких має місце великий обсяг скарг.

Доцільно обмежити кількість інстанцій адміністративного оскарження.

Доцільно запровадити механізм «прохання про перегляд», тобто можливість звернення із заявою про повторний розгляд

справи до адміністративного органу, що прийняв адміністративний акт. Цей механізм може бути корисним у випадках відсутності вищих органів чи інших суб'єктів розгляду скарги в «класичному» адміністративному порядку.

Потрібне чітке регулювання порядку подання скарги в адміністративному порядку. Скарга має подаватися до органу, що прийняв адміністративний акт. Даний орган після збігу терміну оскарження повинен передавати скаргу (скарги) разом з матеріалами справи до суб'єкта розгляду скарги.

Необхідно скоротити строк оскарження адміністративного акта. При цьому законодавство має гарантувати обов'язкове та чітке доведення адміністративних актів до відома їх адресатів та заінтересованих осіб.

Подання скарги в адміністративному порядку та її розгляд, за загальним правилом, повинно зупиняти виконання адміністративного акта. Винятки з цього правила мають вичерпно регулюватися законом.

Доцільно передбачити правові наслідки неподання учасником адміністративного провадження своїх зауважень та пропозицій щодо справи при її розгляді у першій інстанції; встановити обов'язковість проведення слухання у процедурі адміністративного оскарження, а також обов'язок учасників завчасно подавати докази у справі до дня проведення слухання.

За загальним правилом, оскарження процедурних рішень, дій та бездіяльності має здійснюватися разом з оскарженням адміністративного акта. Виняток можуть становити лише процедурні дії та рішення, що суттєво впливають на розгляд і вирішення справи. Їх вичерпний перелік повинен міститися у законі. Бездіяльність адміністративного органу може бути самостійним предметом оскарження – у випадку неприйняття адміністративного акта у встановлений законом строк, або очевидного зволікання з розглядом адміністративної справи (прийняттям процедурних рішень, вжиттям процедурних дій).

Необхідно встановити чітке правило про неможливість погіршення становища скажника за результатами розгляду скарги в адміністративному порядку. Виняток може бути передбачений лише для випадків суттєвого (серйозного) порушення закону або публічних інтересів.

3.3. Порядок дострокового припинення дії адміністративних актів

Крім інституту адміністративного оскарження, повинні бути й інші механізми перегляду адміністративних актів, зокрема, і після збігу строків на таке оскарження, в тому числі і за власною ініціативою адміністративного органу. В суспільному житті може виникати потреба щодо припинення дії адміністративного акта, і не лише з метою відновлення стану законності, але й в цілях захисту публічних інтересів. І в цій частині українське законодавство має суттєві прогалини, оскільки залишаються невизначеними підстави і процедура такого припинення дії адміністративних актів. Як наслідок, з одного боку, є майже необмеженим розсуд адміністративних органів щодо припинення дії (скасування, визнання недійсними, відкликання, визнання нечинними тощо) адміністративних актів, якщо адміністративні органи дозволяють собі діяти свавільно. З іншого боку, очевидно, що суспільству і державі дійсно необхідне регулювання, яке б надавало легітимні можливості адміністративним органам щодо відкликання неефективних (хоча й правомірних) рішень, гарантуючи при цьому захист прав і законних інтересів приватних осіб.

Практичну необхідність врегулювання означених відносин можна підтвердити низкою прикладів з адміністративної практики. Зокрема, як випадки правової невизначеності і необмеженого розсуду можна оцінювати, наприклад, рішення про скасування Київською обласною державною адміністрацією розпоряджень щодо надання земельних ділянок³⁸², щодо передачі земельних ділянок в оренду та щодо погодження місць розташування об'єктів³⁸³ тощо. Адже чіткої і прозорої процедури для

³⁸² Розпорядження Київської обласної державної адміністрації «Про скасування розпорядження голови Київської облдержадміністрації від 25.08.2004 N542 «Про продаж земельної ділянки»» від 17.03.2005 р. N117.

³⁸³ Розпорядження Київської обласної державної адміністрації «Про скасування деяких розпоряджень голови Київської обласної державної адміністрації» від 05.09.2005 р. N 525; Розпорядження Київської обласної державної адміністрації «Про скасування деяких розпоряджень голови Київської обласної державної адміністрації» від 16.12.2005 р. N 886.

прийняття таких рішень, яка передбачала б і захист прав приватних осіб – адресатів адміністративного акта, наразі не існує.

Прикладом неефективного захисту публічних інтересів можна назвати випадок, коли під час підготовки до проведення в Україні фінальної частини Євро-2012 держава загалом та влада Києва зокрема не мали легітимних і ефективних інструментів для відкликання (скасування) дозволу на будівництво біля НСК «Олімпійський», який раніше отримав приватний забудовник. Відповідно виходом став явно не вигідний з точки зору публічних інтересів обмін цього об'єкта будівництва на велику земельну ділянку (більше 80 га) в іншому місці в Києві³⁸⁴. Тобто у держави не було ефективного і легітимного інструменту для справедливого вирішення такого роду проблем, яке б враховувало і захищало інтереси обох сторін³⁸⁵.

Наразі практика «виправлення помилок» органами влади часто межує зі свавіллям, хоча рішення можуть прийматися з «добрими намірами». Наприклад, Київська міська рада, розглянувши повторно питання щодо рішення міськради від 17 вересня «Про затвердження Схеми розміщення готелів у м. Києві на період до 2020 року» скасувала рішення про будівництво готелю «Бабин Яр» на вул. Мельникова, 52–54³⁸⁶. Тобто протягом двадцяти днів було скасовано рішення, яке готувалося, вочевидь, кілька років. І, можливо, погоджуючись з таким рішенням по суті, все ж дуже багато запитань у таких справах виникає з позиції права, процедури.

Можна також зазначити, що у вітчизняному законодавстві не існує єдиних підходів і щодо термінології для означення механізмів дострокового припинення дії адміністративних актів. Зокрема, навіть для позначення дуже близьких за своєю суттю

³⁸⁴ «Троїцький» піде з «Олімпійського» за 80 гектарів Києва // За джерелом Інтернеті: <www.champion.com.ua/football/4860d71441b70>. – Інформація станом на 24.06.2008 р.

³⁸⁵ З нового законодавства варто згадати Закон України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності» від 17.11.2009 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 1. – Ст. 2.

³⁸⁶ «Київрада опам'яталась: готелю в Бабиному Яру не буде». Інформація станом на 08.10.2009 // Джерело в Інтернеті: <<http://www.unian.net/ukr/news/news-340260.html>>

механізмів (аналогічних дій) застосовуються різні терміни. Наприклад:

- *відкличання* (всі виділення – *В.Т.*) банківської ліцензії (стаття 20 Закону України «Про банки та банківську діяльність»);

- *анулювання* ліцензії суб'єкта підприємницької діяльності у сфері алкогольних напоїв та тютюнових виробів (стаття 3 Закону України «Про державне регулювання обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів»);

- *позбавлення* ліцензії чи іншого спеціального дозволу на право здійснення певних видів господарської діяльності у сфері здійснення первинного фінансового моніторингу щодо протидії легалізації коштів, одержаних злочинним шляхом (частина четверта статті 17 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом»);

- *скасування* (анулювання) дозволу на виконання будівельних робіт (частина дванадцята статті 29 Закону України «Про планування та забудову територій») тощо.

Отже, і в цій частині потрібен більший порядок у законодавстві.

На наш погляд, у розробці питання припинення дії адміністративних актів доцільно звернутися до досвіду зарубіжних країн. В силу значного впливу німецької доктрини адміністративного права на формування адміністративно-процедурного законодавства в Україні варто відзначити, що згідно Закону ФРН про адміністративну процедуру адміністративний акт може бути відкликано, скасовано або відмінено в інший спосіб (частина 2 §43). Схожі механізми можна зустріти і в інших країнах, зорієнтованих в цій частині на досвід Німеччини (Естонія, Вірменія тощо). При цьому для німецької моделі припинення дії адміністративного акта важливими є наступні елементи:

- 1) правомірність / неправомірність адміністративного акта;
- 2) спрямованість дії адміністративного акта (на користь або на шкоду особі);
- 3) врахування фактору довіри;
- 4) зворотна дія чи дія на майбутнє рішення про припинення дії адміністративного акта.

Згідно з польською моделлю адміністративний акт може бути скасований або визнаний недійсним. Скасування здійснюється органом, який видав адміністративний акт, або органом вищого рівня, а визнання недійсним – лише органом вищого рівня. Адміністративний орган скасовує власне рішення, на підставі якого особа не набула права, якщо це відповідає публічним інтересам або слушним інтересам сторони. Рішення, на підставі якого особа не набула права, може бути скасоване органом, який його видав або органом вищого рівня, якщо це відповідає публічним інтересам або слушним інтересам сторони і якщо окремі приписи не виключають скасування чи зміни такого рішення. Незалежно від того, набула чи не набула особа права на підставі рішення адміністративного органу, це рішення може бути скасованим у випадку, якщо воно було винесене із застереженням щодо виконання певних дій, але сторона не виконала цих дій у визначений строк³⁸⁷. Тут є теж очевидними акценти на такі моменти, як захист інтересів особи і захист публічних інтересів.

В проєкті Адміністративно-процедурного кодексу України в основу було покладено німецьку модель припинення дії адміністративним актом. При цьому видається доцільною термінологічна диференціація різних механізмів дострокового припинення дії адміністративного акта. Зокрема, це може бути:

- *відкликання правомірного адміністративного акта адміністративним органом, що його видав;*
- *визнання недійсним протиправного адміністративного акта адміністративним органом, що його видав;*
- *скасування адміністративного акта в порядку адміністративного оскарження чи судом.* До речі, якщо суд повинен мати повноваження скасувати лише протиправний адміністративний акт, то в силу компетенційного законодавства не виключається можливість скасування в порядку адміністративного оскарження і правомірного адміністративного акта з мотивів недоцільності, неекономічності, неефективності тощо.

І хоча запропонована вище диференціація у значній мірі є питанням наукової домовленості, на нашу думку, вона може дозволити більш ретельно вивчати дані питання на теоретичному

³⁸⁷ Див. статті 154–163 Кодексу адміністративного провадження Польщі.

рівні та коректніше регулювати у законодавстві. При цьому, зважаючи на обмеженість даної роботи лише проблематикою адміністративної процедури, випадки скасування адміністративних актів судом у ній не аналізуватимуться. Відносини щодо адміністративного оскарження були досліджені у підрозділі 3.2. Тож предмет цього підрозділу дослідження охоплює лише питання припинення дії (відкликання, визнання недійсним) адміністративного акта тим органом, що його прийняв. І це стосується акта, який вже набув чинності, але щодо якого збігли терміни на оскарження.

Перед характеристикою чотирьох виділених вище елементів, важливих для вирішення питання про припинення дії адміністративного акта, варто розпочати з кількох загальних застережень.

По-перше, адміністративний акт, який виконано, не може бути відкликано, визнано недійсним або скасовано, якщо його виконання призвело до невідворотних правових наслідків. Наприклад, після закінчення строку дії ліцензії немає жодного сенсу у прийнятті рішення про припинення дії цього адміністративного акта, адже зворотні правові наслідки у цій ситуації вже неможливі. Так само не можна звільняти особу з посади шляхом відкликання чи визнання недійсним (та й скасування) акта про призначення, якщо особа вже приступила до виконання обов'язків. Інакше це призводило б до правової невизначеності.

По-друге, у цій ситуації має братися до уваги наявність права на адміністративне та судове оскарження адміністративного акта. Адже доки не вичерпано строк на оскарження, акт залишається «вразливим» і може оспорюватися та, відповідно, скасовуватися. Після спливу таких строків можна вдаватися лише до механізму відкликання або визнання недійсним адміністративного акта, з урахуванням відповідних вимог.

По-третє, припинення дії адміністративного акта неможливе, якщо *закон це прямо забороняє*. Наприклад, закон може встановити строк давності, до спливу або після спливу якого адміністративний акт (у певній категорії справ чи загалом) не може переглядатись за жодних умов.

З іншого боку припинення дії адміністративного акта є обов'язком адміністративного органу, якщо *закон зобов'язує* до

цього. Зокрема, закон може передбачати, що всі надміру призначені пенсії чи інші бюджетні виплати повинні приводитись у відповідність до закону; або з мотивів захисту публічних інтересів закон може встановити, що певний вид господарської діяльності з певної дати забороняється і адміністративні органи повинні відкликати всі раніше видані ліцензії.

За загальним правилом, при вирішенні питання про (дострокове) припинення дії адміністративного акта адміністративний орган також зобов'язаний враховувати:

1) наслідки такого рішення для особи, характер і обсяг можливої шкоди;

2) істотність причин для відкликання або визнання недійсним адміністративного акта, тобто наскільки важливою – переважаючою є потреба у відновленні законності чи захист публічного інтересу порівняно із захистом прав та інтересів особи;

3) час, що минув з моменту видання адміністративного акта, тобто врахування строків давності, навіть якщо вони конкретно не визначені, адже цей фактор також є одним з найважливіших для правової визначеності;

4) інші обставини, що стосуються адміністративної справи.

При виборі механізму дострокового припинення дії адміністративного акта першочергове значення має *правомірність / неправомірність адміністративного акта*. Умовами для визнання адміністративного акта правомірним є:

- видання акта компетентним органом, тобто адміністративним органом, який має на це повноваження відповідно до закону. При цьому має враховуватися як предметна (галузева), так і територіальна компетенція адміністративного органу;

- відповідність законодавству, що діяло на момент видання адміністративного акта, тобто видання адміністративного акта повинно відповідати Конституції України, законам України, чинним міжнародним договорам, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Застосування цієї вимоги передбачає також правильне тлумачення законодавства та належне встановлення фактичних обставин справи і їх правильну оцінку;

- відповідність законодавству, що діє на момент розгляду питання про припинення дії адміністративного акта, тобто потріб-

но з'ясувати, чи виданий раніше адміністративний акт відповідає чинним на момент розгляду справи Конституції України, законам України, міжнародним договорам, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Відповідно неправомірним (протиправним) актом, є акт, що не відповідає хоча б одній з наведених вище характеристик, тобто: або виданий некомпетентним адміністративним органом; та/або не відповідно до законодавства, що діяло на момент видання акта; та/або не відповідає чинному в даний момент законодавству.

Варто зауважити, що «правомірність» адміністративного акта необхідно відрізнити від «чинності» адміністративного акта. Чинність є здатністю адміністративного акта викликати правові наслідки. Протиправність адміністративного акта, як правило, автоматично не означає, що він є нечинним. До автоматичної нечинності (тобто нікчемності) можуть призвести лише тяжкі помилки – очевидні «особливо значні вади».

Відкликання правомірного акта загалом може вважатися дискреційним правом адміністративного органу, проте навіть ці випадки мають бути обмежені певними умовами та процедурою, особливо, якщо йдеться про відкликання правомірного акта на шкоду особі (наприклад, особа позбавляється ліцензії). Очевидно також, що відкликання адміністративного акта може здійснюватися і за заявою особи.

Визнання недійсним протиправного адміністративного акта, за загальним правилом, є обов'язком адміністративного органу, який, щоправда, теж не є безумовним.

Наступним за важливістю питанням при достроковому припиненні дії адміністративного акта є *спрямованість (вид) адміністративного акта*. Зокрема, треба розрізняти припинення дії (відкликання або визнання недійсним) адміністративного акта *на користь особи і на шкоду особи*. Ці наслідки прямо протилежні характеру самого адміністративного акта, який переглядається. Нагадаємо, що адміністративний акт може бути спрямований на користь особи (позитивний / сприяючий акт) чи на шкоду особі (негативний / обтяжуючий акт). Адміністративні акти на користь особи надають або підтверджують право чи юридично значущу перевагу (прикладом такого акта може

бути надання дозволу на будівництво заявнику). Адміністративні акти на шкоду особі, навпаки, не вигідні для того, на кого вони спрямовані. Вони можуть означати втручання в його права або відхилення прохання про надання певних привілеїв. Прикладом несприятливого (негативного) адміністративного акта є: позбавлення водійських прав, відхилення заяви про надання дозволу на будівництво тощо³⁸⁸.

У випадку з припиненням дії адміністративного акта на користь особи можливості адміністративного органу є значно ширшими порівняно з повноваженнями щодо припинення дії адміністративного акта на шкоду особі. При цьому, якщо припинення дії адміністративного акта завдає шкоди (є негативним, обтяжуючим) хоча б для однієї особи (насамперед – адресата), то адміністративний орган повинен керуватися саме правилами припинення дії адміністративного акта на шкоду особі.

Незважаючи на можливий дискреційний характер повноваження щодо відкликання правомірного адміністративного акта *на користь особи* (тобто відкликання несприятливого для особи адміністративного акта) і це повноваження має бути обмежено щонайменше двома підставами:

- *відкликання неможливе, якщо адміністративний акт аналогічного змісту довелося б видати знову*, тобто за характером відносин у адміністративного органу немає правових підстав для іншого рішення і при цьому орган не може утриматися від прийняття рішення. Такі ситуації стосуються насамперед контрольних (інспекційних) справ: коли наприклад, орган влади припинив діяльність суб'єкта господарювання через її невідповідність вимогам законодавства, то до моменту усунення таких порушень орган влади не може відкликати адміністративний акт. Також це стосується застосування адміністративних санкцій;

- *відкликання акта суперечило б закону*, тобто або законодавець прямо встановив певні обмеження для відкликання адміністративного акта, або сам факт відкликання адміністративного акта означав би відновлення стану порушення закону. Наприклад, адміністративним органом відмовлено особі в отриман-

³⁸⁸ Адміністративні процедури і адміністративне судочинство в Німеччині : Збірник матеріалів Німецького Фонду міжнародного правового співробітництва. – К. : Німецький Фонд міжнародного правового співробітництва, 2006. – С. 12.

ні посвідчення водія у зв'язку зі станом здоров'я. Якщо стан здоров'я особи не змінився (не покращився до необхідного мінімуму), то у адміністративного органу немає можливості відкликати своє попереднє рішення і надати особі право на керування транспортними засобами.

Повноваження щодо відкликання адміністративного акта *на шкоду особі* (тобто правомірного адміністративного акта, що надавав певні вигоди особі) має бути ще жорсткіше обмежене законом. Зокрема, виходячи з принципів верховенства права, добросовісності, розсудливості, це можуть бути насамперед випадки коли:

1) *таке відкликання допускається законом*. Наприклад, законодавець може надати органам місцевого самоврядування право призначати певну матеріальну допомогу та відкликати таке рішення;

2) *про це зазначено в самому адміністративному акті*. Наприклад, особі надається дозвіл на розміщення реклами на одній з будівель комунальної власності, і при цьому зазначається, що після початку капітального ремонту будівлі зазначений дозвіл може бути відкликано, залежно від дати початку такого ремонту;

3) *адміністративний акт передбачає додаткові обов'язки, які особа не виконала*. Наприклад, особі було виділено у користування певне комунальне майно з умовою його обов'язкового поліпшення протягом певного періоду. У разі невиконання цього обов'язку (умови) адміністративний орган має право достроково припинити право користування майном;

4) *особа використовує не за призначенням передані їй на підставі адміністративного акта кошти чи майно*. Ця підстава насамперед стосується соціальних справ. Наприклад, якщо малозабезпечена особа використовує матеріальну допомогу для зловживання алкогольними напоями, то адміністративний орган має право відкликати адміністративний акт, на підставі якого надається згадана допомога. До речі, в цьому випадку допускається відкликання адміністративного акта зі зворотною дією, тобто адміністративний акт може бути відкликано з дією в минуле, починаючи від моменту прийняття первинного адміністративного акта.

Як вже зазначалося, протиправний адміністративний акт, за загальним правилом, має *бути* визнаний недійсним. Виняток можуть становити лише випадки, визначені законом (наприклад, законодавець може встановити, що всі раніше видані ліцензії, незважаючи на законодавчу зміну ліцензійних умов, зберігають свою чинність). Разом з тим, обов'язок адміністративного органу відновити стан законності майже безумовно стосується *несприятливих* адміністративних актів.

Дещо складнішим є регулювання випадків *визнання недійсним адміністративних актів на шкоду особі*. У цьому разі адміністративний орган повинен не лише врахувати наслідки для особи визнання адміністративного акта недійсним; істотність причин для визнання акта недійсним; час, що минув з моменту видання адміністративного акта; інші обставини справи, але й публічні інтереси, тобто інтереси суспільства, держави, громади щодо дотримання стану законності, належного використання публічних ресурсів тощо; та законні інтереси інших осіб, тобто зацікавленість інших приватних осіб у певному вирішенні адміністративної справи.

Адміністративний орган також повинен враховувати так звану «довіру» особи. *Фактор «довіри»* відомий насамперед німецькому адміністративному праву та праву країн, які орієнтуються на ФРН. Фактор «довіри» або принцип правомірного очікування (правової визначеності / правової впевненості) – це принцип, відповідно до якого особа має право і можливість довіряти адміністративному акту, строк оспорювання якого минув, і діяти, виходячи з впевненості, що адміністративний акт є правомірним і залишається в силі. Тобто фактор довіри має враховуватись у випадках, коли в особи виникло очікування, що адміністративний акт залишиться в силі. Довіра особи, як правило, підлягає захисту, якщо набувач вигоди використав допомогу або розпорядився майном так, що він більше не може або може тільки за умови непомірних витрат повернути справу назад³⁸⁹.

Аналогічний підхід використаний і законодавцем Естонії: адміністративний акт не повинен бути скасований на шкоду особі, якщо особа, вірячи в те, що адміністративний акт залишиться в

³⁸⁹ Частина 2 §48 Закону ФРН про адміністративну процедуру.

силі: використала майно, отримане на підставі адміністративного акта; здійснила операцію для розпорядження своїм майном; змінила іншим способом свій уклад життя; і її інтерес, зв'язаний зі збереженням адміністративним актом сили, переважає публічний інтерес, пов'язаний зі скасуванням адміністративного акта³⁹⁰. При цьому вважається, що публічний інтерес може охоплювати інтереси усього суспільства (безпеку держави, функціонування його установ, збереження населення, культури, громадський порядок, економічне зростання, трудову зайнятість, соціальну справедливість), а також права та інтереси конкретної групи осіб (право на захист життя та здоров'я, на безпечне навколишнє середовище)³⁹¹.

При роботі над проектом Адміністративно-процедурного кодексу України його розробники віддали перевагу конструкції «законний інтерес» перед категорією «довіра особи»³⁹². Але його розуміння залишилося аналогічним. Тобто сутність «довіри» («законного інтересу») полягає в тому, що *адміністративний акт не може бути визнаний недійсним на шкоду особі, якщо особа, маючи переконання, що адміністративний акт залишиться в силі, використала або розпорядилася коштами чи майном, отриманим на підставі адміністративного акта, чи змінила іншим способом свій уклад життя, і її законний інтерес, пов'язаний зі збереженням адміністративним актом чинності, переважає публічний інтерес, пов'язаний з визнанням недійсним адміністративного акта*. Отже, наприклад, якщо особа отримала матеріальну допомогу, то адміністративний орган, взявши до уваги неспроможність особи повернути кошти, а також її важкий матеріальний стан, може не визнавати недійсним неправомірний адміністративний акт. Або ж у разі припинення дії акта особі відшкодовуються збитки, що у неї виникли чи обов'язково виникнуть, оскільки вона вірила у збереження адміністративним актом сили. Наприклад, особа, отримуючи призначену матеріальну допомогу з щомісячними виплатами, придбала за розум-

³⁹⁰ Частина 2 статті 67 Закону Естонії про адміністративну процедуру.

³⁹¹ Руководство по административному производству / [Аедмаа А., Лопман Э., Паррест Н., Пилвинг И., Вэне Э.]. – Тарту : Изд-во Тартуского ун-та, 2005. – С. 447.

³⁹² Хоча тут і здається дещо проблематичним вважати інтерес «законним» при неправомірному адміністративному акті.

ною ціною в кредит необхідну побутову техніку, розраховуючи і на наступне отримання цієї допомоги. Якщо адміністративний орган виявив свою помилку, і вирішив визнати недійсним такий адміністративний акт, то щонайменше він може покрити особі втрати, необхідні на виплату зазначеного кредиту.

Під «зміною іншим способом свого укладу життя» у зарубіжній літературі можна зустріти такі приклади, як зміна постійного місця проживання³⁹³ або отримання особою громадянства держави і користування відповідними правами громадянина³⁹⁴. Відтак, якщо з боку особи не було ніяких порушень, обману тощо, то було б неправомірним позбавляти її громадянства.

Необхідно взяти до уваги, що «довіра» («законний інтерес») особи не є абсолютною цінністю. Її інтерес має переважати публічний інтерес або інтереси інших осіб. Є ряд випадків, коли фактично «довіра» не підлягає захисту взагалі. Зокрема, особа не може посилатися на захист «довіри», якщо:

1) не вийшов строк звернення до адміністративного суду зі скаргою щодо адміністративного акта, а також у період розгляду такої скарги, тобто у цих випадках вважається, що стан правової визначеності не буде порушено, адже адміністративний акт залишався оспорюваним або потенційно оспорюваним;

2) особа не виконала додаткові обов'язки, пов'язані з адміністративним актом, тобто особа не може посилатися на захист «довіри», оскільки сама не є законослухняною у відносинах з державою та її органами. Однак при цьому важливо, щоб ці додаткові обов'язки були пов'язані з основним регулюванням адміністративного акта, та були пропорційними і правомірними. У разі, якщо йдеться про невиконання неправомірних вимог (додаткових обов'язків), то треба брати до уваги, наскільки вони впливають на правомірність (неправомірність) адміністративного акта в цілому. Якщо у неправомірному акті були правомірні умови (додаткові обов'язки), які особа не виконала, то такий акт може бути визнаний недійсним, але «законний інтерес» особи захисту не підлягає;

³⁹³ Рихтер И. Судебная практика по административному праву : учеб. пособие / И. Рихтер, Г. Шупперт ; пер. с нем. – М. : Юристъ, 2000. – С. 290–292.

³⁹⁴ Руководство по административному производству / [Аедмаа А., Лопман Э., Паррэт Н., Пилвинг И., Вэне Э.]. – Тарту : Изд-во Тартуского ун-та, 2005. – С. 446.

3) особа використовує не за призначенням передані їй на підставі адміністративного акта кошти чи майно, тобто і в цьому випадку йдеться про недобросовісну (несумлінну) поведінку особи. У таких випадках самою особою «надана» можливість визнання адміністративного акта недійсним. Якщо особа використовує не за призначенням передані їй на підставі адміністративного акта кошти чи майно, то адміністративний акт може бути визнаний недійсним як з дією на майбутнє (якщо метою адміністративного органу є припинення передачі грошей чи майна), так і зі зворотною силою (якщо, приміром, метою адміністративного органу є припинення виплат та повернення вже отриманих сум грошової допомоги);

4) особа знала про протиправність адміністративного акта чи не знала про це з власної вини: принцип правомірного очікування передбачає добросовісну віру особи стосовно збереження адміністративним актом сили. Якщо особа за даних обставин повинна була знати про протиправність адміністративного акта (наприклад, особа, що отримувала допомогу по безробіттю, не повідомила орган про своє працевлаштування та продовжувала отримувати таку допомогу надалі), або вона не знала про це з власної вини (наприклад, сім'я отримувала субсидію на оплату житлово-комунальних послуг, але адресат – глава сім'ї не контролював, чи працевлаштовані інші члени його сім'ї), то захищати законний інтерес такої особи адміністративний орган не повинен;

5) адміністративний акт був виданий на підставі поданих особою неправильних чи неповних даних, або внаслідок обману чи погрози, або здійснення іншого протиправного впливу на адміністративний орган. Визнання адміністративного акта недійсним за такої умови передбачає існування причинного зв'язку між наданням неправильних даних чи іншим протиправним впливом (наприклад, давання хабара посадовій особі адміністративного органу саме з метою отримання неправомірного адміністративного акта) та протиправністю адміністративного акта.

Законодавство має обмежувати у строках адміністративний орган для прийняття рішення про визнання недійсним адміністративного акта, пов'язуючи його з моментом, коли адміністра-

тивному органу стало відомо про факт, який може бути підставою для визнання акта недійсним.

Також має бути передбачено можливість відшкодування збитків особи, яка мала право на захист «довіри» («законного інтересу»), але публічний інтерес переважив і адміністративний акт було визнано недійсним. Для компенсації має бути передбачена можливість відшкодування лише збитків, тобто втрат, які ні в якому випадку не були б заподіяні, якби визнаного недійсним адміністративного акта не існувало.

І останнім важливим моментом, який має братися до уваги при припиненні дії адміністративного акта є *питання дії в часі нового адміністративного акта*. Зокрема, можлива дія:

- *на майбутнє*, тобто коли попередній адміністративний акт припиняє свою дію (відкликається, визнається недійсним) з моменту видання та доведення до відома особи нового адміністративного акта;

- *в минуле*, тобто коли попередній адміністративний акт припиняє свою дію (відкликається, визнається недійсним) з моменту його видання чи іншого моменту в минулому (наприклад, з моменту зміни обставин) про що спеціально зазначається в новому адміністративному акті. У цьому випадку можна вимагати повороту виконання фактичних наслідків даного адміністративного акта (наприклад, повернення виплачених коштів тощо).

За загальним правилом, відкликання правомірних адміністративних актів зворотної дії не має, тобто чинність адміністративного акта про відкликання попереднього адміністративного акта настає не раніше моменту видання нового адміністративного акта. Але про деякі винятки з цього правила, вже йшлося вище.

Нарешті, варто наголосити, що адміністративний акт має відкликатися або визнаватися недійсним шляхом прийняття нового адміністративного акта, тобто це має бути нове рішення адміністративного органу, з якого випливають нові права або обов'язки особи (осіб). Процедура відкликання або визнання недійсним адміністративного акта має регулюватися й іншими загальними нормами адміністративно-процедурного закону. Тобто і норми-принципи, і норми щодо: порядку ініціювання та відкриття провадження; підготовки справи до розгляду та вирішення; прийняття рішення; оформлення адміністративного акта

та доведення його до відома особи (осіб) тощо – мають застосовуватися до процедури відкликання або визнання недійсним адміністративного акта. І як завжди, важливим є неухильне виконання обов'язку адміністративного органу щодо забезпечення права особи (осіб) на участь у провадженні.

Отже, проблематика чинності адміністративного акта та його припинення дії заслуговує належної уваги науки адміністративного права з метою створення адекватного правового регулювання. Нові норми покликані сприяти як захисту приватних осіб від свавілля публічної адміністрації, так і захисту публічних інтересів, забезпеченню стану правової визначеності.

При цьому, на нашу думку, доцільно розмежовувати випадки відкликання правомірного адміністративного акта та визнання недійсним неправомірного адміністративного акта адміністративним органом, що його прийняв. Відповідні повноваження адміністративних органів мають здійснюватися з дотриманням правил адміністративної процедури та врахуванням таких умов як: правомірність / неправомірність адміністративного акта; його характер (сприяючий / обтяжуючий); захист «довіри» особи; дія в часі нового адміністративного акта.

ВИСНОВКИ

Проведене дослідження дозволяє зробити наступні висновки:

1. Необхідно ввести у правовий обіг категорію «адміністративний орган» та використовувати її у функціональному значенні, тобто охоплюючи не лише орган виконавчої влади та/або орган місцевого самоврядування, але й підприємство, установу, організацію та іншого суб'єкта, що вирішує адміністративні справи.

2. Адміністративний акт – це волевиявлення адміністративного органу щодо вирішення адміністративної справи, спрямоване на виникнення, зміну чи припинення прав та обов'язків конкретних фізичних або юридичних осіб. Адміністративним актом завершується розгляд та вирішення справи по суті. Ключовими ознаками адміністративного акта є видання його адміністративним органом, індивідуальність та зовнішня дія. Адміністративний акт може мати усну або письмову форму, а також може вчинятися у вигляді певних дій (внесення до реєстру, вчинення надпису тощо).

3. Прийняття (вчинення) адміністративних актів є основною правовою формою публічного управління. Видання нормативних актів, зокрема, тих що визначають права і обов'язки громадян (приватних осіб), є видом діяльності, невласним для адміністративних органів. «Вчинення (здійснення) реєстраційних та інших юридично значущих дій» не заслуговує на виділення в окрему форму публічного управління, оскільки або охоплюється такою формою як прийняття адміністративних актів, або є елементом адміністративної процедури – процедурною дією.

4. Для позначення порядку прийняття адміністративних актів доцільно застосовувати категорію «адміністративна процедура» як установлений законом (офіційно) порядок розгляду та вирішення адміністративних справ, спрямований на прийняття

адміністративного акта або укладення адміністративного договору.

Співвідношення між категоріями «адміністративна процедура (процедури)» і «управлінська процедура (процедури)» може проводитися за характером – відповідно зовнішньої або внутрішньої (в межах органу або системи органів) – спрямованості діяльності публічної адміністрації. Звідси, реалізація внутрішньо-організаційних функцій і повноважень здійснюється в рамках управлінської процедури (процедур), а прийняття адміністративних актів та укладення адміністративних договорів – в рамках адміністративної процедури.

Найбільш обґрунтованим використанням категорії «адміністративний процес» є її вживання для позначення адміністративного судочинства. Тому місце процедури прийняття адміністративних актів знаходиться не в структурі адміністративного процесу, а в структурі адміністративної процедури. Адміністративна процедура та адміністративний процес є самостійними гарантіями захисту прав та законних інтересів особи.

5. Основними видами адміністративної процедури та адміністративних проваджень є:

а) залежно від суб'єкта (порядку) ініціювання провадження: заявне провадження та втручальне провадження;

б) залежно від складності провадження: просте (загальне) та складне (формалізоване, формальне, спеціальне) провадження.

6. Доцільно виділяти наступні стадії процедури прийняття адміністративних актів:

- ініціювання та відкриття (початок) провадження;
- підготовка справи до розгляду та вирішення;
- вирішення справи та прийняття адміністративного акта;
- адміністративне оскарження (факультативна стадія).

7. Сучасний стан правового регулювання процедури прийняття адміністративних актів характеризується некомплексністю, суперечливістю, непослідовністю, переважною підзаконністю, неналежним рівнем врахування прав та законних інтересів приватних осіб. Особливо неприйнятне становище приватних осіб у втручальних провадженнях.

8. Для належного правового регулювання адміністративної процедури, вона має ґрунтуватися на принципах: верховенства

права, законності, рівності учасників адміністративної процедури перед законом, публічності, ефективності, своєчасності (оперативності), неупередженості, підконтрольності (гарантованого правового захисту), добросовісності, розсудливості, пропорційності та презумпції правомірності вимог особи. Крім того, українське адміністративно-процедурне законодавство повинно адекватно відобразити принципи адміністративної процедури, закріплені у документах Ради Європи, зокрема: право особи бути вислуханою, право доступу до матеріалів справи, право на допомогу та представництво, обов'язки адміністративного органу мотивувати свої рішення та повідомляти особі порядок оскарження адміністративного акта.

9. До суб'єктного складу процедури прийняття адміністративних актів входять адміністративний орган, приватна особа (особи) та особи, що сприяють розгляду справи.

Приватна особа в процедурі прийняття адміністративних актів може мати статус «адресата» (в тому числі заявника або скаржника) або «заінтересованої особи». Введення категорії «адресата», зокрема, до втручального провадження, та «заінтересованої особи» повинні стати принциповими новелами для вітчизняного адміністративного права і мають забезпечити активну участь у провадженні осіб, чиїх прав та законних інтересів адміністративний акт стосується безпосередньо або може зачіпати. Необхідно на законодавчому рівні встановити обов'язок адміністративного органу щодо залучення зазначених осіб до провадження, що сприятиме прийняттю виважених та найменш конфліктних рішень.

Для гарантування неупередженості адміністративного органу в процедурі прийняття адміністративних актів необхідно передбачити механізми відводу та самовідводу для посадових і службових осіб.

10. Принципово важливим є обов'язок адміністративного органу складати мотивувальну частину адміністративного акта, зокрема, у випадку, якщо адміністративний акт негативно (несприятливо) впливає на права та законні інтереси особи.

Необхідно встановити правило, за яким адміністративний акт набуває чинності з моменту доведення його до відома особи

(осіб), яких він стосується. Законодавство має встановити чіткі механізми доведення акта до відома.

На законодавчому рівні доцільно встановити правила щодо нікчемності адміністративних актів. Нікчемність означає, що адміністративний акт взагалі не набуває чинності, оскільки він має очевидні особливо значні вади. Нікчемний адміністративний акт не має жодних правових наслідків. Для визнання адміністративного акта нікчемним не повинна вимагатися формальна процедура, але якщо особа бажає офіційного ствердження нікчемності, то законодавство має надавати таку можливість.

11. Пропонується уточнити зміст адміністративного оскарження як оскарження в межах публічної адміністрації, тобто до адміністративних органів або спеціально створених апеляційних органів (підрозділів). При раціональній організації адміністративне оскарження може бути додатковим та надзвичайно ефективним засобом захисту прав та законних інтересів приватних осіб, оскільки характеризується простотою, економічністю, доступністю, оперативністю, а отже, є не обмеженням права на правовий захист, а додатковою гарантією захисту прав та законних інтересів особи. Перевагою адміністративного оскарження є також можливість перегляду адміністративного акта не лише з точки зору законності, але й доцільності.

На сьогодні інститут адміністративного оскарження вимагає суттєвого оновлення та належного закріплення на законодавчому рівні. Доцільно розглянути питання встановлення обов'язковості стадії адміністративного оскарження перед зверненням до суду. Це дозволило б значну частину справ (спорів) вирішувати в адміністративному порядку, усунути проблему паралельного судового та адміністративного оскарження одного рішення та зменшити навантаження на судову систему.

12. З метою удосконалення процедури адміністративного оскарження пропонується:

– для гарантування неупередженості (об'єктивності) розгляду спору в адміністративному порядку поряд з оскарженням до вищих органів (посадових осіб) розвивати спеціальні апеляційні інституції та механізми. Зокрема, доцільно передбачити можливість утворення органів (підрозділів) з розгляду адміністративних скарг, які б формувалися із залученням громадськості (тоб-

то не з числа службовців адміністративного органу). Особливо доцільними є такі інституції при органах місцевого самоврядування та органах виконавчої влади, у яких має місце великий обсяг скарг;

- запровадити чіткий порядок подання скарги в адміністративному порядку. Скарга повинна завжди подаватися до адміністративного органу, що прийняв адміністративний акт. Після збігу терміну на оскарження цей орган повинен передавати скаргу (скарги) разом з матеріалами справи суб'єкту розгляду скарги;

- раціонально скоротити строк на оскарження адміністративного акта. При цьому законодавство має гарантувати обов'язкове доведення адміністративних актів до відома їх адресатів та заінтересованих осіб;

- встановити загальне правило, за яким подання скарги в адміністративному порядку та її розгляд зупиняє виконання адміністративного акта. Окремі винятки з цього правила повинні вичерпно регулюватися законом;

- запровадити обмеження кількості інстанцій адміністративного оскарження;

- встановити правило, відповідно до якого за результатами розгляду скарги в адміністративному порядку погіршення становища скаржника не допускається. Виняток може бути передбачений лише для випадків «серйозного» порушення закону та/або публічних інтересів.

13. За загальним правилом, оскарження процедурних рішень, дій та бездіяльності має здійснюватися разом з оскарженням адміністративного акта. Виняток можуть становити лише процедурні дії та рішення, що суттєво впливають на розгляд і вирішення справи. Їх вичерпний перелік повинен міститися у законі. Бездіяльність адміністративного органу може бути самостійним предметом оскарження у випадку неприйняття адміністративного акта у встановлений законом строк або очевидного зволікання з розглядом адміністративної справи (прийняттям процедурних рішень, вжиттям процедурних дій).

14. Слід на законодавчому рівні врегулювати питання припинення дії адміністративних актів з метою захисту прав приватних осіб та захисту публічних інтересів. Доцільно розмежувати

відкликання правомірних адміністративних актів та визнання недійсним неправомірних адміністративних актів адміністративним органом, що його прийняв. При цьому мають бути чітко визначені умови реалізації відповідного повноваження адміністративним органом, включно з правомірністю / неправомірністю адміністративного акта, дією в часі, наслідками для особи та захистом її «довіри».

15. Необхідно сприяти якнайшвидшому ухваленню загального закону про адміністративну процедуру (Адміністративно-процедурного кодексу України) з метою створення належних механізмів реалізації та захисту прав і законних інтересів приватних осіб у відносинах з адміністративними органами шляхом гарантування справедливого вирішення адміністративних справ, а також для забезпечення ефективної діяльності публічної адміністрації.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНИЙ КОДЕКС УКРАЇНИ

Адміністративно-процедурний кодекс України відповідно до принципів належного урядування визначає порядок діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб щодо реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб з метою забезпечення справедливого, об'єктивного та своєчасного вирішення адміністративних справ.

Розділ I ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Стаття 1. Предмет регулювання та сфера дії Адміністративно-процедурного кодексу України

1. Цей Кодекс регулює відносини органів виконавчої влади, *органів місцевого самоврядування та інших адміністративних органів з фізичними і юридичними особами (далі – особи) щодо вирішення адміністративних справ.*

2. Дія цього Кодексу поширюється на діяльність усіх державних органів, а також підприємств, установ та організацій, їх посадових і службових осіб, інших суб'єктів, які згідно із законом уповноважені здійснювати владні управлінські (виконавчі та розпорядчі) функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, щодо забезпечення реалізації та захисту прав особи, а також виконання нею визначених законом обов'язків.

³⁹⁵ Проект Адміністративно-процедурного кодексу України, реєстраційний номер Верховної Ради України 2789, від 18.07.2008 р. з додатковими авторськими пропозиціями (відображені *курсивом*).

3. Дія цього Кодексу не поширюється на відносини, що виникають під час провадження органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами, іншими суб'єктами, зазначеними у частині другій цієї статті, діяльності щодо:

- 1) розгляду звернень осіб, що містять пропозиції, поради, рекомендації стосовно визначення повноважень та порядку організації такої діяльності, а також стосовно врегулювання суспільних відносин, удосконалення законодавства;
- 2) провадження дізнання, досудового слідства, оперативно-розшукової діяльності, виконавчого провадження (крім виконання адміністративних актів), нотаріальних дій, виконання покарання, застосування законодавства про захист економічної конкуренції;
- 3) проходження державної служби, в тому числі дипломатичної та військової, а також служби в органах місцевого самоврядування;
- 4) *реалізації права громадян брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах, обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.*

Стаття 2. Визначення термінів

1. У цьому Кодексі терміни вживаються у такому значенні:

- 1) адміністративна процедура — визначений законодавством порядок адміністративного провадження;
- 2) адміністративне провадження — сукупність послідовно здійснюваних адміністративним органом процедурних дій і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення адміністративної справи, що завершується прийняттям адміністративного акта і його виконанням;
- 3) адміністративний орган — орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їх посадові чи службові особи, які уповноважені розглядати та вирішувати відповідно до цього Кодексу адміністративні справи, інший державний орган, а також підприємство, установа, організація, їх посадові чи службові особи, інший суб'єкт, який

згідно із законом уповноважений здійснювати владні управлінські (виконавчі та розпорядчі) функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, щодо розгляду адміністративних справ;

- 4) адміністративний акт — рішення (правовий акт) індивідуальної дії, прийняте адміністративним органом за результатами розгляду адміністративної справи відповідно до цього Кодексу, спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків фізичної або юридичної особи (осіб);
- 5) адміністративна справа — справа, яка розглядається адміністративним органом відповідно до цього Кодексу, щодо забезпечення реалізації та захисту прав і законних інтересів конкретної особи, а також виконання нею визначених законом обов'язків;
- 6) адміністративна послуга — це прийняття на підставі закону за зверненням конкретної фізичної або юридичної особи адміністративного акта, спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків (отримання дозволу (ліцензії), сертифіката, посвідчення, інших документів, реєстрації тощо);
- 7) письмове провадження — розгляд і вирішення адміністративної справи без запрошення та усного заслуховування заявника, залучення учасників адміністративного провадження та осіб, які сприяють розгляду адміністративної справи, на основі наявних матеріалів.

Стаття 3. Підстави для відкриття адміністративного провадження

1. Адміністративне провадження відповідно до цього Кодексу відкривається:

- 1) за заявою особи щодо забезпечення реалізації та захисту своїх прав і законних інтересів, у тому числі щодо отримання адміністративних послуг, а також виконання визначених законом обов'язків;
- 2) за ініціативою адміністративного органу, в тому числі у порядку здійснення ним контрольних повноважень;

- 3) за скаргою особи щодо прийнятого адміністративного акта, процедурних рішень, дій чи бездіяльності адміністративного органу.

Стаття 4. Законодавство про адміністративне провадження

1. Адміністративне провадження здійснюється відповідно до Конституції України, цього Кодексу, інших законів та міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

2. Для окремих видів адміністративних справ законом встановлюються особливості провадження з визначенням переліку документів, необхідних для розгляду справи, строків її розгляду, розмірів адміністративного збору, якщо такий стягується.

3. Особливості, установлені згідно з частиною другою цієї статті, не повинні суперечити принципам та правилам адміністративної процедури, установленим цим Кодексом.

Стаття 5. Мова здійснення адміністративного провадження

1. Адміністративне провадження здійснюється державною мовою.

2. Учасник адміністративного провадження, який не володіє або недостатньо володіє державною мовою, має право користуватися рідною мовою або мовою, якою він володіє, йому також можуть надаватися послуги перекладача в порядку, встановленому цим Кодексом.

3. Адміністративні документи складаються державною мовою. У разі подання учасниками адміністративного провадження документів іншою мовою адміністративний орган має право вимагати їх офіційного перекладу.

Стаття 6. Принципи адміністративної процедури

1. Принципами адміністративної процедури є:

- 1) верховенство права;
- 2) законність;
- 3) рівність учасників адміністративного провадження перед законом;
- 4) використання повноважень з належною метою;
- 5) обґрунтованість;

- 6) безсторонність (неупередженість) адміністративного органу;
- 7) добросовісність;
- 8) розсудливість;
- 9) пропорційність;
- 10) гласність і відкритість;
- 11) своєчасність і розумний строк;
- 12) ефективність;
- 13) презумпція правомірності дій і вимог особи;
- 14) гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні;
- 15) гарантування правового захисту.

Стаття 7. Верховенство права

1. Адміністративний орган під час розгляду та вирішення адміністративної справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого людина, її права і свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

2. Рішення адміністративного органу в адміністративній справі повинно бути справедливим.

Стаття 8. Законність

1. Адміністративний орган здійснює адміністративне провадження та приймає адміністративні акти виключно на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України, цим Кодексом та іншими законами України, а також на підставі міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

2. Адміністративний орган застосовує інші нормативно-правові акти, прийняті відповідним державним органом або органом місцевого самоврядування на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

3. У разі невідповідності нормативно-правового акта Конституції України, законам України, міжнародним договорам, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України,

або іншим правовим актам адміністративний орган застосовує правовий акт, який має вищу юридичну силу.

4. Якщо міжнародним договором, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, встановлені інші правила, ніж ті, що встановлені законом, то застосовуються правила міжнародного договору.

Стаття 9. Рівність учасників адміністративного провадження перед законом

1. Усі учасники адміністративного провадження є рівними перед законом.

Не може бути обмеження прав учасників адміністративного провадження за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

2. Адміністративний орган повинен забезпечити однакове ставлення до всіх учасників адміністративного провадження під час здійснення процедурних дій та прийняття процедурних рішень.

Стаття 10. Використання повноважень з належною метою

1. Адміністративний орган під час розгляду адміністративної справи, зобов'язаний використовувати свої повноваження з метою, з якою такі повноваження надані. Мета повноваження визначена у законі або впливає з його цілей.

Стаття 11. Обґрунтованість

1. Адміністративний орган під час здійснення адміністративного провадження та прийняття адміністративного акта враховує всі обставини, що мають значення для розгляду адміністративної справи.

2. Адміністративний орган забезпечує всебічність та повноту з'ясування обставин адміністративної справи, безпосередньо досліджує докази та інші матеріали.

Стаття 12. Безсторонність (неупередженість) адміністративного органу

1. Не допускається будь-яка неправомірна заінтересованість адміністративного органу в результатах розгляду та вирішення адміністративної справи.

2. Адміністративний орган запобігає конфлікту інтересів, не допускаючи участі посадових і службових осіб у розгляді та вирішенні адміністративної справи, якщо це пов'язано або може бути пов'язано з їх особистою, прямою чи опосередкованою (непрямою) заінтересованістю у результатах розгляду та/або вирішенні адміністративної справи або з інтересами їх близьких родичів.

3. Порядок розгляду та вирішення адміністративної справи повинен гарантувати неупередженість адміністративного провадження.

Стаття 13. Добросовісність

1. Адміністративний орган *при вирішенні* адміністративної справи зобов'язаний діяти добросовісно, *тобто з переконанням щодо мети своїх повноважень, відданістю визначеним законом завданням та щирими намірами щодо досягнення поставлених цілей.*

Стаття 14. Розсудливість

1. Адміністративний орган, здійснюючи адміністративне провадження та приймаючи адміністративний акт, повинен діяти, керуючись законами логіки, здоровим глуздом та загальноприйнятими нормами моралі.

Стаття 15. Пропорційність

1. Адміністративний орган під час вирішення адміністративної справи зберігає баланс між цілями та завданнями, на досягнення яких спрямований адміністративний акт, і будь-якими можливими негативними наслідками для прав, свобод та інтересів особи, які можуть настати в результаті прийняття адміністративного акта.

2. Адміністративний орган також дотримується принципу пропорційності під час вчинення процедурних дій і прийняття процедурних рішень.

Стаття 16. Гласність і відкритість

1. Адміністративний орган зобов'язаний інформувати громадян про свою діяльність, забезпечити відповідно до Конституції та законів України реалізацію права особи на отримання інформації, в тому числі щодо розгляду адміністративної справи, включаючи ознайомлення з матеріалами, які не містять державну таємницю або іншу охоронювану законом конфіденційну інформацію.

2. Не допускається розголошення наявних в адміністративній справі відомостей про особисте та сімейне життя фізичної особи без її згоди або відомостей, що містять державну таємницю або іншу охоронювану законом конфіденційну інформацію, якщо це суперечить правам чи законним інтересам особи. Не допускається з'ясування даних про особу, які не стосуються адміністративної справи.

3. Адміністративний орган забезпечує громадське обговорення проектів адміністративних актів, що зачіпають права та законні інтереси великої кількості осіб.

4. Кожен має право знайомитися в установленому законодавством порядку з адміністративними актами, які набрали чинності. Це право може бути обмежено відповідно до закону в інтересах нерозголошення конфіденційної інформації про особу, державної таємниці або іншої охоронюваної законом конфіденційної інформації.

Стаття 17. Своєчасність і розумний строк

1. Адміністративний орган вирішує адміністративну справу своєчасно, тобто до настання обставин, за яких втрачається сенс у прийнятті адміністративного акта.

2. Адміністративний орган розглядає адміністративну справу протягом розумного строку, тобто у найкоротший строк, достатній для її вирішення, з дотриманням вимог, установлених цим Кодексом.

Стаття 18. Ефективність

1. Адміністративний орган організовує вирішення адміністративних справ, що належать до його компетенції, з найменшими витратами часу та коштів.

Стаття 19. Презумпція правомірності дій і вимог особи

1. Адміністративний орган визнає дії та вимоги особи правомірними, поки інше не буде доведено в результаті розгляду адміністративної справи.

Стаття 20. Гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні

1. Особі гарантується право на участь в адміністративному провадженні.

2. Особа під час розгляду адміністративної справи має право бути вислуханою адміністративним органом до прийняття адміністративного акта, крім випадків, передбачених цим Кодексом.

Право бути вислуханою реалізується шляхом надання особою адміністративному органу своїх пояснень та/або заперечень у письмовій, усній чи іншій зручній для особи формі.

3. Адміністративний орган здійснює консульгування та інформування особи щодо її прав та обов'язків.

Стаття 21. Гарантування правового захисту

1. Особі гарантується право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності адміністративного органу в порядку адміністративного провадження, до суду, а також в іншій, передбаченій законом формі.

Розділ II

ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОВАДЖЕННЯ

ГЛАВА 1.

УЧАСНИКИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОВАДЖЕННЯ

Стаття 22. Склад учасників адміністративного провадження

1. Учасниками адміністративного провадження є адміністративний орган та особа:

1) на права та обов'язки якої спрямовано адміністративний акт (адресат), в тому числі особа:

яка з метою реалізації своїх прав і законних інтересів, а також виконання обов'язків, звертається до адміністративного органу із заявою про видання адміністративного акта (заявник);

яка з метою захисту своїх прав і законних інтересів звертається до адміністративного органу із скаргою (оскаржувач);

2) законні інтереси якої може зачіпати адміністративний акт (заінтересована особа).

2. Особа може брати участь в адміністративному провадженні особисто та/або через представника. Участь особи в адміністративному провадженні або у вчиненні окремих процедурних дій через представника виключається у разі, коли законодавством передбачена особиста участь такої особи.

Стаття 23. Правосуб'єктність особи в адміністративному провадженні

1. Особою за цим Кодексом є:

1) фізична особа — громадянин України, іноземець чи особа без громадянства, які досягли повноліття і не визнані судом недієздатними, а також ті, що не досягли цього віку, у справах, що стосуються публічно-правових відносин, у яких вони відповідно до законодавства можуть самостійно брати участь;

- 2) юридична особа, у тому числі іноземна, яка є правоздатною та дієздатною згідно з Цивільним кодексом України.

Стаття 24. Права та обов'язки особи

1. Особа у процесі адміністративного провадження має право:

- 1) отримувати від адміністративного органу роз'яснення щодо порядку здійснення адміністративного провадження, реалізації своїх прав і обов'язків;
- 2) брати участь в адміністративному провадженні особисто або через представника у порядку, передбаченому цим Кодексом;
- 3) знайомитися в установленому порядку з матеріалами адміністративної справи, крім випадків, передбачених цим Кодексом та іншими законами України, робити з неї виписки та копії, в тому числі з використанням технічних засобів, отримувати інформацію про процедурні дії та процедурні рішення, прийняті під час здійснення адміністративного провадження;
- 4) бути вислуханою з питань, що є предметом адміністративного провадження, тобто надавати пояснення у письмовій, усній чи іншій формі, а також подавати докази; подавати заперечення проти пояснень, доводів, а також клопотань інших учасників адміністративного провадження; бути поінформованою про дату, час і місце слухання у справі у разі його проведення;
- 5) подавати відповідно до цього Кодексу клопотання про:
 - відвід посадової або службової особи адміністративного органу, а також відвід осіб, які сприяють розгляду справи;
 - залучення до адміністративного провадження інших учасників та осіб, які сприяють розгляду адміністративної справи;
 - витребування документів або відомостей;
 - призначення експертизи, в тому числі додаткової;
 - зупинення адміністративного провадження;
 - поновлення адміністративного провадження;

- продовження строків адміністративного провадження;
ня;

- 6) користуватися послугами перекладача;
- 7) бути поінформованою про результати вирішення адміністративної справи, отримати примірник адміністративного акта;
- 8) оскаржувати адміністративний акт, процедурні рішення, дії чи бездіяльність адміністративного органу.

Особа під час здійснення адміністративного провадження реалізує також інші права, передбачені цим Кодексом.

2. Особа під час здійснення адміністративного провадження зобов'язана:

- 1) подавати у випадках, передбачених законом, документи та інші докази, необхідні для здійснення адміністративного провадження;
- 2) своєчасно повідомляти адміністративний орган про зміну своєї адреси та контактних даних;
- 3) своєчасно повідомляти адміністративний орган про неможливість прибуття за запрошенням адміністративного органу із зазначенням причини;
- 4) добросовісно виконувати вимоги, встановлені цим Кодексом та іншими актами законодавства.

Стаття 25. Представництво інтересів особи

1. Представник особи бере участь в адміністративному провадженні на підставі договору, закону, акта органу управління юридичної особи та на інших підставах, установлених законодавством.

2. Представником особи може бути адвокат або будь-яка інша дієздатна особа, повноваження якої на участь в адміністративному провадженні посвідчені відповідними документами.

3. Інтереси юридичної особи відповідно до установчих документів такої особи чи закону представляє її керівник або інша особа, яка діє у межах наданих їй повноважень.

4. Уповноваження на представництво за клопотанням особи (довірителя) може здійснюватися також шляхом внесення адміністративним органом відповідного запису в матеріали справи.

5. Та сама особа не може бути одночасно представником заявника і заінтересованої особи та виступати одночасно як свідок, експерт, спеціаліст чи перекладач в адміністративному провадженні.

Стаття 26. Законні представники особи

1. Права і законні інтереси фізичної особи, яка має часткову цивільну дієздатність, неповну цивільну дієздатність, обмежену цивільну дієздатність, а також фізичної особи, визнаної в установленому законом порядку недієздатною, під час адміністративного провадження представляють відповідно їх законні представники: батьки (усиновителі), опікуни або піклувальники. У разі відсутності законних представників таких осіб адміністративний орган порушує перед органами опіки і піклування питання про його призначення.

2. Законний представник особи в установленому порядку може представляти в адміністративному провадженні права і законні інтереси іншої фізичної особи, яка має часткову цивільну дієздатність, неповну цивільну дієздатність, обмежену цивільну дієздатність, а також фізичної особи, визнаної в установленому порядку недієздатною.

Стаття 27. Повноваження адміністративного органу

1. До повноважень адміністративного органу належить:
 - 1) своєчасне залучення до адміністративного провадження адресата (адресатів);
 - 2) своєчасне повідомлення про відкриття адміністративного провадження та право участі у ньому осіб, законні інтереси яких може зачіпати адміністративний акт (заінтересованих осіб);
 - 3) роз'яснення учасникам адміністративного провадження їх прав і обов'язків, сприяння їх реалізації;
 - 4) забезпечення доступу учасників адміністративного провадження до матеріалів справи, надання їм інформації про стан розгляду адміністративної справи, в тому числі за їх зверненням;
 - 6) захист інформації про особисте та сімейне життя особи, забезпечення збереження охоронюваної законом ін-

формації, у тому числі такої, що становить державну або іншу таємницю;

- 7) отримання відповідно до цього Кодексу від органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, фізичних або юридичних осіб документів та відомостей, необхідних для розгляду і вирішення адміністративної справи;
- 8) залучення до участі в адміністративному провадженні осіб, які сприяють розгляду адміністративної справи;
- 9) проведення огляду місця та речей, призначення експертизи, якщо це необхідно для вирішення адміністративної справи;
- 10) використання технічних засобів для фіксації окремих процедурних дій.

Адміністративний орган здійснює також інші повноваження, передбачені цим Кодексом та іншими законами.

2. З метою забезпечення відкритості та доступності адміністративного провадження і сприяння громадянам у реалізації їх прав адміністративний орган:

- 1) забезпечує можливість звернення до адміністративного органу у зручний спосіб, в тому числі шляхом організації регулярного проведення особистого прийому, забезпечення наявності необхідної кількості бланків (анкет, формулярів) звернення до адміністративного органу;
- 2) забезпечує надання в приміщеннях, призначених для особистого прийому, інформації, необхідної для звернення особи до адміністративного органу без сторонньої допомоги (інформаційні буклети, зразки документів, відомості про місцезнаходження структурних підрозділів, посадових та службових осіб, контактні телефони, місце і час прийому тощо);
- 3) публікує періодично, але не рідше одного разу на рік, в засобах масової інформації систематизовану інформацію щодо адміністративних послуг, які надаються адміністративним органом;
- 4) забезпечує можливість отримання повної інформації щодо діяльності адміністративного органу та адміністративних послуг, які ним надаються, за телефоном, номер

якого повинен регулярно оприлюднюватись у засобах масової інформації, та на офіційному веб-сайті адміністративного органу; надсилає інформацію за запитом особи поштою, в тому числі електронною. Строк відповіді на інформаційні запити не повинен становити більше десяти днів.

Стаття 28. Відвід посадової або службової особи адміністративного органу

1. Посадова або службова особа адміністративного органу зобов'язана заявити про самовідвід, якщо вона має або може мати особисту, пряму чи опосередковану (непряму) заінтересованість у результатах розгляду та/або вирішення адміністративної справи або за наявності інших обставин, які викликають або можуть викликати сумнів у неупередженості адміністративного органу.

2. Особа має право подати клопотання про відвід посадової або службової особи адміністративного органу за наявності підстав, передбачених частиною першою цієї статті.

3. Клопотання про відвід посадової або службової особи адміністративного органу розглядається керівником відповідного адміністративного органу. Рішення про відвід та визначення іншої уповноваженої на розгляд адміністративної справи посадової або службової особи або про відмову у відводі з відповідним обґрунтуванням приймається протягом трьох днів, про що негайно повідомляється особа, яка подала клопотання, та інші учасники адміністративного провадження.

Якщо такою посадовою або службовою особою в адміністративному провадженні є керівник відповідного адміністративного органу, розгляд клопотання про його відвід здійснюється органом або уповноваженою посадовою особою вищого рівня.

4. Рішення про відвід або відмову у відводі приймається у письмовій формі та зберігається у матеріалах справи.

5. Рішення про відвід не приймається, якщо визначити іншу уповноважену на розгляд адміністративної справи посадову особу неможливо.

6. Рішення про відмову у відводі посадової або службової особи адміністративного органу може бути оскаржене в порядку, передбаченому цим Кодексом, або до суду.

ГЛАВА 2.

ОСОБИ, ЯКІ СПРИЯЮТЬ РОЗГЛЯДУ АДМІНІСТРАТИВНОЇ СПРАВИ

Стаття 29. Особи, які сприяють розгляду адміністративної справи

1. До участі в адміністративному провадженні відповідно до цього Кодексу можуть залучатися особи, які сприяють розгляду адміністративної справи: свідки, експерти, спеціалісти, перекладачі.

Стаття 30. Порядок залучення осіб, які сприяють розгляду адміністративної справи

1. Особи, які сприяють розгляду адміністративної справи, зобов'язані брати участь у провадженні відповідно до встановлених адміністративним органом вимог. Зазначена вимога стосується також експерта, спеціаліста та перекладача, залученого до провадження за власною згодою на громадських засадах або на умовах цивільно-правової угоди.

2. У разі залучення експерта, спеціаліста, перекладача на громадських засадах його згода на участь у провадженні має бути належним чином зафіксована в матеріалах справи.

Стаття 31. Свідок

1. Свідком в адміністративному провадженні може бути будь-яка фізична особа, якій відомі фактичні дані, на підставі яких у визначеному законом порядку може бути встановлена наявність чи відсутність обставин, що обґрунтовують позиції учасників адміністративного провадження і мають значення для всебічного, повного та об'єктивного розгляду адміністративної справи і прийняття відповідного рішення.

2. Свідок запрошується адміністративним органом з власної ініціативи або за клопотанням інших учасників адміністративного провадження. Особа, заявляючи клопотання про виклик

свідка, повинна зазначити обставини, щодо яких свідок може дати пояснення, його ім'я, місце проживання (перебування), роботи чи служби, контактний телефон.

3. Перед наданням свідком пояснень посадова або службова особа адміністративного органу роз'яснює свідку його права та обов'язки.

4. Свідок зобов'язаний поінформувати про відомі йому фактичні дані щодо суті адміністративної справи, надати пояснення, у тому числі у письмовій формі, та відповісти на поставлені питання. У разі потреби за клопотанням свідка пояснення можуть бути отримані за місцем його проживання або перебування.

Особиста присутність свідка на засіданні за запрошенням адміністративного органу є обов'язковою, якщо адміністративний орган розташований в межах міста або району, в якому проживає або перебуває свідок.

5. Якщо свідок не може назвати джерело своєї обізнаності щодо відповідних обставин, його пояснення не є доказом.

6. Свідок має право давати пояснення рідною мовою або мовою, якою він володіє, користуватися письмовими записами, а також отримати компенсацію витрат, пов'язаних з участю в адміністративному провадженні. Свідок має право відмовитися від надання пояснень щодо себе, членів своєї сім'ї або близьких родичів.

7. Не можуть виступати в адміністративному провадженні як свідки:

- 1) недієздатні фізичні особи;
- 2) представники учасників адміністративного провадження.

Стаття 32. Експерт

1. Експертом є особа, яка має необхідні знання та якій в порядку, встановленому цим Кодексом, доручається підготувати висновок з питань, що виникають під час розгляду справи і стосуються спеціальних знань такої особи, шляхом дослідження матеріальних об'єктів, явищ і процесів, що містять інформацію про обставини у справі.

2. Для з'ясування обставин (фактів) адміністративної справи та надання їм оцінки, що потребує спеціальних знань, адмі-

ністративний орган за власною ініціативою або за клопотанням особи призначає експертизу із зазначенням питань, щодо яких необхідно підготувати висновки експерта, та особи, якій доручається провести експертизу.

3. Експертиза залежно від характеру дослідження проводиться експертами або фахівцями, які володіють необхідними знаннями щодо предмета експертизи.

4. Експерт має право:

- 1) знайомитися з матеріалами адміністративної справи, що стосуються предмета експертизи;
- 2) отримувати від учасників адміністративного провадження документи та відомості, необхідні для підготовки висновку;
- 3) брати участь у слуханні адміністративної справи у випадках, передбачених цим Кодексом.

5. Експерт повинен з'явитися на запрошення адміністративного органу і подати свій письмовий вмотивований висновок щодо поставлених перед ним питань та інші пояснення.

6. Витрати, пов'язані з проведенням додаткової експертизи відшкодовуються за рахунок учасника адміністративного провадження, за ініціативою якого вона проводилась, для адміністративного органу – за рахунок коштів, передбачених на його утримання.

Стаття 33. Спеціаліст

1. Спеціаліст — особа, яка володіє спеціальними знаннями та навичками і залучається до участі в адміністративному провадженні адміністративним органом за власною ініціативою або за клопотанням особи для надання консультативної, технічної та іншої спеціальної допомоги.

2. Спеціаліст повинен з'явитися на запрошення адміністративного органу, надавати усні чи письмові консультації, пояснення та/або технічну допомогу.

3. Витрати, пов'язані із залученням спеціаліста до участі в адміністративному провадженні відшкодовуються за рахунок учасника адміністративного провадження, за ініціативою якого він запрошується, для адміністративного органу – за рахунок коштів, передбачених на його утримання.

Стаття 34. Перекладач

1. Перекладач залучається до участі в адміністративному провадженні адміністративним органом за власною ініціативою або за клопотанням учасника адміністративного провадження, який не володіє мовою, якою здійснюється адміністративне провадження.

2. Перекладачем може бути особа, що вільно володіє мовою, якою здійснюється адміністративне провадження, та рідною мовою відповідного учасника адміністративного провадження або мовою, якою він володіє, у межах, необхідних для усного або письмового перекладу, або особа, що володіє навичками сурдоперекладу.

3. Перекладач повинен з'явитися на запрошення адміністративного органу, здійснювати повний і правильний переклад проведених за його участю процедурних дій, засвідчити правильність перекладу документів, що вручаються учасникам адміністративного провадження.

4. Витрати, пов'язані із залученням перекладача, відшкодовуються за рахунок учасника адміністративного провадження, за ініціативою або клопотанням якого залучався перекладач, для адміністративного органу – за рахунок коштів, передбачених на його утримання.

Стаття 35. Відвід особи, яка залучається до розгляду адміністративної справи

1. Особа має право подати клопотання про відвід свідка, експерта, спеціаліста, перекладача, якщо він має або може мати особисту, пряму чи опосередковану (непряму) заінтересованість у результатах розгляду та/або вирішення адміністративної справи.

2. За наявності зазначених у частині першій цієї статті підстав особа, яка залучається до розгляду адміністративної справи, зобов'язана заявити про самовідвід.

3. Клопотання про відвід особи, яка залучається до розгляду адміністративної справи, вирішується адміністративним органом, який розглядає таку справу. Рішення щодо клопотання приймається протягом трьох днів.

4. Рішення про відмову у задоволенні клопотання про відвід особи, яка залучається до розгляду адміністративної справи, може бути оскаржене у порядку, передбаченому цим Кодексом.

ГЛАВА 3. ДОКУМЕНТУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОВАДЖЕННЯ

Стаття 36. Реєстр адміністративних справ

1. У кожному адміністративному органі ведеться реєстр адміністративних справ, як правило, за предметною і хронологічною ознаками.

У реєстрі адміністративних справ фіксуються:

- 1) дата відкриття адміністративного провадження;
- 2) дата прийняття адміністративного акта *та його суть* або *дата* закриття адміністративного провадження;
- 3) адміністративне рішення.

2. Не допускається вчинення будь-яких процедурних дій та прийняття будь-яких рішень в адміністративній справі до реєстрації адміністративного провадження (справи) у реєстрі адміністративних справ, крім випадків, передбачених законом.

Стаття 37. Діловодство в адміністративному провадженні

1. Матеріали адміністративної справи оформляються з дотриманням установлених правил діловодства.

2. Усі матеріали, що стосуються відповідного адміністративного провадження, зберігаються в одній справі, у тому числі адміністративний акт, прийнятий у результаті адміністративного провадження, або його завірена копія.

3. Процедурні дії та процедурні рішення підлягають письмовому фіксуванню шляхом реєстрації, складення протоколу та/або внесення запису у матеріали адміністративної справи.

4. В адміністративному провадженні діловодство в електронній формі здійснюється відповідно до вимог законодавства про електронні документи та електронний документообіг.

Стаття 38. Запрошення та повідомлення

1. Учасники адміністративного провадження та особи, які сприяють розгляду адміністративної справи, запрошуються адміністративним органом для надання необхідних пояснень і для участі у слуханні адміністративної справи та інших процедурних діях.

2. Запрошення не пізніше ніж за сім днів до дня початку процедурної дії надсилається учасникам адміністративного провадження та особам, які сприяють розгляду адміністративної справи, поштою, з використанням інших засобів зв'язку або вручається особисто, про що в матеріалах адміністративної справи робиться відповідний запис.

3. У запрошенні зазначається:

- 1) найменування та адреса адміністративного органу;
- 2) назва адміністративної справи, статус та мета, з якою запрошується учасник адміністративного провадження або особа, яка залучається до розгляду адміністративної справи;
- 3) дата, час і місце, куди запрошується учасник адміністративного провадження або особа, яка залучається до розгляду справи;
- 4) номер контактного телефону та адреса електронної пошти адміністративного органу, прізвище, ім'я, по батькові посадової або службової особи адміністративного органу.

4. Запрошення підписується посадовою або службовою особою адміністративного органу.

5. У разі коли учасник адміністративного провадження або особа, яка залучається до розгляду адміністративної справи, не можуть або відмовляються з'явитися на запрошення, вони повинні завчасно повідомити про це адміністративний орган.

6. Відсутність запрошеного учасника адміністративного провадження або особи, яка залучається до розгляду справи, не перешкоджає проведенню слухання адміністративної справи, вчиненню інших процедурних дій, якщо це не впливає на об'єктивний та всебічний розгляд адміністративної справи.

7. Адміністративний орган повідомляє учасників адміністративного провадження та осіб, які мають право брати участь в

адміністративному провадженні, про початок провадження, а також у випадках, передбачених цим Кодексом, про процедурні рішення і дії у провадженні. Повідомлення здійснюється з дотриманням встановлених у цій статті вимог щодо запрошення.

Стаття 39. Офіційне засвідчення

1. Офіційне засвідчення — це засвідчення адміністративним органом підпису, а також вірності копії чи витягу з документа, пов'язаного з адміністративним провадженням.

2. Доказова сила офіційного засвідчення обмежується обставинами, зазначеними в позначці про засвідчення.

3. Офіційне засвідчення не заміняє нотаріального засвідчення, якщо таке вимагається законодавством.

4. Офіційне засвідчення не потрібне, якщо є нотаріальне засвідчення.

Стаття 40. Офіційне засвідчення справжності підпису

1. Адміністративний орган для цілей адміністративного провадження офіційно засвідчує справжність підпису. Не допускається офіційне засвідчення справжності підпису:

- 1) без доданого до нього тексту;
- 2) справжність якого повинна бути засвідчено нотаріально.

2. Справжність підпису засвідчується тільки у разі, коли підпис поставлено чи визнано у присутності посадової чи службової особи.

3. Справжність підпису засвідчується шляхом розміщення безпосередньо після підпису позначки про засвідчення, яка містить:

- 1) підтвердження про те, що підпис є справжнім;
- 2) прізвище, ім'я, по батькові особи, справжність підпису якої засвідчується, реквізити документа, що посвідчує особу;
- 3) підтвердження того, що особу, яка підписалася, встановлено і що підпис поставлено чи визнано в присутності посадової чи службової особи;
- 4) інформацію про місце і час засвідчення, прізвище, ім'я, по батькові і підпис посадової чи службової особи, що за-

віряє підпис, найменування її посади, а також відбиток офіційної печатки адміністративного органу.

Стаття 41. Офіційне засвідчення вірності копії чи витягу

1. Адміністративний орган, що має право видати офіційний документ або зберігає документи, може також видати копію такого документа чи витяг з нього і офіційно засвідчити їх вірність.

2. Адміністративний орган, що приймає від осіб документи, може зробити копію документа чи витяг з нього та офіційно засвідчити їх вірність. Якщо адміністративному органу подається разом з копією також оригінал документа, такий орган не вправі вимагати офіційного чи нотаріального засвідчення копії, крім випадків, передбачених законом.

3. Адміністративний орган може у передбачених законодавством випадках офіційно засвідчити вірність копії документа чи витягу з нього, виданих іншим адміністративним органом.

4. Для офіційного засвідчення вірності копії чи витягу ставиться позначка про засвідчення, яка містить:

- 1) інформацію про адміністративний орган, що видав документ, дату видання та його реєстраційні реквізити;
- 2) засвідчення того, що копія чи витяг є ідентичними оригіналу;
- 3) позначку про те, що копія чи витяг видані тільки для подання адміністративному органу, зазначеному в цій позначці, у разі, коли оригінал виданий не тим адміністративним органом, що засвідчує вірність копії, чи витягу;
- 4) інформацію про наявні в документі пропуски, перекреслення, вставки, нерозбірливі частини тексту, сліди стирання, про інші обставини, що свідчать про внесення змін у первісний текст документа, чи про розшивку документа, що складається з декількох аркушів;
- 5) інформацію про місце і час засвідчення, прізвище ім'я, по батькові і підпис посадової чи службової особи, що завіряє підпис, а також відбиток офіційної печатки адміністративного органу.

ГЛАВА 4. ДОКАЗИ

Стаття 42. Види доказів

1. Доказами в адміністративному провадженні можуть бути будь-які фактичні дані, на підставі яких у визначеному цим Кодексом порядку встановлюється наявність чи відсутність обставин, що мають значення для всебічного, повного та об'єктивного розгляду адміністративної справи та прийняття відповідного рішення.

2. Джерелами доказів можуть бути пояснення учасників адміністративного провадження, документи, речі, протокол огляду місця або речей, пояснення свідків, висновки або пояснення експертів, пояснення або консультації спеціалістів.

Стаття 43. Належність та допустимість доказів

1. Належними є докази, які містять інформацію щодо предмета доказування. Адміністративний орган не бере до розгляду докази, які не стосуються предмета доказування.

2. Докази, одержані адміністративним органом з порушенням закону, не враховуються під час прийняття адміністративного акта.

3. Обставини адміністративної справи, які за законом повинні бути підтверджені певними засобами доказування, не можуть підтверджуватися в інший спосіб.

Стаття 44. Обов'язок доказування

1. Збирання доказів в адміністративному провадженні покладається на адміністративний орган, крім випадків, передбачених цим Кодексом.

2. Не допускається вимагання адміністративним органом від особи документів, не визначених законодавством або у не передбаченій законодавством формі.

ГЛАВА 5. АДМІНІСТРАТИВНІ ВИТРАТИ

Стаття 45. Види адміністративних витрат

1. Адміністративні витрати складаються з адміністративного збору та витрат, пов'язаних із здійсненням адміністративного провадження.

Стаття 46. Адміністративний збір

1. При наданні адміністративних послуг *у випадках, передбачених законом, справляється адміністративний збір.*

2. *Розмір (ставки) адміністративного збору визначається відповідно до закону. Повноваження щодо визначення розміру (ставок) адміністративного збору законом можуть бути делеговані Кабінету Міністрів України та органам місцевого самоврядування.*

3. *Адміністративний збір вноситься заявником один раз перед поданням заяви.*

У випадках, передбачених законом, адміністративний збір може сплачуватися двома платежами:

- 1) авансовий платіж, який сплачується перед поданням заяви;*
- 2) платіж, що сплачується після вирішення адміністративної справи, у випадку прийняття позитивного для заявника рішення.*

Стаття 47. Витрати, пов'язані із здійсненням адміністративного провадження

1. До витрат, пов'язаних із здійсненням адміністративного провадження, належать:

- 1) витрати, пов'язані з оглядом місця, проведенням експертизи, залученням свідка, спеціаліста, перекладача;
- 2) транспортні витрати, добові та інші компенсаційні витрати учасників адміністративного провадження;
- 3) інші витрати, безпосередньо пов'язані з розглядом і вирішенням адміністративної справи.

2. Граничний розмір компенсації витрат, пов'язаних із здійсненням адміністративного провадження, в тому числі нормативи відшкодування витрат учасникам адміністративного провадження та особам, які сприяють розгляду справи, визначаються Кабінетом Міністрів України.

3. За учасниками адміністративного провадження, які були залучені адміністративним органом, зберігається їх середньомісячний заробіток за місцем роботи на період безпосередньої участі в адміністративному провадженні.

Стаття 48. Розподіл витрат, пов'язаних із здійсненням адміністративного провадження

1. Витрати адміністративного органу, пов'язані з адміністративним провадженням, здійснюються за рахунок коштів, передбачених на його утримання, крім випадків, передбачених цим Кодексом.

2. Витрати особи, пов'язані з адміністративним провадженням, здійснюються за її рахунок.

3. Інші витрати, пов'язані з адміністративним провадженням, здійснюються за рахунок учасника адміністративного провадження, за ініціативою якого вчиняється відповідна процедурна дія.

Розмір та порядок оплати витрат особою визначається адміністративним органом перед прийняттям адміністративного акта або в адміністративному акті, крім випадків внесення адміністративного збору у повному обсязі перед поданням заяви.

Окремим категоріям фізичних та/або юридичних осіб у випадках, передбачених законом, надаються пільги щодо оплати витрат, пов'язаних із здійсненням адміністративного провадження.

4. В адміністративному провадженні за скаргою у разі, коли скарга, документи або інші відомості, подані оскаржувачем, містять завідомо неправдиву інформацію і розгляд справи спричинив значні витрати, ці витрати можуть бути здійснені за рахунок оскаржувача згідно з рішенням відповідного адміністративного органу, який розглядав адміністративну справу.

5. Витрати, пов'язані із залученням експерта, спеціаліста та перекладача, в тому числі їх гонорар (винагорода), оплачують-

ся учасником адміністративного провадження, за ініціативою якого вони були залучені, і лише у тому разі, коли в штаті адміністративного органу не передбачено посадових чи службових осіб або інших працівників, до обов'язків яких належить виконання такої роботи (надання послуг).

ГЛАВА 6. СТРОКИ

Стаття 49. Порядок обчислення строків

1. Адміністративне провадження здійснюється з дотриманням строків, що обчислюються днями, місяцями та роками. Строк може визначатися також вказівкою на подію, яка неодмінно повинна настати.

2. Днем закінчення строку вважається день, на який припадає останній день визначеного строку. Якщо останній день строку припадає на святковий, вихідний або неробочий день, днем закінчення строку вважається перший робочий день, що настає за святковим, вихідним або неробочим днем.

Строк, який обчислюється місяцями, спливає у відповідне число останнього місяця строку. Якщо кінець строку, який обчислюється місяцями, припадає на місяць, що не має відповідного числа, строк закінчується в останній день цього місяця.

Строк, який обчислюється роками, спливає у відповідні число і місяць останнього року строку.

3. Строк не вважається пропущеним, якщо необхідні для розгляду адміністративної справи документи були відправлені поштою чи передані іншими засобами зв'язку до його закінчення.

Стаття 50. Строки адміністративного провадження

1. *Строки вирішення окремих видів адміністративних справ установлюються законом. За загальним правилом, у разі звернення із заявою адміністративна справа вирішується негайно (невідкладно), якщо таке вирішення не потребує невинуватених витрат часу та інших ресурсів, а також не перешкоджає прийняттю законного та обґрунтованого рішення.*

2. Адміністративна справа, крім випадку, передбаченого частиною першою цієї статті, вирішується:

- 1) у строк не більше тридцяти днів після надходження заяви, якщо слухання в адміністративній справі не проводиться;
- 2) у строк не більше сорока п'яти днів після надходження заяви у разі проведення слухання.

Строк адміністративного провадження за заявою може бути продовжений адміністративним органом не більше ніж на п'ятнадцять днів з обґрунтуванням прийнятого рішення, про що заявник повідомляється письмово.

Строк адміністративного провадження за скаргою не повинен перевищувати тридцяти днів.

3. На обґрунтовану письмову вимогу особи строк розгляду адміністративної справи може бути скорочено.

4. Якщо адміністративна справа розглядається колегіальним органом, питання про прийняття адміністративного акта повинно бути вирішене не пізніше ніж на першому слуханні (засіданні) після спливу строку, передбаченого частиною другою цієї статті.

Стаття 51. Процедурні строки

1. Процедурні строки — це встановлені законом або адміністративним органом строки, у межах яких вчиняються процедурні дії.

2. Процедурні строки визначаються днями, місяцями і роками, а також можуть визначатися вказівкою на подію, яка неодмінно повинна настати.

Стаття 52. Поновлення та продовження процедурних строків

1. Пропущений з поважних причин процедурний строк, встановлений законом, може бути поновлений, а процедурний строк, встановлений адміністративним органом, — продовжений адміністративним органом за клопотанням особи.

2. Питання про поновлення чи продовження пропущеного процедурного строку адміністративний орган вирішує з повідомленням усіх учасників адміністративного провадження.

3. Рішення адміністративного органу про відмову в поновленні чи продовженні пропущеного процедурного строку може бути оскаржене особою.

Розділ III

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРОВАДЖЕННЯ

ГЛАВА 1.

ІНІЦІЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОВАДЖЕННЯ ЗА ЗАЯВОЮ ОСОБИ

Стаття 53. Право на звернення із заявою

1. Право на звернення із заявою відповідно до цього Кодексу має особа, яка є правосуб'єктною і вважає за необхідне звернутися до адміністративного органу з проханням щодо забезпечення реалізації своїх прав і свобод або сприяння у реалізації законних інтересів чи виконанні передбачених законом обов'язків.

2. Заяву може бути подано як окремою особою (індивідуальна), так і групою осіб (колективна).

Стаття 54. Форма заяви

1. Заява подається в усній чи письмовій формі.

2. Усна заява викладається заявником на особистому прийомі і фіксується з дотриманням зазначених у статті 57 цього Кодексу вимог посадовою або службовою особою адміністративного органу, яка проводить особистий прийом, та підписується заявником.

3. Юридична особа подає заяву лише у письмовій формі.

4. Письмова заява подається адміністративному органу особисто заявником або через представника, повноваження якого оформлені відповідно до законодавства, або надсилається поштою, в тому числі електронною, чи з використанням інших засобів зв'язку.

5. Заява, що подається у формі електронного документа, повинна відповідати вимогам законодавства про електронні документи та електронний документообіг.

6. Форма заяви повинна бути максимально спрощеною і, як правило, викладатися у вигляді бланків (анкет, формулярів).

Стаття 55. Зміст заяви

1. Заява повинна містити:

- 1) найменування адміністративного органу, якому вона подається;
- 2) ім'я (найменування) заявника, місце проживання (місцезнаходження), а також номер контактного телефону, адреса електронної пошти, якщо такі є;
- 3) зміст порушеного питання та виклад обставин або доказів. У заяві можуть бути викладені інші відомості, необхідні для вирішення питання, задоволення прохання заявника;
- 4) підпис заявника або його представника із зазначенням дати.

У випадках, передбачених законом, до заяви додаються відповідні документи.

2. Якщо заява подається представником особи, у ній зазначаються ім'я представника, його поштова адреса, а також номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо такі є.

Стаття 56. Порядок подання заяви

1. Заява подається адміністративному органу, до повноважень якого належить вирішення порушених у ній питань.

2. Заява подається разом з документами, необхідними для її розгляду, або їх копіями.

Після вирішення адміністративної справи, що розглядається за заявою, оригінали документів повертаються заявникові, якщо інше не передбачено законом.

3. Якщо заява подається представником особи, до неї додаються документи, які підтверджують його повноваження.

4. Адміністративний орган у межах своїх повноважень сприяє особі в оформленні та поданні заяви.

Стаття 57. Особистий прийом

1. Посадові або службові особи адміністративного органу проводять особистий прийом заяв, крім випадків, передбачених законом.

2. Особистий прийом проводиться за встановленим графіком із зазначенням місця і часу прийому. Особистий прийом повинен проводитись адміністративним органом, який надає адміністративні послуги — не менше 34 годин на тиждень, в тому числі в суботу — не менше 4 годин.

3. Доступ до місця проведення особистого прийому повинен бути вільним.

4. Посадова або службова особа адміністративного органу, яка проводить особистий прийом, зобов'язана:

- 1) з'ясувати суть порушеного питання;
- 2) роз'яснити особі її права та обов'язки;
- 3) розглянути представлені документи, їх повноту, якщо це можливо зробити невідкладно (без невиправданих витрат часу), та повідомити особі передбачуваний строк розгляду її справи;
- 4) вжити відповідно до цього Кодексу інших заходів для розгляду та вирішення справи.

5. Посадова або службова особа адміністративного органу, яка проводить особистий прийом, має право:

- 1) вимагати від особи пред'явлення документа, що посвідчує особу. Відсутність такого документа не може бути підставою для відмови в особистому прийомі, крім випадків, коли без ідентифікації заявника адміністративне провадження не може бути відкрите;
- 2) вимагати від представника особи пред'явлення документів, що підтверджують його повноваження;
- 3) запропонувати особі подати додаткові документи та відомості, які відповідно до законодавства необхідні для розгляду порушеного нею питання;
- 4) залучати у разі потреби в установленому порядку до участі у розгляді порушеного питання фахівців відповідного адміністративного органу або отримувати у них консультацію.

Стаття 58. Порядок реєстрації заяви

1. Заява підлягає реєстрації відповідно до правил діловодства у день її надходження до адміністративного органу.

Реєстрація заяви, переданої у формі електронного документа, здійснюється з дотриманням вимог законодавства про електронні документи та електронний документообіг.

2. Особі не може бути відмовлено в прийнятті та реєстрації заяви.

3. Адміністративний орган видає або надсилає заявнику довідку із зазначенням дати і номера реєстрації його заяви, крім випадків, коли адміністративна справа вирішується невідкладно.

Стаття 59. Залишення заяви без руху

1. У разі коли заяву подано з порушенням встановлених вимог або до заяви не додані необхідні для її розгляду документи, адміністративний орган залишає заяву без руху та протягом трьох днів з дня її отримання, а при особистому прийомі у разі можливості негайно вручає або надсилає заявникові письмове повідомлення про необхідність усунення недоліків із зазначенням способу їх усунення, правових підстав для залишення заяви без руху та роз'ясненням порядку оскарження такого рішення.

Адміністративний орган встановлює заявникові строк, достатній для усунення недоліків.

У разі усунення недоліків у строк, встановлений адміністративним органом, заява вважається поданою у день первинного її подання до адміністративного органу.

Стаття 60. Надіслання заяви за належністю

1. У разі, коли вирішення порушених у заяві питань не належить до компетенції адміністративного органу, заява не пізніше як у триденний строк надсилається разом із супровідним листом за належністю адміністративному органу або іншим суб'єктам, передбаченим статтею 1 цього Кодексу, для розгляду по суті, про що повідомляється заявник. У такому разі часом подання заяви вважається момент, коли заяву отримано компетентним адміністративним органом.

Стаття 61. Заяви, що не підлягають розгляду

1. Повторна заява, подана до того самого адміністративного органу від тієї самої особи з одного і того самого питання не розглядається, якщо перша заява вирішена по суті, крім випадків зміни суттєвих для вирішення справи обставин.

Про припинення розгляду такої заяви адміністративний орган письмово повідомляє заявника із зазначенням підстав відмови у розгляді.

2. Не підлягає розгляду заява, в якій порушені питання, що були предметом судового розгляду і щодо яких постановлене судове рішення про відмову у задоволенні вимог заявника.

ГЛАВА 2.

ІНІЦІЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОВАДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИМ ОРГАНОМ

Стаття 62. Ініціювання адміністративного провадження адміністративним органом

1. Підставами для відкриття адміністративного провадження за ініціативою адміністративного органу є:

- 1) прийняття органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими або службовими особами на виконання своїх завдань і функцій відповідно до закону рішень, реалізація яких потребує здійснення заходів, які стосуються прав і законних інтересів окремих фізичних та/або юридичних осіб;
- 2) порушення прав і законних інтересів фізичних та/або юридичних осіб або інше порушення законності чи публічних інтересів, виявлене органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими або службовими особами.

2. Адміністративне провадження за ініціативою адміністративного органу може бути розпочато також в інших випадках, передбачених законом.

ГЛАВА 3.

ВІДКРИТТЯ ТА ПІДГОТОВКА АДМІНІСТРАТИВНОЇ СПРАВИ ДО ВИРІШЕННЯ

Стаття 63. Відкриття адміністративного провадження

1. Адміністративне провадження відкривається:

- 1) з моменту отримання адміністративним органом, до компетенції якого безпосередньо належить вирішення порушеного заявником питання, заяви, оформленої відповідно до вимог цього Кодексу;
- 2) з моменту прийняття рішення про відкриття провадження компетентним адміністративним органом за власною ініціативою або вчинення першої процедурної дії щодо учасника адміністративного провадження.

Стаття 64. Обов'язки адміністративного органу під час підготовки адміністративної справи до розгляду та вирішення

1. Під час підготовки адміністративної справи до розгляду та вирішення адміністративний орган зобов'язаний перевірити достатність та обґрунтованість матеріалів у справі, а у разі потреби:

- 1) витребувати додатково документи та відомості у інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових або службових осіб, а також інших суб'єктів, передбачених статтею 1 цього Кодексу;
- 2) залучити до участі в адміністративному провадженні адресата;
- 3) повідомити про відкриття адміністративного провадження заінтересованих осіб (осіб, законні інтереси яких може зачепити прийняття та виконання адміністративного акта) та про їх право на участь у адміністративному провадженні;
- 4) повідомити учасників адміністративного провадження про порядок ознайомлення з матеріалами адміністративної справи, їх права і обов'язки, норми законодавства, на яких ґрунтується рішення адміністративного органу про

- відкриття адміністративного провадження, можливі правові наслідки прийняття адміністративного акта;
- 5) надати учасникам адміністративного провадження можливість подати документи, клопотання, зауваження та пояснення, довести інші обставини, що мають значення для вирішення адміністративної справи;
 - 6) вирішити питання про залучення до участі в адміністративному провадженні осіб, які сприяють розгляду адміністративної справи;
 - 7) вирішити питання про призначення експертизи, проведення огляду на місці або огляду речей;
 - 8) вирішити питання про необхідність проведення слухання в адміністративній справі, визначити час і місце його проведення;
 - 9) виконати інші обов'язки, передбачені цим Кодексом та іншими актами законодавства.

2. Витребування необхідних документів та відомостей, збирання доказів, проведення слухання в адміністративній справі та інші процедурні дії під час адміністративного провадження здійснюються відповідно до вимог цього Кодексу.

Стаття 65. Витребування додаткових документів та відомостей

1. Під час підготовки адміністративної справи адміністративним органом витребовуються необхідні для її розгляду та вирішення документи та/або відомості.

Особа має право за власною ініціативою організувати одержання документів та відомостей, якщо це необхідно в інтересах прискорення адміністративного провадження та економії витрат на нього.

2. Звернення адміністративного органу до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових або службових осіб, а також інших суб'єктів, передбачених статтею 1 цього Кодексу, щодо витребування документів та відомостей, необхідних для розгляду та вирішення адміністративної справи, є обов'язкові до виконання ними протягом п'ятнадцяти днів.

3. Для витребування документів та відомостей, зазначених у частинах першій і другій цієї статті, що містять інформацію пер-

сонального характеру, необхідна попередня згоди особи, крім випадків, передбачених законом.

Стаття 66. Порядок залучення до участі в адміністративному провадженні адресата та заінтересованої особи

1. Про початок адміністративного провадження якнайшвидше повідомляється адресат та особи, законні інтереси яких може зачепити прийняття та виконання адміністративного акта.

У повідомленні зазначаються права та обов'язки учасника адміністративного провадження, в тому числі порядок ознайомлення з матеріалами справи, а також визначається строк, протягом якого особа має право подати свої пояснення та зауваження у справі.

Повідомлення здійснюється відповідно до правил, встановлених статтею 38 цього Кодексу.

2. Заінтересована особа залучається до участі в адміністративному провадженні адміністративним органом за власною ініціативою або за клопотанням інших учасників адміністративного провадження.

3. Будь-яка фізична та/або юридична особа може клопотати про отримання статусу заінтересованої особи за власною ініціативою.

4. Факт надання фізичній або юридичній особі статусу заінтересованої особи зазначається у матеріалах адміністративної справи.

5. Заінтересована особа має права та обов'язки, передбачені статтею 24 цього Кодексу, крім права на подання клопотання про закриття адміністративного провадження.

Стаття 67. Розгляд клопотань учасників адміністративного провадження

1. Адміністративний орган розглядає подані учасниками адміністративного провадження клопотання невідкладно, але не пізніше ніж протягом трьох днів з дня їх отримання та приймає рішення щодо них.

2. У разі відмови у задоволенні клопотання адміністративний орган зобов'язаний поінформувати учасника адміністративного провадження про це з обов'язковим зазначенням мотивів такої

відмови. У випадках, передбачених цим Кодексом, рішення про відмову у задоволенні клопотання учасника адміністративного провадження оформляється письмово.

Стаття 68. Доступ до матеріалів адміністративної справи

1. Особа має право на всіх стадіях адміністративного провадження знайомитися з матеріалами адміністративної справи.

2. Адміністративний орган повинен обмежити ознайомлення з адміністративною справою або її частиною, якщо розкриття інформації, яка у ній міститься, заборонене законом.

3. Матеріали адміністративної справи, як правило, надаються для ознайомлення в приміщенні адміністративного органу та у присутності посадової або службової особи адміністративного органу.

4. У разі обмеження права особи на ознайомлення з матеріалами справи адміністративний орган складає про це мотивоване рішення у письмовій формі.

Стаття 69. Зауваження учасників адміністративного провадження

1. Заінтересована особа та інші учасники адміністративного провадження подають адміністративному органу свої зауваження у справі до прийняття адміністративного акта, а у разі проведення слухання — до дня проведення слухання.

Зауваження подаються, як правило, у письмовій формі.

2. Адміністративний орган повинен якнайшвидше інформувати заявника про отримані зауваження на заяву, а у разі проведення слухання (за необхідності) — надати можливість ознайомитися з такими зауваженнями до проведення слухання. Якщо у адміністративній справі слухання не проводиться, адміністративний орган перед прийняттям рішення повинен вислухати заявника щодо зауважень інших учасників адміністративного провадження, крім випадків, коли заява задовольняється у повному обсязі.

3. Неподання або несвоєчасне подання адресатом або заінтересованою особою зауважень у адміністративній справі може бути підставою для відмови у задоволенні скарги у разі оскарження адміністративного акта.

Стаття 70. Погодження та висновок

1. Якщо для вирішення адміністративної справи необхідна наявність погодження чи висновку іншого адміністративного органу, адміністративний орган надсилає адміністративну справу або копію адміністративної справи чи витяг з неї іншому адміністративному органу з визначенням строку, протягом якого повинно бути прийняте рішення про надання погодження чи висновку.

Особа має право самостійно організувати одержання погодження чи висновку, якщо це необхідно в інтересах прискорення адміністративного провадження та економії витрат на нього.

2. Якщо інший адміністративний орган не відмовив у визначений строк у погодженні, погодження вважається отриманим. Якщо інший адміністративний орган не надав у визначений строк висновку і не продовжив строк, адміністративна справа може бути вирішена без висновку іншого адміністративного органу, крім випадків, прямо передбачених законом.

Стаття 71. Огляд на місці, огляд речей

1. У випадках, передбачених законом, у адміністративному провадженні може здійснюватися огляд на місці.

Огляд житла або іншого володіння особи здійснюється за згодою особи або за вмотивованим рішенням суду.

2. У випадках, передбачених законом, у адміністративному провадженні може здійснюватися огляд речей.

Стаття 72. Особливості адміністративного провадження з великою кількістю осіб

1. Для забезпечення у повному обсязі та об'єктивного вирішення важливих питань загальнодержавного і місцевого значення або питань, що мають широкий громадський інтерес або стосуються великого кола осіб, до участі у адміністративному провадженні залучаються представники цих осіб, а також можуть залучатися представники громадських організацій.

У справах, що стосуються великого кола осіб (понад 50 осіб) з однаковими інтересами, адміністративний орган може звернутися до них з вимогою призначити спільного представника, якщо інше перешкоджатиме належному здійсненню адміністративно-

го провадження. Якщо протягом встановленого адміністративним органом строку вимога не буде виконана, адміністративний орган має право призначити спільного представника з власної ініціативи.

2. Про відкриття адміністративного провадження, передбаченого частиною першою цієї статті, та суть адміністративної справи повідомляється в засобах масової інформації або в інший прийнятний для громадян спосіб.

У повідомленні зазначається порядок ознайомлення заінтересованих осіб з матеріалами адміністративної справи та порядок подання ними документів, заперечень та пояснень, повідомлення інших обставин, що мають значення для розгляду та вирішення адміністративної справи, порядок залучення представників, в тому числі представників громадських організацій.

3. Адміністративний орган повинен регулярно інформувати учасників адміністративного провадження та громадськість про стан провадження у адміністративних справах, передбачених частиною першою цієї статті.

4. Про рішення, прийняте за результатами розгляду передбаченої частиною першою цієї статті адміністративної справи, адміністративний орган повідомляє всіх заінтересованих осіб та громадськість. Таке повідомлення може здійснюватися через засоби масової інформації із зазначенням строків та порядку оскарження прийнятого рішення.

ГЛАВА 4.

ЗУПИНЕННЯ АБО ЗАКРИТТЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОВАДЖЕННЯ

Стаття 73. Зупинення адміністративного провадження

1. Адміністративний орган може тимчасово зупинити адміністративне провадження, в тому числі за клопотанням особи, з таких підстав:

- 1) визнання безвісно відсутньою фізичної особи – *адресата адміністративного акта*;
- 2) хвороби фізичної особи – учасника адміністративного провадження або особи, що *сприяє* розгляду адміністра-

тивної справи, яка перешкоджає всебічному, повному та об'єктивному вирішенню справи;

- 3) реорганізації юридичної особи, що перешкоджає ефективній участі у адміністративному провадженні.
- 4) смерті заявника чи оскаржувача (фізичної особи) або ліквідації заявника чи оскаржувача (юридичної особи), якщо допускається правонаступництво – до встановлення правонаступника.

2. Адміністративне провадження поновлюється за ініціативою адміністративного органа або за клопотанням особи не пізніше ніж у триденний строк після усунення обставин, що викликали зупинення адміністративного провадження.

Стаття 74. Закриття адміністративного провадження

1. Учасник, за ініціативою якого відкрите адміністративне провадження, може відмовитися від продовження такого провадження. Відмова учасника, за ініціативою якого відкрите адміністративне провадження, є підставою для закриття адміністративного провадження, за винятком випадків, коли питання, що є предметом розгляду адміністративної справи, становить публічний інтерес або якщо закриття адміністративного провадження неможливе за законом.

2. Адміністративне провадження не може бути відкрито, *а у разі відкриття – має бути закрито*, якщо:

- 1) заяву або скаргу подано особою, яка не має правосуб'єктності відповідно до цього Кодексу;
- 2) розгляд і вирішення питань, викладених у заяві або скарзі, не належить до компетенції адміністративного органу, що отримав заяву або скаргу. Адміністративне провадження з приводу такої заяви або скарги закривається в день їх надсилання відповідному адміністративному органу;
- 3) смерті заявника чи оскаржувача (фізичної особи) або ліквідації заявника чи оскаржувача (юридичної особи), якщо у цих випадках не допускається правонаступництва;
- 4) стосовно цієї адміністративної справи є рішення суду, яке набрало законної сили;

5) у встановлений адміністративним органом строк не було усунуто недоліки заяви або скарги.

3. У разі, коли учасники адміністративного провадження за скаргою досягли згоди на будь-якій стадії провадження, адміністративний орган приймає рішення про закриття такого провадження за умови, що дії учасників не суперечать закону та не порушують прав і законних інтересів інших фізичних та/або юридичних осіб.

ГЛАВА 5.

РОЗГЛЯД ТА ВИРІШЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ СПРАВИ

Стаття 75. Розгляд та вирішення адміністративної справи при особистому зверненні особи

1. Якщо задоволення прохання заявника не потребує додаткових документів та відомостей, залучення інших учасників чи осіб до розгляду адміністративної справи, проведення експертизи чи вчинення інших підготовчих дій для з'ясування обставин справи, адміністративна справа *розглядається та вирішується* негайно (невідкладно) у присутності особи при її особистому зверненні, за винятком випадку, коли негайне вирішення справи неможливе без невиправданих витрат часу або впливає на об'єктивність і законність рішення.

Стаття 76. Розгляд та вирішення адміністративної справи у письмовому провадженні

1. Адміністративна справа розглядається у письмовому провадженні, якщо не може бути розглянута у порядку, визначеному статтею 75 цього Кодексу, і при цьому задоволення прохання заявника не потребує залучення інших учасників адміністративного провадження та осіб, які сприяють розгляду адміністративної справи.

2. Адміністративна справа також може бути вирішена у письмовому провадженні, якщо усі особи відмовилися від участі у адміністративному провадженні або якщо заслуховування може не проводитися або не проводиться. Відмова від участі у адміні-

стративному провадженні повинна бути письмова оформлена і додана до матеріалів справи.

Стаття 77. Розгляд та вирішення адміністративної справи із заслуховуванням учасників адміністративного провадження

1. У разі неможливості вирішення адміністративної справи у порядку, передбаченому статтями 75 і 76 цього Кодексу, адміністративна справа розглядається та вирішується із залученням інших учасників адміністративного провадження.

Стаття 78. Заслуховування учасників адміністративного провадження

1. Учасники адміністративного провадження мають право бути вислуханими адміністративним органом до прийняття рішення у адміністративній справі.

Право бути вислуханим реалізується шляхом надання особою адміністративному органу своїх пояснень та заперечень у письмовій, усній чи іншій зручній для особи формі.

2. Заслуховування може не проводитися, якщо:

- 1) передбачається прийняття позитивного (сприятливого) адміністративного акта, який не зачіпає прав та законних інтересів інших осіб;
- 2) адресат адміністративного акта відмовився від заслуховування, про що зазначено у матеріалах адміністративної справи;
- 3) прохання заявника є очевидно безпідставним.

3. Заслуховування не проводиться, якщо:

- 1) необхідно вжити негайних дій для запобігання шкоді чи для захисту публічних інтересів;
- 2) відповідно до закону вимагається негайне прийняття рішення.

4. У разі необхідності адміністративний орган перед вирішенням справи проводить слухання в адміністративній справі.

Стаття 79. Підстави проведення слухання в адміністративній справі

1. Слухання в адміністративній справі (далі — слухання) проводиться з метою забезпечення всебічного, у повному обсязі, швидкого та об'єктивного з'ясування обставин адміністративної справи, особливо з кількома учасниками провадження.
2. Слухання обов'язково проводиться:
 - 1) при наявності в учасників адміністративного провадження протилежних інтересів;
 - 2) в інших випадках, передбачених законодавством.
3. Слухання не проводиться, якщо:
 - 1) всі учасники адміністративного провадження відмовилися від участі у слуханні, про що зазначено у матеріалах адміністративної справи;
 - 2) відповідно до закону вимагається негайне прийняття рішення.

Стаття 80. Організація (підготовка) проведення слухання

1. Адміністративний орган запрошує на слухання учасників адміністративного провадження та осіб, які сприяють розгляду адміністративної справи, відповідно до вимог статті 38 цього Кодексу.

Запрошення має бути отримано учасником адміністративного провадження або особою, яка залучається до розгляду адміністративної справи, не пізніше ніж за п'ять днів до дня проведення слухання.

2. Слухання, як правило, проводиться у приміщенні адміністративного органу. В обґрунтованих випадках за рішенням адміністративного органу слухання може проводитися в іншому місці, зручному для учасників адміністративного провадження та осіб, які сприяють розгляду адміністративної справи, у тому числі в іншому населеному пункті у межах юрисдикції адміністративного органу.

Стаття 81. Порядок проведення слухання

1. Слуханням керує посадова або службова особа адміністративного органу (далі — головуючий).

2. Перед початком слухання головуючий проводить перевірку явки всіх учасників адміністративного провадження. Особи, які не є учасниками, можуть бути присутніми на слуханні лише з дозволу головуючого.

Головуючий роз'яснює учасникам адміністративного провадження їх права та обов'язки, а також розглядає їх клопотання.

3. Слухання розпочинається з оголошення головуючим суті адміністративної справи (порушеного питання).

Під час слухання адміністративний орган заслуховує доводи, заперечення, пояснення учасників адміністративного провадження, пояснення осіб, які сприяють розгляду адміністративної справи, розглядає отримані документи та відомості, перевіряє та оцінює зібрані докази, вчиняє інші дії, необхідні для вирішення справи.

Порядок проведення слухання може бути змінено головуючим з метою забезпечення об'єктивності та оперативності вирішення адміністративної справи з урахуванням думки учасників адміністративного провадження.

4. Учасники адміністративного провадження під час слухання мають право відповідно до цього Кодексу подавати усні та письмові пояснення, брати участь в дослідженні доказів, доводити інші обставини, що мають значення для вирішення адміністративної справи, а також користуватися іншими процедурними правами, передбаченими цим Кодексом.

5. Учасники адміністративного провадження мають право подавати документи та інші докази під час слухання, заявляти клопотання, якщо з поважних причин це неможливо було зробити до початку слухання.

6. Учасники адміністративного провадження зобов'язані дотримуватися порядку та взаємоповаги під час слухання в адміністративній справі, виконувати інші вимоги головуючого (щодо черговості, тривалості виступів тощо).

Головуючий має право видалити із засідання особу, що не дотримується зазначеного порядку.

7. Адміністративний орган повинен проводити слухання таким чином, щоб вирішити адміністративну справу, як правило, в одному засіданні.

Стаття 82. Протокол слухання

1. Під час слухання головуєчим або уповноваженою головуєчим службовою особою адміністративного органу ведеться протокол, у якому зазначається:

- 1) дата, час і місце проведення слухання;
- 2) найменування та адреса адміністративного органу, який розглядає адміністративну справу, прізвище, ім'я, по батькові, посада головуєчого;
- 3) перелік учасників адміністративного провадження, які беруть участь у слуханні;
- 4) суть адміністративної справи, що розглядається;
- 5) зміст пояснень, заперечень та інших доводів учасників адміністративного провадження;
- 6) відомості про процедурні дії та прийняті процедурні рішення.

У протоколі також робиться відмітка про роз'яснення учасникам адміністративного провадження їх прав та обов'язків.

2. Протокол слухання підписується головуєчим та учасниками адміністративного провадження.

Відмова учасника адміністративного провадження підписати протокол слухання не впливає на юридичну силу протоколу.

3. Зауваження учасників адміністративного провадження до змісту протоколу викладаються окремо, підписуються особами, які їх висловили, та оформляються як додаток до протоколу, про що робиться відповідний запис у протоколі.

Розділ IV.

АДМІНІСТРАТИВНИЙ АКТ

ГЛАВА 1.

ОФОРМЛЕННЯ, ЗМІСТ ТА НАБРАННЯ ЧИННОСТІ АДМІНІСТРАТИВНИМ АКТОМ

Стаття 83. Прийняття рішення в адміністративній справі

1. За результатами розгляду адміністративної справи адміністративний орган у межах своїх повноважень приймає адміністративний акт.

Адміністративним актом також є письмово зафіксована дія, якою завершується адміністративне провадження з надання адміністративної послуги.

Стаття 84. Оформлення адміністративного акта

1. Адміністративний акт *оформляється відповідно до законодавства*.

Стаття 85. Зміст адміністративного акта

1. Письмовий адміністративний акт складається з вступної, мотивувальної та резолютивної частин.

У вступній частині зазначається найменування адміністративного органу, який розглядав адміністративну справу, дата прийняття адміністративного акта, реєстраційний номер, прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання фізичної особи або повне найменування і адреса юридичної особи – адресата адміністративного акта, дата подання заяви або скарги та короткий зміст прохання чи вимоги.

У мотивувальній частині викладаються фактичні обставини, зміст документів та відомості, враховані під час розгляду адміністративної справи, результати дослідження матеріалів та докази, на яких ґрунтуються висновки адміністративного органу, а також містяться посилання на норми законодавства, на яких ґрунтується прийняте рішення.

У резолютивній частині міститься суть прийнятого за результатами розгляду адміністративної справи рішення, порядок набрання ним чинності, строки і порядок його оскарження.

2. Мотивувальна частина не складається, якщо:

- 1) адміністративний орган задовольнив заяву і адміністративний акт не стосується прав та законних інтересів інших осіб;
- 2) адміністративний орган приймає велику кількість адміністративних актів однакового виду або у певній стандартизованій формі;
- 3) у порядку здійснення контрольних повноважень адміністративним органом не виявлено порушень законодавства;
- 4) в інших випадках, передбачених законом.

3. В окремих видах адміністративного провадження, у тому числі з надання адміністративних послуг, адміністративний акт, прийнятий за результатами розгляду адміністративної справи, може мати особливості, встановлені законодавством.

Стаття 86. виправлення опісок і помилок

1. Адміністративний орган з власної ініціативи або на вимогу учасника адміністративного провадження зобов'язаний виправити допущені в адміністративному акті граматичні, стилістичні опіски та арифметичні помилки.

2. виправлення опісок і помилок засвідчується написом «виправленому вірити», відбитком печатки, *датю* та підписом уповноваженої посадової особи адміністративного органу.

3. На обґрунтовану письмову вимогу особи адміністративний орган зобов'язаний виготовити виправлений (новий) адміністративний акт на заміну адміністративного акта, виданого з опісками та помилками. При цьому адміністративний акт з виправленнями зберігається у матеріалах адміністративної справи.

Стаття 87. Реєстрація адміністративного акта

1. Адміністративний акт підлягає реєстрації адміністративним органом не пізніше наступного дня після його прийняття.

Стаття 88. Набрання чинності адміністративним актом

1. Адміністративний акт набирає чинності з моменту доведення його до відома особи (осіб), якщо інше не передбачено законодавством або самим адміністративним актом.

2. Доведення адміністративного акта до відома здійснюється шляхом його оголошення, вручення або надсилання акта поштою, в тому числі електронною поштою, чи передачею іншими засобами зв'язку.

3. Адміністративний акт, який стосується багатьох осіб, може доводитися до їх відома через офіційні друковані засоби масової інформації із зазначенням суті рішення, порядком ознайомлення та порядком оскарження.

Стаття 89. Порядок доведення до відома адміністративного акта

1. Адміністративний акт протягом трьох днів з дня його реєстрації *надсилається особі поштою, в тому числі електронною поштою, за зазначеною нею адресою, або – за клопотанням особи – вручається їй під розписку.*

У разі потреби адміністративний акт надсилається визначеним в адміністративному акті виконавцям, про що повідомляється особа.

2. Про вручення адміністративного акта особисто, надсилання поштою, в тому числі електронною поштою, чи іншими засобами зв'язку особі або визначеним в акті виконавцям, а також про оприлюднення адміністративного акта у випадках, передбачених цим Кодексом, відповідно до правил діловодства робиться відмітка у матеріалах адміністративної справи.

Через п'ять днів після надсилання адміністративного акта поштою він вважається доведеним до відома особи, крім випадків, коли такий акт не надійшов або надійшов пізніше. За наявності сумнівів факт та час доведення адміністративного акта до відома особи доказується адміністративним органом.

3. Недоведення адміністративним органом адміністративного акта в установленому порядку до відома особи (осіб) є підставою для продовження строків для його оскарження.

Стаття 90. Надання копії адміністративного акта особам, які не були учасниками адміністративного провадження

1. За письмовою заявою фізичної або юридичної особи, яка вважає, що *адміністративний акт* порушує або може порушити її права, свободи або законні інтереси, цій особі видається адміністративним органом копія адміністративного акта, про що робиться відповідна відмітка у матеріалах адміністративної справи.

2. Копія адміністративного акта видається за умови дотримання вимог закону щодо заборони поширення відомостей, що містять державну таємницю або іншу охоронювану державою інформацію та конфіденційну інформацію про особу без її згоди, крім випадків, коли ця інформація є суспільно значимою або

є предметом громадського інтересу і право громадськості знати цю інформацію переважає право на її захист.

ГЛАВА 2. ЧИННІСТЬ ТА ПРИПИНЕННЯ ДІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО АКТА

Стаття 91. Чинність адміністративного акта

1. Адміністративний акт є чинним до того часу, поки:
 - 1) адміністративний акт не виконано або його дія не припиниться у зв'язку із закінченням строку чи з інших причин;
 - 2) правомірний адміністративний акт не відкликано адміністративним органом, що його видав;
 - 3) протиправний адміністративний акт не визнано недійсним адміністративним органом, що його видав;
 - 4) протиправний адміністративний акт не скасовано в порядку адміністративного оскарження або судом.
2. Нікчемний адміністративний акт не має чинності.
3. Адміністративний акт, який виконано, не може бути відкликано, визнано недійсним або скасовано, якщо його виконання призвело до невідворотних правових наслідків.

Стаття 92. Нікчемність адміністративного акта

1. Адміністративний акт є нікчемним, якщо він має особливо значні вади і це очевидно при розумному оцінюванні усіх обставин. У будь-якому разі адміністративний акт є нікчемним, якщо:
 - 1) його видано у письмовій формі, але немає відомостей про адміністративний орган, який його видав;
 - 2) відповідно до закону він може бути виданий лише через виготовлення документа, але ця форма не була дотримана;
 - 3) адміністративний акт виданий адміністративним органом, що явно не має на це відповідних повноважень;
 - 4) виконання такого адміністративного акта призведе до вчинення злочину;

5) виконання адміністративного акта об'єктивно неможливе.

2. Нікчемний адміністративний акт не має сили з моменту його видання.

3. Нікчемність частини адміністративного акта спричиняє нечинність всього акта, якщо акт без нікчемної частини не був би виданий.

4. Орган, що видав адміністративний акт, може визнати його нікчемність в будь-який час. Особа, що має законний інтерес, може вимагати визнання нікчемним адміністративного акта від адміністративного органу чи суду.

Стаття 93. Умови правомірності адміністративного акта

1. Адміністративний акт є правомірним, якщо він виданий компетентним адміністративним органом та відповідно до законодавства, що діяло на момент видання акта, а також відповідає *чинному* законодавству.

2. Протиправним є адміністративний акт, що не відповідає вимогам, зазначеним у частині першій цієї статті.

Стаття 94. Загальні умови відкликання або визнання недійсним адміністративного акта

1. Положення цієї глави Кодексу регулюють порядок відкликання та визнання недійсним адміністративного акта адміністративним органом.

Положення цієї глави Кодексу застосовуються також до внесення адміністративним органом змін до адміністративного акта і зупинення дії адміністративного акта — тимчасового припинення дії адміністративного акта на час вирішення питання про визнання його недійсним.

2. Адміністративний орган приймає рішення про відкликання або визнання недійсним адміністративного акта для відновлення законності або/та захисту публічних інтересів, якщо закон не забороняє відкликання або визнання недійсним адміністративного акта чи не зобов'язує до цього.

Протиправний акт має бути визнано недійсним відповідно до статті 96 цього Кодексу.

Правомірний адміністративний акт може бути відкликано на користь особи відповідно до статті 95 цього Кодексу.

Правомірний адміністративний акт не може бути відкликано на шкоду особі, крім випадків, передбачених частинами третьою і четвертою статті 95 цього Кодексу.

3. Під час вирішення питання про відкликання або визнання недійсним адміністративного акта адміністративний орган враховує:

- 1) наслідки для особи відкликання або визнання недійсним адміністративного акта;
- 2) істотність причин для цього; час, що минув з моменту видання адміністративного акта;
- 3) інші обставини, що стосуються адміністративної справи.

4. Якщо відкликання або визнання недійсним адміністративного акта здійснюється на користь однієї особи і на шкоду іншій особі, необхідно керуватися положеннями, що регулюють відкликання або визнання недійсним адміністративного акта на шкоду особі.

Стаття 95. Відкликання правомірного адміністративного акта

1. Правомірний адміністративний акт може бути відкликано на користь особи, в тому числі із зворотною дією, за винятком випадків, коли адміністративний акт аналогічного змісту було б видано знову чи коли відкликання акта суперечило б закону.

2. На прохання особи адміністративний акт, що обмежує її права або законні інтереси, підлягає відкликанню у разі внесення змін до законодавства або фактичних обставин, на підставі яких приймався такий адміністративний акт.

3. Правомірний адміністративний акт може бути відкликано на шкоду особі, в тому числі із зворотною дією, якщо:

- 1) це допускається законом та про це зазначено в самому адміністративному акті;
- 2) адміністративний акт передбачає додаткові обов'язки, які особа не виконала;
- 3) особа використовує не за призначенням передані їй на підставі адміністративного акта кошти чи майно.

4. Правомірний адміністративний акт може бути відкликано на шкоду особі з дією на майбутнє, якщо адміністративний орган мав би право не видавати адміністративний акт в результаті внесення змін до законодавства або фактичних обставин, а публічний інтерес у відкликанні адміністративного акта переважає законний інтерес особи щодо збереження адміністративним актом чинності.

Адміністративний акт може бути відкликаний з моменту зміни обставин, якщо особа із своєї вини не виконала обов'язок щодо інформування про істотну зміну обставин.

Стаття 96. Визнання протиправного адміністративного акта недійсним

1. Протиправний адміністративний акт визнається недійсним, в тому числі із зворотною дією, якщо інше не передбачено законом.

2. Приймаючи рішення про визнання недійсним адміністративного акта на шкоду особі, адміністративний орган враховує, крім обставин, передбачених частиною третьою статті 94 цього Кодексу, також законний інтерес особи щодо збереження адміністративним актом чинності, публічні інтереси та законні інтереси інших осіб.

3. Адміністративний акт не може бути визнаний недійсним на шкоду особі, якщо особа, маючи переконання, що адміністративний акт залишиться в силі, використала або розпорядилася коштами чи майном, отриманим на підставі адміністративного акта, чи змінила іншим способом свій уклад життя, і її законний інтерес, пов'язаний зі збереженням адміністративним актом чинності, переважає публічний інтерес, пов'язаний з визнанням недійсним адміністративного акта.

4. Якщо, виходячи з переважаючого публічного інтересу, адміністративний акт визнається недійсним на шкоду особі, цій особі відшкодовуються збитки, що у неї виникли, зважаючи на законний інтерес щодо збереження адміністративним актом чинності.

5. Особа не може посилатися на законний інтерес, якщо:

- 1) не вийшов строк звернення до адміністративного суду із скаргою щодо адміністративного акта, а також у період розгляду скарги про скасування адміністративного акта;
- 2) особа не виконала додаткові обов'язки, пов'язані з адміністративним актом;
- 3) особа використовує не за призначенням передані їй на підставі адміністративного акта кошти чи майно;
- 4) особа знала про протиправність адміністративного акта чи не знала про це з власної вини;
- 5) адміністративний акт був виданий на підставі поданих особою неправильних чи не в повному обсязі даних або внаслідок обману чи погрози, або здійснення іншого протиправного впливу на адміністративний орган.

6. Протиправний адміністративний акт може бути визнано недійсним протягом трьох місяців з того дня, коли адміністративному органу стало відомо про факти, що можуть бути підставою для визнання адміністративного акта недійсним.

Стаття 97. Заява про перегляд адміністративного акта за нововиявленими обставинами

1. Особа має право подати заяву про перегляд адміністративного акта за нововиявленими обставинами, якщо:

- 1) виявилися нові істотні докази у адміністративній справі, що не були і не могли бути відомі особі під час здійснення адміністративного провадження;
- 2) рішенням суду, яке вступило у законну силу, встановлено, що адміністративний акт прийнято внаслідок обману, погрози чи іншого незаконного впливу на адміністративний орган;
- 3) рішенням суду, яке вступило в законну силу, скасоване рішення суду, на якому ґрунтувався адміністративний акт.

2. Заява про перегляд адміністративного акта за нововиявленими обставинами подається адміністративному органу, що видав адміністративний акт, або адміністративному органу, до компетенції якого належало б видання адміністративного акта на момент його перегляду.

Заява про перегляд адміністративного акта подається протягом одного місяця з моменту, коли стало відомо про обставини, передбачені частиною першою цієї статті.

3. Адміністративний акт вважається нечинним з моменту набрання чинності рішенням про визнання його недійсним, якщо адміністративний орган не встановить інший строк.

Стаття 98. Повернення, відшкодування шкоди у зв'язку з відкликанням або визнанням недійсним адміністративного акта

1. Майно та кошти, надані особі на підставі адміністративного акта, відкликаного або визнаного недійсним із зворотною дією, підлягають поверненню відповідно до положень Цивільного кодексу України.

2. *Реальні збитки* понесені внаслідок відкликання, визнання недійсним чи тимчасового зупинення адміністративного акта з вини адміністративного органа підлягають відшкодуванню особі у повному обсязі адміністративним органом у порядку, визначеному законодавством.

Стаття 99. Інші вимоги щодо відкликання або визнання недійсним адміністративного акта

1. Адміністративний акт відкликається або визнається недійсним іншим адміністративним актом, до якого застосовуються, крім положень цієї глави Кодексу, також інші вимоги до адміністративного акта, а до його прийняття — усі вимоги цього Кодексу до адміністративного провадження.

Розділ V.

АДМІНІСТРАТИВНЕ ОСКАРЖЕННЯ

Стаття 100. Право на адміністративне оскарження

1. Право на адміністративне оскарження — звернення з вимогою про захист в позасудовому порядку відповідно до цього Кодексу має будь-яка правосуб'єктна особа, яка вважає, що ад-

міністративним актом чи його виконанням порушено чи може бути порушено її права, свободи чи законні інтереси.

Оскаржуватися можуть законність та/або доцільність адміністративного акта.

2. Оскарження процедурного рішення, дії адміністративного органа здійснюється після прийняття адміністративного акта, за винятком оскарження:

- 1) відмови у *відкритті* адміністративного провадження;
- 2) відмови у наданні статусу заінтересованої особи;
- 3) відмови щодо відводу посадової або службової особи адміністративного органу;
- 4) рішення про тимчасове зупинення адміністративного провадження, про закриття адміністративного провадження, *про припинення розгляду заяви*;
- 5) відмови у наданні доступу до матеріалів справи або обмеження права особи на ознайомлення з ними;
- 6) інших процедурних дій і рішень, якщо це прямо передбачено законодавством.

3. Скарги на процедурні рішення, дії адміністративного органу, крім передбачених частиною другою цієї статті, подані до завершення адміністративного провадження, розглядаються після прийняття адміністративного акта у разі письмового підтвердження особою своєї скарги.

4. Бездіяльність адміністративного органу оскаржується у разі неприйняття адміністративного акта у встановлений законом строк або очевидного зволікання з розглядом адміністративної справи (прийняттям процедурних рішень, вжиттям процедурних дій).

5. Скаргу може бути подано як окремою особою (індивідуальна), так і групою осіб (колективна).

Стаття 101. Суб'єкт розгляду скарги

1. Суб'єктом розгляду скарги є вищий відносно адміністративного органу, що розглядав адміністративну справу, орган виконавчої влади, орган чи посадова особа місцевого самоврядування, які відповідно до цього Кодексу та інших законів уповноважені розглядати і приймати рішення з порушених у скарзі питань.

2. Суб'єктом розгляду скарги *може* бути комісія, утворена адміністративним органом для розгляду скарг. У разі утворення адміністративним органом такої комісії вона діє на громадських засадах, *і частина 1 цієї статті не застосовується*.

3. До складу комісій з розгляду скарг включаються громадяни, які досягли 21 року, за винятком посадових та службових осіб адміністративного органу, членів їх сімей чи близьких родичів.

Діяльність комісії з розгляду скарг організовується і провадиться з дотриманням вимог цього Кодексу. Для надання методичної допомоги в підготовці і проведенні слухання в адміністративній справі, його протоколюванні, проведенні та оформленні процедурних рішень і процедурних дій, здійсненні інших заходів адміністративного провадження, вирішенні організаційних питань діяльності за комісією закріплюється посадова або службова особа відповідного адміністративного органу, як правило, з юридичної служби.

За результатами адміністративного провадження комісія приймає рішення (висновок), яке має рекомендаційний характер, *але є обов'язковим* для розгляду керівником відповідного адміністративного органу або іншою *уповноваженим суб'єктом*. Відхилення рішення (висновку) комісії обґрунтовується окремо, а саме рішення (висновок) додається до остаточного рішення, прийнятого за результатами розгляду скарги.

У випадках передбачених законом, рішення комісії з розгляду скарг має обов'язковий характер.

Інші питання організації діяльності цих комісій визначаються у положенні, що затверджується адміністративним органом чи посадовою особою, за рішенням яких утворено таку комісію.

4. Суб'єкт розгляду скарги під час здійснення адміністративного провадження за скаргою користується правами і обов'язками, визначеними цим Кодексом для адміністративного органу, та може здійснювати перегляд адміністративної справи в повному обсязі, включно із збиранням додаткових доказів.

Стаття 102. Строк на подання скарги

1. Скарга на адміністративний акт може бути подана протягом 14 днів після набрання ним чинності або протягом 14 днів з

моменту, коли особа, права і законні інтереси якої зачіпає адміністративний акт, але яка не була залучена до адміністративного провадження, дізналася або повинна була дізнатися про адміністративний акт.

2. Скарга на процедурне рішення, дію адміністративного органа подається в межах строку, передбаченого частиною першою цієї статті. *Скарга на бездіяльність адміністративного органа подається протягом 14 днів з моменту, коли особа дізналася таку бездіяльність.*

3. Пропущений у зв'язку з хворобою, відрядженням чи з інших поважних причин строк подання скарги може бути продовжено суб'єктом розгляду скарги за зверненням оскаржувача.

4. Скарга, подана з порушенням строків без поважних причин, встановлених цією статтею, відхиляється без розгляду.

Стаття 103. Форма та зміст скарги

1. Скарга може бути подана оскаржувачем особисто або його представником, надіслана поштою, у тому числі електронною поштою.

2. Скарга повинна містити:

- 1) найменування суб'єкта розгляду скарги;
- 2) ім'я (найменування) оскаржувача, місце проживання (місцезнаходження), а також номер контактного телефону, адресу електронної пошти, якщо такі є. До скарги юридичної особи додається копія свідоцтва про державну реєстрацію, засвідчена в установленому порядку;
- 3) зміст способів захисту та поновлення порушених прав, свобод, законних інтересів і виклад обставин, якими оскаржувач обґрунтовує свої вимоги;
- 4) підпис оскаржувача або його представника із зазначенням дати.

У скарзі викладаються також інші відомості, необхідні для правильного вирішення справи та задоволення вимоги.

3. Скарга, подана у формі електронного документа, повинна відповідати також вимогам законодавства про електронні документи та електронний документообіг.

Стаття 104. Порядок подання скарги

1. Скарга подається через адміністративний орган, що прийняв адміністративний акт і, не пізніше *останнього дня після закінчення строку на оскарження*, разом з матеріалами справи передається (надсилається) суб'єкту розгляду скарги, визначеному частинами першою і другою статті 101 цього Кодексу.

2. У разі відсутності суб'єктів, передбачених частинами першою і другою статті 101 цього Кодексу, особа може звернутися до адміністративного органу, який прийняв адміністративний акт, з проханням про його перегляд. Таке прохання прирівнюється до скарги та розглядається за правилами цього розділу.

3. Скарга подається разом з документами, необхідними для її розгляду, або їх копіями.

Після вирішення адміністративної справи, що розглядається за скаргою, оригінали документів повертаються оскаржувачеві, якщо інше не передбачено законом.

4. Якщо скарга подається представником оскаржувача, до неї додаються документи, які підтверджують його повноваження.

Стаття 105. Відкриття адміністративного провадження за скаргою

1. Адміністративне провадження за скаргою відкривається з моменту отримання суб'єктом розгляду скарги, оформленої відповідно до вимог цього Кодексу.

2. Суб'єкт розгляду скарги може об'єднати кілька адміністративних справ з однорідними скаргами одного і того ж оскаржувача або однорідні скарги кількох оскаржувачів з одного і того ж питання для здійснення адміністративного провадження.

Стаття 106. Реєстрація скарги

1. Скарга підлягає реєстрації відповідно до правил діловодства у день її надходження до адміністративного органу, адміністративний акт якого оскаржується, та до суб'єкта розгляду скарги.

Реєстрація скарги, переданої у формі електронного документа, здійснюється відповідно до вимог законодавства про електронні документи та електронний документообіг.

2. Відмова у прийнятті та реєстрації скарги забороняється.

3. Адміністративний орган, що отримав скаргу, та суб'єкт розгляду скарги видає (надсилає) оскаржувачеві довідку із зазначенням дати і номера реєстрації скарги.

Стаття 107. Залишення скарги без руху

1. У разі коли не дотримано визначених вимог до скарги, суб'єкт розгляду скарги залишає скаргу без руху та протягом трьох днів з дня її отримання вручає особисто або надсилає оскаржувачеві письмове повідомлення про необхідність усунення недоліків скарги із зазначенням способу усунення недоліків скарги, правових підстав залишення скарги без руху та роз'ясненням порядку оскарження цього рішення.

Для усунення недоліків скарги суб'єкт розгляду скарги встановлює оскаржувачеві строк, достатній для усунення недоліків скарги.

У разі усунення недоліків скарги у строк, встановлений суб'єктом розгляду скарги, вона вважається поданою у день першого її отримання суб'єктом розгляду скарги.

Стаття 108. Наслідки подання скарги

1. За відповідним клопотанням оскаржувача подання скарги тимчасово зупиняє дію адміністративного акта, який оскаржується, крім випадків, передбачених законом.

2. Відкладальна дія скарги триває до вирішення адміністративної справи за скаргою, та може бути достроково припинена суб'єктом розгляду скарги, в тому числі за клопотанням оскаржувача або іншого учасника адміністративного провадження.

Стаття 109. Обов'язки суб'єкта розгляду скарги

1. Суб'єкт розгляду скарги під час здійснення адміністративного провадження за скаргою, крім виконання обов'язків адміністративного органу щодо підготовки та вирішення адміністративної справи, передбачених цим Кодексом, зобов'язаний:

- 1) повідомити інших учасників адміністративного провадження про отримання скарги;

- 2) за клопотанням оскаржувача надати письмово роз'яснення щодо рішення, прийнятого за результатами розгляду скарги;
- 3) за клопотанням оскаржувача протягом трьох днів надіслати рішення, прийняте за результатами розгляду скарги, відповідним державним органам, посадовим та/або службовим особам, яких стосується його виконання.

Стаття 110. Права оскаржувача під час здійснення адміністративного провадження за скаргою

1. Оскаржувач *має права* особи у адміністративному провадженні, *передбачені цим Кодексом*.

Стаття 111. Підготовка, розгляд та вирішення адміністративної справи за скаргою

1. Підготовка, розгляд та вирішення адміністративної справи за скаргою відбувається за правилами адміністративного провадження, передбаченими *цим Кодексом*.

Стаття 112. Рішення за скаргою

1. Суб'єкт розгляду скарги за результатами розгляду адміністративної справи приймає одне з таких рішень:

- 1) залишити адміністративний акт, процедурне рішення без змін, а скаргу — без задоволення;
- 2) скасувати повністю або частково чи змінити оскаржуваний адміністративний акт, процедурне рішення, прийняти адміністративний акт, а скаргу — задовольнити повністю або частково;
- 3) зобов'язати адміністративний орган видати відповідний адміністративний акт.

2. Адміністративний акт не може бути скасований тільки на підставі процедурних порушень, якщо у будь-якому випадку було б прийнято таке саме рішення.

3. Суб'єкт розгляду скарги в межах своїх повноважень вирішує питання про відповідальність осіб, з вини яких було допущено порушення.

4. Оформлення адміністративного акта в адміністративній справі за скаргою, його реєстрація, набрання ним чинності, до-

ведення до відома і надання копій здійснюється за правилами, передбаченими розділом IV цього Кодексу.

5. Рішення за скаргою може бути оскаржено лише в порядку адміністративного судочинства.

Розділ VI.

ВИКОНАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО АКТА

ГЛАВА 1.

ЗВЕРНЕННЯ ДО ВИКОНАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО АКТА ТА ДОБРОВІЛЬНЕ ЙОГО ВИКОНАННЯ

Стаття 113. Звернення до виконання адміністративного акта

1. Адміністративний акт є обов'язковим до виконання з дня набрання ним чинності.

Адміністративний акт, прийнятий на користь особи та який не потребує дій адміністративних органів, виконується (реалізується) особою добровільно.

2. Адміністративний орган, який прийняв адміністративний акт, може визначити порядок його виконання, надати відстрочку виконання адміністративного акта.

Стаття 114. Зупинення виконання адміністративного акта

1. У разі оскарження адміністративного акта його виконання зупиняється відповідно до статті 108 цього Кодексу.

ГЛАВА 2.

ПРИМУСОВЕ ВИКОНАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО АКТА

Стаття 115. Примусове виконання адміністративного акта

1. Адміністративний акт, спрямований на виконання будь-якої дії чи утримання від будь-яких дій, може бути примусово приведений у виконання за допомогою застосування заходів примусу, передбачених частиною другою цієї статті.

2. Заходами примусу є:

- а) виконання дій за рахунок зобов'язаної особи — адресата адміністративного акта;
- б) адміністративне стягнення;
- в) безпосередній примус.

3. Захід примусу має відповідати меті, з якою необхідно виконати адміністративний акт. Захід примусу має бути обраний таким чином, щоб збитки зобов'язаної особи та суспільства були мінімальними.

Стаття 116. Орган виконання адміністративного акта

1. Примусове виконання адміністративного акта забезпечується адміністративним органом, який його прийняв (органом виконання), крім випадків, передбачених законом.

2. Адміністративний орган, який прийняв адміністративний акт, приводить у виконання також адміністративний акт за скаргою, прийнятий суб'єктом розгляду скарги.

Стаття 117. Виконання дій за рахунок зобов'язаної особи

1. У разі коли передбачене адміністративним актом зобов'язання виконати певну дію не виконується адресатом цього адміністративного акта, але його виконання можливе іншим суб'єктом, орган виконання може доручити останньому виконання цієї дії за рахунок зобов'язаної особи.

2. Орган виконання має право, якщо це можливо, сам виконати дію, передбачену адміністративним актом, за рахунок зобов'язаної особи, якщо законом не передбачено інше.

Стаття 118. Адміністративне стягнення

1. Якщо адміністративний акт не виконується зобов'язаною особою у встановлений органом виконання строк і передбачена ним дія не може бути виконана іншою особою, на зобов'язану особу органом виконання може бути накладено штраф у розмірі від двох до тридцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Одночасно із застосуванням адміністративного стягнення орган виконання призначає новий строк для виконання адміністративного акта.

У разі повторного невиконання адміністративного акта на зобов'язану особу у тому ж порядку накладається штраф у подвійному розмірі.

2. Адміністративне стягнення, передбачене частиною першою цієї статті, також може бути призначено у разі, коли зобов'язана особа не утримується від виконання будь-якої дії, як це вимагається відповідним адміністративним актом.

Стаття 119. Безпосередній примус

1. Якщо виконання дії за власний рахунок зобов'язаної особи чи адміністративне стягнення не можуть досягти цілі адміністративного акта чи з об'єктивних обставин не можуть бути застосовані, орган виконання може застосувати безпосередній примус до зобов'язаної особи, якщо має такі повноваження відповідно до закону.

Стаття 120. Попередження про застосування заходів примусу

1. Зобов'язана особа повинна бути попереджена про застосування заходів примусу.

2. Попередження повинне містити:

- 1) строк для виконання відповідного зобов'язання, протягом якого зобов'язаній особі може бути надана можливість виконати його прийнятним для себе та незабороненим законом способом;
- 2) кошторис витрат, якщо передбачається виконання дій за власний рахунок зобов'язаної особи. Якщо виконання дій за власний рахунок зобов'язаної особи призведе до більших витрат, орган виконання має право вимагати їх відшкодування у повному обсязі;
- 3) види заходів примусу, які можуть бути застосовані, а попередження про застосування адміністративного стягнення — види і розмір можливих санкцій.

3. Попередження повинне бути складене письмово та у встановленому цим Кодексом порядку доведення до відома адміністративних актів вручено зобов'язаній особі.

Стаття 121. Призначення заходів примусу

1. Заходи примусу призначаються у разі невиконання відповідних обов'язків з боку зобов'язаної особи в строк, встановлений у попередженні про застосування цих заходів.

Стаття 122. Застосування заходів примусу

1. Захід примусу застосовується відповідно до його призначення.

2. Якщо зобов'язана особа чинить опір під час виконання дій або застосування безпосереднього примусу, проти неї можуть бути застосовані заходи фізичного примусу у встановлених законом порядку та межах і передбачених законом способами. У цьому разі за зверненням органу виконання відповідні органи правопорядку зобов'язані надати допомогу з метою подолання опору.

3. Провадження з виконання адміністративного акта закінчується, коли виконання досягло своєї мети.

Стаття 123. Порядок виконання грошових вимог

1. Грошові вимоги, що підлягають сплаті в державний або місцевий бюджет в примусовому порядку, виконуються у порядку, встановленому законодавством про виконавче провадження.

Розділ VII.

КОНТРОЛЬ ЗА АДМІНІСТРАТИВНИМ ПРОВАДЖЕННЯМ, ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ УЧАСНИКІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОВАДЖЕННЯ ТА ОСІБ, ЯКІ СПРИЯЮТЬ РОЗГЛЯДУ АДМІНІСТРАТИВНОЇ СПРАВИ

Стаття 124. Контроль за адміністративним провадженням

1. Органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи у межах своїх повноважень, визначених законом, здійснюють контроль за адміністративним провадженням.

2. Контроль за адміністративним провадженням може здійснюватися за ініціативою особи, а також за власною ініціативою адміністративного органа.

3. Контроль за адміністративним провадженням здійснюється шляхом проведення перевірки і оцінки дотримання принципів адміністративного провадження, а також інших вимог цього Кодексу та інших актів законодавства під час здійснення адміністративного провадження та вжиття заходів для усунення недоліків, виявлених за результатами контролю.

Стаття 125. Відповідальність учасників адміністративного провадження та осіб, які сприяють розгляду адміністративної справи, за невиконання вимог цього Кодексу

1. Учасники адміністративного провадження та особи, які сприяють розгляду справи, несуть відповідальність за невиконання вимог цього Кодексу згідно із законом.

Стаття 126. Обов'язковість відшкодування шкоди

1. Особа (особи) має право на відшкодування моральної та матеріальної шкоди, завданої прийняттям незаконного рішення, діями чи бездіяльністю адміністративного органу під час здійснення адміністративного провадження, в порядку, передбаченому законодавством.

2. Розмір моральної (немайнової) шкоди, що підлягає відшкодуванню, визначається судом.

Розділ VIII.

ПРИКІНЦЕВІ ПОЛОЖЕННЯ

1. Цей Кодекс набирає чинності через шість місяців після його опублікування.

2. Після набрання чинності цим Кодексом Закон України «Про звернення громадян» (Відомості Верховної Ради України, 1996 р., № 47, ст. 256), інші закони та нормативно-правові акти застосовуються в частині, що не суперечить цьому Кодексу.

3. На період до ухвалення та набрання чинності Законом України «Про адміністративний збір» до адміністративного збору прирівнюється державне мито та інші установлені законодавством України загальнодержавні збори (обов'язкові платежі), які стягуються під час надання адміністративних послуг.

4. Кабінету Міністрів України у шестимісячний строк з дня прийняття цього Кодексу:

- 1) привести власні акти у відповідність з цим Кодексом; забезпечити приведення нормативних актів органів виконавчої влади у відповідність із цим Кодексом;
- 2) підготувати і подати на розгляд Верховної Ради України:
 - нову редакцію Закону України «Про звернення громадян» з метою належного правового врегулювання порядку розгляду пропозицій громадян (зауважень, порад, рекомендацій);
 - проект Закону України «Про адміністративний збір»;
 - пропозиції про приведення законів України у відповідність з цим Кодексом.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Не «керувати» людиною – служити їй. Нові пріоритети у правовому регулюванні відносин між владою і людиною / В. Авер'янов // Віче. – 2005. – № 4 (157). – С. 10–15.
2. Авер'янов В. Нова доктрина українського адміністративно-го права: концептуальні позиції / В. Авер'янов // Право України. – 2006. – № 5. – С. 11–17.
3. Авер'янов В. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії / В. Авер'янов // Право України. – 2003. – № 5. – С. 117–119.
4. Авер'янов В. Ще раз про зміст і співвідношення понять «державне управління» і «виконавча влада»: полемічні нотатки / В. Авер'янов // Право України. – 2004. – № 5. – С. 113–116.
5. Авер'янов В. Б. Спрямованість на забезпечення прав громадян – демократична сутність виконавчої влади / В. Б. Авер'янов // Виконавча влада і адміністративне право / [за заг. ред. В. Б. Авер'янова]. – К. : Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – С. 147–155.
6. Авер'янов В. Б., Лук'янець Д. М., Хорошак Н. В. Чи можливе реформування інституту адміністративної відповідальності на концептуальних засадах проекту нового КпАП / В. Б. Авер'янов, Д. М. Лук'янець, Н. В. Хорошак // Адвокат. – 2003. – № 1. – С. 3–8.
7. Авер'янов В. Б. Основні напрями реформування адміністративного права / В. Б. Авер'янов // Державотворення і правотворення в Україні: досвід, проблеми, перспективи : монографія / [за ред. Ю. С. Шемшученка]. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – С. 393–407.
8. Административная юстиция в новых европейских демократиях : практ. исслед. в сфере админ. права и процесса в Болгарии, Эстонии, Венгрии, Польше и Украине : [пер. с англ. / ред.: Д. Дж. Галлиган и др.]. – К. : АртЭк; Будапешт : ОСИ/КОЛПИ, 1999. – 688 с.
9. Административное право : учебник / [под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова]. – М. : Юристь, 1999. – 728 с.
10. Административное право зарубежных стран : учебн. пособие / [ред. А. Н. Козырин]. – М. : Издательство «Спарк», 1996. – 229 с.
11. Административное право зарубежных стран : учебник / [под ред. А. Н. Козырина и М. А. Шатиной]. – М. : Спарк, 2003. – 464 с.

12. Административное право. Лекции А. И. Елистратова. – М. : Типография т-ва И. Д. Сытина, 1911. – 221 с.
13. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. За-рубіжний досвід та пропозиції для України / [автор-упорядник В. П. Тимошук]. – К. : Факт, 2003. – 496 с.
14. Адміністративна процедура та контроль за діяльністю адміні-стративних органів в Угорщині, Польщі, Болгарії, Естонії та Албанії / [ред. Д. Галліган]. – К. : Вид-во УАДУ, 1999. – 236 с.
15. Адміністративна реформа для людини : науково-практичний нарис / [за заг. ред. І. Коліушка]. – К. : Факт, 2001. – 72 с.
16. Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / [автори-упорядники І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда]. – К. : Факт, 2003. – 536 с.
17. Адміністративне право України : підручник / [за заг. ред. С. В. Ківалова]. – Одеса : Юрид. літ., 2003. – 896 с.
18. Адміністративне право України : підручник / [Ю. П. Битяк, В. В. Богущкий, В. М. Гаращук та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка]. – Харків : Право, 2000. – 520 с.
19. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / [ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова)]. – К. : «Видавництво «Юридична думка», 2004–2005. – Том 1: Загальна частина. 2004. – 584 с.
20. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / [ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін.]. – К. : Юридична думка, 2004–2005. – Том 2: Особлива частина. – 2005. – 624 с.
21. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / [ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова)]. – К. : ТОВ «Видав-ництво «Юридична думка», 2007. Том 1: Загальна частина. – 2007. – 592 с.
22. Адміністративне процесуальне (судове) право України : підруч-ник / [за заг. ред. С. В. Ківалова]. – Одеса : Юрид. літ., 2007. – 312 с.
23. Адміністративний кодекс Української Соціалістичної Радян-ської Республіки 1927 року : Збірник Указонень та Розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України за 1927 рік // Офіційне Ви-дання Народнього Комісаріяту Юстиції. – 1927. – 31 грудня. – Ч. 63–65. – Відділ Перший.
24. Адміністративні процедури і адміністративне судочинство в Німеччині : Збірник матеріалів Німецького Фонду міжнародного пра-

вового співробітництва. – К. : Німецький Фонд міжнародного правового співробітництва, 2006. – 180 с.

25. Адміністративно-деліктне законодавство: Зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні / [автор-упорядник О. А. Банчук]. – К. : Книги для бізнесу, 2007. – 912 с.

26. Адміністративно-процесуальний закон Латвії (прийнятий Сеймом 25 жовтня 2001 р., оприлюднений Президентом держави 14 листопада 2001 р., зі змінами станом на 15 червня 2004 р. / [рос. мова] // Административно-процессуальный закон. – Рига : «Biznesa informācijas birojs», 2005. – 82 с.

27. Адміністрація і Ви. Принципи адміністративного права, що стосуються відносин між адміністративною владою і приватними особами // Видання Ради Європи / [пер. неофіційний]. – 1996. – 31 с.

28. Акт з загального адміністративного права Нідерландів, набув чинності з 1 січня 1994 р. / [пер. неофіційний] // Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / [автор-упорядник В. П. Тимошук]. – К. : Факт, 2003. – С. 262–305.

29. Александрова Н. В. Класифікація правових актів управління / Н. В. Александрова // Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / [за заг. ред. В. Б. Авер'янова]. – К. : Факт, 2003. – С. 147–160.

30. Александрова Н. В. Питання оскарження рішень, дій та бездіяльності податкових органів / Н. В. Александрова // Виконавча влада і адміністративне право / [за заг. ред. В. Б. Авер'янова]. – К. : Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – С. 209–217.

31. Алексеев С. С. Общая теория права : в 2 т. / Алексеев С. С. – М. : Юрид. лит., 1981–1982. – Т. 1. – 1981. – 361 с.

32. Алексеев С. С. Общая теория права : в 2 т. / Алексеев С. С. – М. : Юрид. лит. – 1981–1982. – Т. 2. – 1982. – 360 с.

33. Алексеев С. С. Социальная ценность права в советском обществе / Алексеев С. С. – М. : Юрид. лит., 1971. – 224 с.

34. Алексеев С. С. Теория права / Алексеев С. С. – М. : Изд-во БЕК, 1995. – 320 с.

35. Алехин А. П. Административное право Российской Федерации : учебник / Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. – М. : Зерцало, 1997. – 672 с.

36. Алімов Р. С. Процедури в адміністративному праві України: теорія і практика : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Алімов Р. С. – Донецьк, 2002. – 164 с.
37. Афанасьєв К. К. Адміністративні договори: реалії та перспективи : монографія / Афанасьєв К. К. – Луганськ : РВВ ЛАВС, 2004. – 320 с.
38. Бандурка О. М. Адміністративний процес : підручник / О. М. Бандурка, М. М. Тищенко. – К. : Літера ЛТД, 2002. – 288 с.
39. Бахрах Д. Н. Административное право : учебник для вузов / Бахрах Д. Н. – М. : Изд-во БЕК, 1997. – 368 с.
40. Бельский К. С. Феноменология административного права / Бельский К. С. – Смоленск : Изд-во Смоленского гуманитарного ун-та, 1995. – 144 с.
41. Битяк Ю. П. Адміністративні договори як особлива форма регулювання управлінських відносин / Ю. П. Битяк // Виконавча влада і адміністративне право / [за заг. ред. В. Б. Авер'янова]. – К. : Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – С. 94–103.
42. Брэбан Г. Французское административное право / Брэбан Г. ; под ред. С. В. Ботова. – М. : Прогресс, 1988. – 488 с.
43. Васильев Р. Ф. Правовые акты органов управления / Васильев Р. Ф. – М. : Изд-во МГУ, 1970. – 108 с.
44. Ведель Ж. Административное право Франции / Ведель Ж. – М. : Прогресс, 1973. – 512 с.
45. Галлиган Д. Административное право: история развития и основные современные концепции / Галлиган Д., Полянский В., Стариков Ю. – М. : Юристъ, 2002. – 410 с.
46. Гнидюк Н. Публічна адміністрація як об'єкт структурних змін / Н. Гнидюк // 36. наук. праць УАДУ. – 2001. – Вип. 1. – С. 202–212.
47. Головатий С. Верховенство права : монографія : у 3 кн. / Головатий С. – К. : Вид-во «Фенікс», 2006–2006. – Кн. 1: Верховенство права: від ідеї – до доктрини. – 2006. – С. 61–624.
48. Головатий С. Верховенство права : монографія : у 3 кн. / Головатий С. – К. : Вид-во «Фенікс», 2006–2006. – Кн. 2: Верховенство права: від доктрини – до принципу. – 2006. – С. 625–1276.
49. Головатий С. Верховенство права : монографія : у 3 кн. / Головатий С. – К. : Вид-во «Фенікс», 2006–2006. – Кн. 3: Верховенство права: український досвід. – 2006. – С. 1277–1747.

50. Голосніченко І. П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття) / Голосніченко І. П. – Ірпінь : Укр. фін.-економ. ін-т ДПА України, 1998. – 108 с.
51. Голосніченко І. П. Адміністративний процес : навч. посібник / І. П. Голосніченко, М. Ф. Стахурський. – К. : ГАН, 2003. – 256 с.
52. Голосніченко І. П. Проблеми адміністративного процесу на сучасному етапі розвитку української держави / І. П. Голосніченко // Актуальні проблеми держави та права : зб. наук. праць. – Одеса : Юрид. літ., 2003. – Вип. 19. – С. 26–28.
53. Гонцяж Я. Свобода інформації та виконавча гілка влади: Правові норми. Інституції. Процедури / Я. Гонцяж, Н. Гнидюк. – К. : Міленіум, 2002. – 240 с.
54. Грибок І. О. Оскарження рішень органів виконавчої влади в адміністративному порядку : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Грибок І. О. – К., 2006. – 19 с.
55. Гриценко І. С. Форми державного управління: історичні питання становлення та наукового аналізу / І. С. Гриценко // Форум права. – 2007. – № 3. – С. 61–65 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2007-3/07gistna.pdf>
56. Гуржій Т. Адміністративно-процесуальні функції: концептуальні засади детермінації / Т. Гуржій // Право України. – 2006. – № 11. – С. 15–17.
57. Гуржій Т. Вихідні засади формування галузевої парадигми адміністративно-процесуального права / Т. Гуржій // Право України. – 2007. – № 3. – С. 16–19.
58. Гурне Б. Державне управління / Б. Гурне ; [пер. з франц. В. Шовкун]. – К. : Основи, 1993. – 165 с.
59. Демин А. А. Административный процесс в развивающихся странах / Демин А. А. – М. : Изд-во ун-та дружбы народов, 1987. – 84 с.
60. Демин А. А. Понятие административного процесса и кодификация административно-процессуального законодательства Российской Федерации / А. А. Демин // Государство и право. – 2000. – № 11. – С. 5–12.
61. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / [за заг. ред. В. Б. Авер'янова]. – К. : Факт, 2003. – 384 с.

62. Додин Е. В. Доказательства в административном процессе / Додин Е. В. – М. : Юрид. лит., 1973. – 192 с.

63. Додин Е. В. Доказывание и доказательства в правоприменительной деятельности органов государственного управления / Додин Е. В. – Одесса : Вища школа, 1976. – 126 с.

64. Доступ до інформації та електронне урядування / [автори-упоряд.: М. С. Демкова, М. В. Фігель]. – К. : Факт, 2004. – 336 с.

65. Драго Р. Административная наука / Р. Драго ; [пер. з франц. В. Л. Энтина ; под ред. Б. М. Лазарева]. – М. : Прогресс, 1982. – 246 с.

66. Дрейшев Б. В. Правотворчество в советском государственном управлении / Дрейшев Б. В. – М. : Юрид. лит., 1977. – 160 с.

67. Дьоміна О. Податкова апеляція: 4:1 на користь митарів / О. Дьоміна, С. Терен // Галицькі контракти. – 2000. – № 6.

68. Європейські принципи державного управління / [пер. з англ. О. Ю. Куленкової]. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 52 с.

69. Загальна теорія держави і права : підручник [для студ. юрид. спеціальностей вищих навч. закладів] / [Цвік М. В., Ткаченко В. Д., Рогачова Л. Л. та ін.] ; за ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. – Харків : Право, 2002. – 432 с.

70. Загальний адміністративний кодекс Грузії від 25 червня 1999 р. / [на англ. мові] The General Administrative Code of Georgia / Схвалений 25 червня 1999 р., набув чинності 1 січня 2000 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.archive.cec.gov.ge/htmls/e_Code-Admin.htm. – (Інформація станом на 31 липня 2007 р.).

71. Загальний закон про адміністративну процедуру Австрії, редакція 1991 р. / [пер. неофіційний] // Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / [автор-упорядник В. П. Тимощук]. – К. : Факт, 2003. – С. 232–262.

72. Закон про адміністративну процедуру Естонії від 6 червня 2001 р. / [пер. неофіційний] // Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / [автор-упорядник В. П. Тимощук]. – К. : Факт, 2003. – С. 352–388.

73. Закон про адміністративну процедуру ФРН ; текст станом на 5 травня 2004 р. // Адміністративні процедури і адміністративне судочинство : зб. матеріалів Німецького фонду міжнар. правового співробітництва. – К., 2006. – С. 34–84.

74. Закон про адміністративну процедуру ФРН набув чинності з 1 січня 1977 р. / [пер. Німецького фонду міжнар. правового співробіт-

ництва] ; текст станом на 15 серпня 1999 р. // Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / [автор-упорядник В. П. Тимошук]. – К. : Факт, 2003. – С. 192–231.

75. Закон Республики Казахстан «Об административных процедурах» от 27.11.2000 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://pavlodar.com/zakon/?dok=00768&uro=08001>

76. Закон Республіки Вірменія про основи адміністративної діяльності та адміністративне провадження від 18 лютого 2004 р. / [на рос. мові] [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.cis-legal-reform.org/publication/administrative-law/armenia-administrative-procedure-code.ru.html>. – (Інформація станом на 31 липня 2007 р.).

77. Закон Угорщини про загальні правила державної адміністративної процедури № IV 1957 р., з поправками / [рос. мова] // Административная юстиция в новых европейских демократиях : практ. исслед. в сфере админ. права и процесса в Болгарии, Эстонии, Венгрии, Польше и Украине / [пер. с англ.] ; ред.: Д. Дж. Галлиган и др. – К. : АртЕк; Будапешт: ОСИ/КОЛПИ, 1999. – С. 634–645.

78. Закон України «Про аудиторську діяльність» в редакції Закону від 14 вересня 2006 р. № 140-V // Офіційний вісник України. – 2006. – № 41. – С. 9. – Ст. 2718.

79. Закон України «Про благодійництво та благодійні організації» від 16 вересня 1997 р. № 531/97-ВР (з наступними змінами) // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 46. – Ст. 292.

80. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо посилення правового захисту громадян та запровадження механізмів реалізації конституційних прав громадян на підприємницьку діяльність, особисту недоторканність, безпеку, повагу до гідності особи, правову допомогу, захист)» від 12 січня 2005 р. № 2322-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 10. – Ст. 187.

81. Закон України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо відповідальності за порушення правил дорожнього руху» від 5 квітня 2001 р. № 2350-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 22. – Ст. 107.

82. Закон України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» від 21 листопада 1992 р. (в редакції від 22 березня 2001 р. № 2334-III, з наступними змінами) // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 5. – Ст. 21.

83. Закон України «Про державну податкову службу в Україні» в редакції від 24 грудня 1993 р. № 3813-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – №15. – Ст. 84.

84. Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень» від 1 липня 2004 р. № 1952-IV (з наступними змінами) // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 51. – Ст. 553.

85. Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» від 15 травня 2003 р. № 755-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 25. – С. 12. – Ст. 1172.

86. Закон України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» від 1 червня 2000 р. № 1768-ІІІ (з наступними змінами) // Офіційний вісник України. – 2000. – № 26. – С. 1. – Ст. 1078.

87. Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 6 вересня 2005 р. № 2806-IV // Офіційний вісник України. – 2005. – № 39. – С. 31. – Ст. 242.

88. Закон України «Про житлово-комунальні послуги» від 24 червня 2004 р. № 1875-IV // Офіційний вісник України. – 2004. – № 30. – Т. 1. – С. 49. – Ст. 1985.

89. Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24 лютого 1994 р. № 4004-ХІІ (з наступними змінами) // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 27. – Ст. 218.

90. Закон України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР (з наступними змінами) // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

91. Закон України «Про здійснення контролю за сплатою збору на обов'язкове державне пенсійне страхування та збору на обов'язкове соціальне страхування» від 21 травня 1999 р. №700-ХІV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 31. – Ст. 249.

92. Закон України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 р. № 2657-ХІІ (з наступними змінами) // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.

93. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 16 травня 2008 р. № 279-VI // Офіційний вісник України. – 2008. – № 36.

94. Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» від 1 червня 2000 р. № 1775-ІІІ (з наступними змінами) // Офіційний вісник України. – 2000. – № 27. – С. 1. – Ст. 1109.

95. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР (з наступними змінами) // Офіційний вісник України. – 1997. – № 25. – С. 20.

96. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV (з наступними змінами) // Офіційний вісник України. – 1999. – № 18. – С. 3.

97. Закон України «Про об'єднання громадян» від 16 червня 1992 р. № 2460-XII (з наступними змінами) // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 504.

98. Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 р. №877-V// Офіційний вісник України. – 2007. – № 44. – С. 12. – Ст. 1771.

99. Закон України «Про планування і забудову територій» від 20 квітня 2000 р. № 1699-III (з наступними змінами) // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 31. – Ст. 250.

100. Закон України «Про політичні партії в Україні» від 5 квітня 2001 р. № 2365-III (з наступними змінами) // Офіційний вісник України. – 2001. – № 17. – С. 93. – Ст. 728.

101. Закон України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами» від 21 грудня 2000 р. № 2181-III (з наступними змінами) // Офіційний вісник України. – 2001. – № 7. – С. 1. – Ст. 259.

102. Залюбовська І. К. Організаційно-правові засади державного контролю в Україні : навч.-метод. посібник / Залюбовська І. К. – Одеса : Юрид. літ., 2003. – 104 с.

103. Запорожець І. Патентування винаходів як адміністративна процедура / І. Запорожець // Право України. – 2005. – № 1. – С. 70–72.

104. Звіт про виконання плану роботи Міністерства юстиції України на 2006 рік (затверджений Міністром юстиції 27 лютого 2007 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.minjust.gov.ua/0/zvit_2006. – (Станом на 20 липня 2007 р.).

105. Зеленцов А. Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах : учеб. пособие / Зеленцов А. Б. – М. : Изд-во РУДН, 2002. – 190 с.

106. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС : порівняльний аналіз / Ж. Зіллер ; [пер. з франц. В. Ховхуна]. – К. : Основи, 1996. – 420 с.

107. Інструкція про порядок розгляду звернень та особистого прийому громадян у Міністерстві юстиції України, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління, затверджена Наказом Міністерства юстиції України від 18 березня 2004 р. № 26/5 (з наступними змінами) // Офіційний вісник України. – 2004. – № 12. – Т. 1. – С. 261. – Ст. 777.

108. Картузова І. О. Адміністративно-процедурне право: навчально-методичний посібник / І. О. Картузова, А. Ю. Осадчий. – Одеса : Юрид. літ., 2008. – 288 с.

109. Кисіль Л. Є. Зарубіжний досвід правового регулювання адміністративних процедур / Л. Є. Кисіль // Правова держава: Щорічник наукових праць Ін-ту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2002. – Вип. 13. – С. 269–275.

110. Кобалевский В. Советское административное право / Кобалевский В. – Харьков : Юриздат, 1929. – 487 с.

111. Коваль Л. Адміністративне право України / Коваль Л. – К. : Основи, 1994. – 154 с.

112. Кодекс адміністративного провадження Польщі від 14 червня 1960 р., з урахуванням змін на 12 вересня 2002 р. / [пер. неофіційний] // Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / [автор-упорядник В. П. Тимошук]. – К. : Факт, 2003. – С. 306–351.

113. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV (з наступними змінами) // Офіційний вісник України. – 2005. – № 32. – С. 11. – Ст. 1918.

114. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-X (з наступними змінами) // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.

115. Козюбра М. Принцип верховенства права та вітчизняна теорія і практика / М. Козюбра // Українське право. – 2006. – № 1. – С. 15–23.

116. Коліушко І. Вільні професії: поняття і специфіка / І. Коліушко, Д. Український // Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки. – К. : Видавничий дім «КМ Академія», 1996–2002. – Т. 20. – 2002. – С. 21–26.

117. Коліушко І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні : монографія / Коліушко І. Б. – К. : Факт, 2002. – 260 с.

118. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
119. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / Колпаков В. К. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
120. Комзюк А. Т. Адміністративний процес України : навч. посібник / Комзюк А. Т., Бевзенко В. М., Мельник Р. С. – К. : Прецедент, 2007. – 531 с.
121. Конституція України від 28 червня 1996 р. (із змінами, внесеними згідно із Законом України від 08.12.2004 р. № 2222-IV) // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141; 2005. – № 2. – Ст. 44.
122. Корф С. А. Административная юстиция в России / Корф С. А. – С.-Пб., 1910–1910. – Кн. 3: Очерк теории административной юстиции. – 1910. – 515 с.
123. Кузьменко О. Логіко-методологічні засади детермінації адміністративної процедури / О. Кузьменко // Право України. – 2005. – № 1. – С. 29–32.
124. Кузьменко О. Міркування про природу адміністративного процесу / О. Кузьменко // Право України. – 2007. – № 3. – С. 12–15.
125. Кузьменко О. Щодо доцільності запровадження інституту адміністративних послуг / О. Кузьменко // Право України. – 2007. – № 3. – С. 15–17.
126. Кузьменко О. В. Адміністративна юстиція в Україні : навч. посібник / Кузьменко О. В. – К. : Атіка, 2007. – 156 с.
127. Кузьменко О. В. Адміністративний процес у парадигмі права : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. В. Кузьменко. – К., 2006. – 32 с.
128. Кузьменко О. В. Адміністративно-процесуальне право України : підручник / О. В. Кузьменко, Т. О. Гуржій ; за ред. О. В. Кузьменко. – К. : Атіка, 2007. – 416 с.
129. Кузьменко О. В. Процесуальні категорії адміністративного права : монографія / Кузьменко О. В. – Львів : ВАТ «Львівська книжкова фабрика «Атлас», 2004. – 232 с.
130. Кузьменко О. В. Структура адміністративного процесу: оновлення виміру / О. В. Кузьменко // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених : спец. вип. : у 2 ч. – Сімферополь :

Кримський юрид. ін-т Харківського ун-ту внутрішніх справ; Віддруковано ПП «Ельнью», 2005–2005. – Ч. 1. – 2005. – С. 117–121.

131. Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу : монографія / Кузьменко О. В. – К. : Атіка, 2005. – 352 с.

132. Лагода О. Адміністративна процедура, її значення та місце в адміністративно-процесуальній діяльності / О. Лагода // Право України. – 2006. – № 4. – С. 16–18.

133. Лагода О. Контрольні процедури в системі адміністративно-процедурної діяльності / О. Лагода // Право України. – 2008. – № 2. – С. 27–30.

134. 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. – 21 с.

135. Лазарев В.В. Эффективность правоприменительных актов. – Казань, Изд-во Казанского университета, 1975. – 207 с

136. Лазарев И. М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Лазарев И. М. – М., 2002. – 199 с.

137. Ланганс Ф. Словарь юридический или свод русских узаконений по азбучному порядку / Ланганс Ф. – М., 1788. – 210 с.

138. Леманн П. Общее административное право : сб. междунар. терминов из области права и управления / [немецко-русский]. – Мюнхен : Баварская школа управления, 1996–2001. – Серия Р. – Т. 4. – 2000. – 288 с.

139. Лонюк І. Платники скаржаться / І. Лонюк // Юридичний вісник України. – 2005. – № 25. – С. 12.

140. Лория В. А. Некоторые вопросы теории кодификации административно-процессуального права / Лория В. А. – Тбилиси : Изд-во Тбилисского ун-та, 1974. – 104 с.

141. Лук'янець Д. М. Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання : монографія / Лук'янець Д. М. – Суми : ВТД «Університетська книга», 2006. – 367 с.

142. Люхтергандт О. Проект Адміністративного процедурного кодексу України та сучасне адміністративне процедурне право / О. Люхтергандт // Юридичний журнал. – 2002. – № 5. – С. 24–28.

143. Мартиненко Б. Права і свободи громадян у юрисдикційних провадженнях: адміністративно-процесуальні гарантії / Б. Мартиненко // Право України. – 2006. – № 11. – С. 17–20.

144. Митний кодекс України від 11 липня 2002 р. № 92-IV (з наступними змінами) // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 38–39. – Ст. 288.

145. Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства : учебник [для юрид. вузов и факультетов] / Нерсесянц В. С. – М. : Издательская группа НОРМА–ИНФРА • М, 1999. – 552 с.

146. Никеров Г. И. Административное право США / Никеров Г. И. – М. : Наука, 1977. – 200 с.

147. Никеров Г. И. Административно-процесуальное право США / Г. И. Никеров // Государство и право. – 1997. – № 12. – С. 96–103.

148. Овсянко Д. М. Административное право : учеб. пособие / Овсянко Д. М. ; [под ред. Г. А. Туманова]. – М. : Юрист, 1997. – 448 с.

149. Окрема думка судді Конституційного Суду України М. Д. Савенка стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 73 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) здійсненого Президентом України права вето стосовно прийнятого Верховною Радою України Закону України «Про внесення змін до ст. 98 Конституції України» та пропозицій до нього (справа щодо права вето на закон про внесення змін до Конституції України) від 11 березня 2003 р. № 6-рп/2003 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 16. – С. 55. Ц Ст. 710.

150. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права : навч. посібник / [за заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна]. – К. : Старий світ, 2006. – 576 с.

151. Основной Закон Федеративной Республики Германия. – Бонн : Клаусен & Боссе, Лек, 1999. – 136 с.

152. Пасенюк О. Адміністративна та господарська юрисдикція: демаркація триває / О. Пасенюк // Юридичний вісник України – 2008. – № 16. – С. 1, 5.

153. Пахомов І. М. Радянське адміністративне право. Загальна частина. Підручник. – Львів: Вид-во Львівського університету. – 1962. – 290 с.

154. Педько Ю. С. Становлення адміністративної юстиції в Україні : монографія / Педько Ю. С. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Ко-рецького НАН України, 2003. – 208 с.

155. Педько Ю. С. Щодо розуміння адміністративного процесу / Ю. С. Педько // Актуальні проблеми держави та права : зб. наук. праць. – Одеса : Юрид. літ., 2007. – Вип. 35. – С. 99–103.

156. Перепелюк В. До питання про природу процедур розгляду звернень громадян / В. Перепелюк // Адміністративне право в контексті європейського вибору України : зб. наук. праць. – К. : Міленіум, 2004. – С. 168–171.

157. Перепелюк В. Г. Адміністративний процес / Перепелюк В. Г. – Чернівці : Рута, 2001. – 316 с.

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

159. Писаренко Г. М. Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Г. М. Писаренко. – Одеса, 2006. – 20 с.

160. Положення про адміністративні суди ФРН / [пер. неофіційний] // Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / [автори-упорядники І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда]. – К. : Факт, 2003. – С. 260–313.

161. Положення про паспорт громадянина України, затверджене Постановою Верховної Ради України «Про затвердження положень про паспорт громадянина України та свідоцтво про народження» від 26 червня 1992 р. № 2503-ХІІ (з наступними змінами) // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 37. – Ст. 545.

162. Положення про порядок роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому в системі Міністерства внутрішніх справ України, затверджене Наказом МВС України від 10 жовтня 2004 р. № 1177 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 43. – С. 93. – Ст. 2853.

163. Положення про порядок розгляду звернень та організацію особистого прийому громадян в органах державної контрольно-ревізійної служби, затверджене Наказом ГоловкиРКУ України від 25 лютого 2000 р. № 15 (з наступними змінами) // Офіційний вісник України. – 2000. – № 12. – С. 442. – Ст. 487.

164. Положення про порядок розгляду скарг платників податків органами державної податкової служби, затверджене Наказом Державної податкової адміністрації України від 2 березня 2001 р. № 82 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 12. – С. 165. – Ст. 509.

165. Полюхович В. І. Інститут оскарження в адміністративному порядку: Загальні засади / В. І. Полюхович // Виконавча влада і адміністративне право / [за заг. ред. В. Б. Авер'янова]. – К. : Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – С. 192–201.

166. Полюхович В. І. Удосконалення законодавства з питань оскарження в адміністративному порядку / В. І. Полюхович // Проблеми удосконалення адміністративного законодавства у світлі завдань адміністративної реформи в Україні : наукова доповідь / [за заг. ред. В. Б. Авер'янова]. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2004. – С. 14–15.

167. Порядок державної реєстрації договорів оренди землі, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 25 грудня 1998 р. № 2073 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 52. – С. 34.

168. Порядок координації проведення планових виїзних перевірок органами виконавчої влади, уповноваженими здійснювати контроль за нарахуванням і сплатою податків та зборів (обов'язкових платежів), затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 21 липня 2005 р. № 619 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 30. – С. 60. – Ст. 1803.

169. Порядок оформлення результатів документальних перевірок з дотримання чинного законодавства платниками збору на обов'язкове державне пенсійне страхування, затверджений Постановою правління Пенсійного фонду України від 21 березня 2003 р. № 6-5 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 20. – С. 594. – Ст. 904.

170. Порядок оформлення результатів невиїзних документальних, виїзних планових та позапланових перевірок з питань дотримання податкового, валютного та іншого законодавства, затверджений Наказом Державної податкової адміністрації України від 10 серпня 2005 р. № 327 (з наступними змінами) // Офіційний вісник України. – 2005. – № 35. – С. 166. – Ст. 2143.

171. Порядок підтвердження наявного трудового стажу для призначення пенсій за відсутності трудової книжки або відповідних записів у ній, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 12 серпня 1993 р. № 637 (з наступними змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=637-93-%EF>. – (Інформація станом на 6 вересня 2007 р.).

172. Порядок проведення митними органами на підприємствах перевірок системи звітності та обліку товарів і транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон України, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 23 грудня 2004 р. № 1730 // Офіційний вісник України. – 2005–2004. – № 51. – С. 142. – Ст. 3363.

173. Послання Президента України Віктора Ющенка до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України. 2008 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/9941.html>. – (Інформація станом на 5 червня 2008 р.).

174. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту : наук. видання / [за заг. ред. В. Б. Авер'янова]. – К. : Наукова думка, 2007. – 587 с.

175. Правила державної реєстрації та обліку автомобілів, автобусів, а також самохідних машин, сконструйованих на шасі автомобілів, мотоциклів усіх типів, марок і моделей, причепів, напівпричепів та мотоколясок, затверджені Постановою Кабінету Міністрів України від 7 вересня 1998 р. № 1388 (з наступними змінами) // Офіційний вісник України. – 1998. – № 36. – С. 6.

176. Правила оформлення і видачі паспорта громадянина України для виїзду за кордон і проїзного документа дитини, їх тимчасового затримання та вилучення від 31 березня 1995 р. № 231 у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 24 березня 2004 р. № 380 (з наступними змінами) // Офіційний вісник України. – 2004. – № 12. – Т. 1. – С. 164. – Ст. 752.

177. Проблемы судебного права / [Полянский Н. Н., Строгович М. С., Савицкий В. М., Мельников А. А. ; под. ред. В. М. Савицкого]. – М. : Изд-во «Наука», 1983. – 223 с.

178. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України, реєстраційний номер Верховної Ради України 2789, від 18.07.2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=33073. – (Інформація станом на 20 серпня 2008 р.).

179. Проект Кодексу України про адміністративні проступки, розроблений робочою групою Кабінету Міністрів України // Адміністративне судочинство в Україні. – Харків : Консум, 2002–2003. – Кн. 2: Кодекс України про адміністративні проступки (проект). – 2003. – 332 с.

180. Проект Федерального Закона Російської Федерації «Про регулювання відносин між особами приватного права (громадянами)

і органами виконавчої влади, місцевого самоврядування та іншими державними органами» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.konstituzia.ru/proektzakona1.htm>. – (Станом на 20 липня 2007 р.).

181. Протасов В. Н. Основы общеправовой процессуальной теории / Протасов В. Н. – М. : Юрид. лит., 1991. – 143 с.

182. Протасов В. Н. Юридическая процедура / Протасов В. Н. – М. : Юрид. лит., 1991. – 79 с.

183. Пухтецька А. Європейські принципи адміністративного права: поняття і система / А. Пухтецька // Право України. – 2006. – № 10. – С. 15–19.

184. Пухтецька А. А. Європейські принципи адміністративного права та Європейський адміністративний простір : науково-інформаційне видання / Пухтецька А. А. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2007. – 88 с.

185. Райт Г. Державне управління / Райт Г. – К. : Основи, 1994. – 191 с.

186. Резолюція (77) 31 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам про захист особи відносно актів адміністративних органів від 28 вересня 1977 р. // Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / [автор-упорядник В. П. Тимошук]. – К. : Факт, 2003. – С. 460–468.

187. Рекомендація № R (80) 2 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами від 11 березня 1980 р. // Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / [автор-упорядник В. П. Тимошук]. – К. : Факт, 2003. – С. 469–479.

188. Рекомендація № R (87) 16 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо адміністративних процедур, які зачіпають велику кількість осіб, від 17 вересня 1987 р. // Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / [автор-упорядник В. П. Тимошук]. – К. : Факт, 2003. – С. 480–493.

189. Рекомендація № R (89) 8 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам стосовно тимчасового судового захисту в адміністративних справах від 13 вересня 1989 р. // Основи адміністративного судочинства та адміністративного права : навч. посібник / [за заг.

ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна]. – К. : Старий світ, 2006. – С. 488–496.

190. Рекомендація Rec (2003) 16 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам з виконання адміністративних і судових рішень у сфері адміністративного права від 9 вересня 2003 р. // Основи адміністративного судочинства та адміністративного права : навч. посібник / [за заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна]. – К. : Старий світ, 2006. – С. 548–551.

191. Римаренко Ю. І. Розвиток наук поліцейського та адміністративного права в Україні / Ю. І. Римаренко, В. Б. Авер'янов, І. Б. Усенко // Антологія української юридичної думки : в 10 т. / [редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін.]. – К. : Видавничий Дім «Юридична книга», 2002–2005. – Т. 5: Поліцейське та адміністративне право / [упорядники: Ю. І. Римаренко, В. Б. Авер'янов, І. Б. Усенко ; відп. ред. Ю. І. Римаренко, В. Б. Авер'янов]. – 2003. – С. 7–27.

192. Рихтер И. Судебная практика по административному праву : учеб. пособие / И. Рихтер, Г. Шупперт ; пер. с нем. – М. : Юристь, 2000. – 604 с.

193. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянки Дзюби Галини Павлівни щодо офіційного тлумачення ч. 2 ст. 55 Конституції України та ст. 248-2 Цивільного процесуального кодексу України (справа громадянки Г. П. Дзюби щодо права на оскарження в суді неправомірних дій посадової особи) від 25 листопада 1997 р. // Офіційний вісник України. – 2003. – № 28. – С. 100. – Ст. 1377.

194. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про погодження продажу земельних ділянок» від 12 грудня 2002 р. № 693-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=693-2002-%F0>. – (Інформація станом на 7 вересня 2007 р.).

195. Ролан Д. Административная наука / Д. Ролан ; [пер. с франц. В. Л. Энтина ; под. ред. Б. М. Лазарева]. – М. : Прогресс, 1982. – 245 с.

196. Руководство по административному производству / [Аедмаа А., Лопман Э., Паррэст Н., Пилвинг И., Вэне Э.]. – Тарту : Изд-во Тартуского ун-та, 2005. – 630 с.

197. Салищева Н. Г. Административный процесс в СРСР / Салищева Н. Г. – М. : Изд-во «Юридическая литература», 1964. – 157 с.

198. Селіванов А. О. Адміністративний процес в Україні: реальність і перспективи розвитку правових доктрин / Селіванов А. О. – К. : Ін Юре, 2000. – 68 с.

199. Семьоркіна О. М. Законодавче врегулювання адміністративних процедур як аспект інтеграції законодавства України до Європейського законодавства / О. М. Семьоркіна // Адміністративна реформа в Україні: шлях до європейської інтеграції : зб. наук. праць. – К. : Київський регіональний центр Академії правових наук України, ООО «АДЕФ-Україна», 2003. – С. 36–41.

200. Словарь юридических и государственных наук. – СПб., 1901. – Т. 1. – 1901. – 1439 с.

201. Словник іншомовних слів / [за ред. О. С. Мельничука]. – К. : Гол. ред. Укр. радян. енциклоп., 1977. – 775 с.

202. Советский энциклопедический словарь / [гл. ред. А. М. Прохоров]. – [3-е изд.]. – М. : Сов. энциклопедия, 1985. – 1600 с.

203. Советское административное право / [под ред. Р. С. Павловского]. – К. : Вища школа, 1986. – 416 с.

204. Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право / Сорокин В. Д. – М. : Юрид. лит., 1972. – 240 с.

205. Сорочкін О. Вдосконалення процедури адміністративного оскарження рішень, дій та бездіяльності виконавчих органів місцевого самоврядування / Сорочкін О., Школик А., Жукровський Я. – Львів : «Друкарські куншти», 2005. – 32 с.

206. Стариков Ю. Н. Курс общего административного права : в 3 т. / Стариков Ю. Н. – М. : Изд-во НОРМА, 2002–2002. – Т. II: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. – 2002. – 600 с.

207. Стефанюк В. Адміністративний договір – вимога сьогодення / В. Стефанюк // Право України. – 2003. – № 11. – С. 11–16.

208. Стефанюк В. Поняття, ознаки і публічно-правова природа адміністративного договору та його значення в управлінській діяльності / В. Стефанюк // Адміністративна реформа в Україні: шлях до європейської інтеграції : зб. наук. праць. – К. : Київський регіональний центр Академії правових наук України, ООО «АДЕФ-Україна», 2003. – С. 14–27.

209. Талапина Э. В. Административное право Франции сегодня / Э. В. Талапина // Ежегодник сравнительного правоведения. – М. : НОРМА, 2004. – С. 136–151.

210. Таманага Б. Верховенство права: історія, політика, теорія / Б. Таманага ; [пер. з англ. А. Іщенко]. – К. : Видавничий дім «Києво-Могилянська академія». 2007. – 208 с.

211. Теория государства и права : курс лекций / [под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько]. – [2-е изд., перераб. и доп.]. – М. : Юристъ, 2001. – 776 с.

212. Теория юридического процесса / [под ред. В. М. Горшенева]. – Харьков : Вища школа, 1985. – 191 с.

213. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса / Тихомиров Ю. А. – М. : Юринформцентр, 1998. – 798 с.

214. Тищенко М. М. Адміністративно-процесуальний статус громадянина України: проблеми теорії та шляхи вдосконалення законодавчого регулювання : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; ін форм акційне право» / М. М. Тищенко. – Х., 1999. – 22 с.

215. Тищенко Н. М. Адміністративно-процесуальний статус громадянина: проблеми теорії и пути совершенствования. – Харьков : Право, 1998. – 268 с.

216. Указ Президента України «Про деякі заходи з дерегулювання підприємницької діяльності» від 23 липня 1998 р. № 817 (з наступними змінами) // Офіційний вісник України. – 1998. – № 30. – С. 2.

217. Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22 липня 1998 р. № 810 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – С. 32. – (Концепція адміністративної реформи в Україні, основні положення якої покладено в основу здійснення реформування системи державного управління – розроблена Державною комісією з проведення в Україні адміністративної реформи).

218. Указ Президента України «Про систему центральних органів виконавчої влади» від 15 грудня 1999 р. № 1572 (з наступними змінами) // Офіційний вісник України. – 1999. – № 50. – С. 8.

219. Управленческие процедуры / [отв. ред. Б. М. Лазарев]. – М. : Наука, 1988. – 272 с.

220. Фатхутдінова О. В. Теоретико-правові проблеми юридичного процесу : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01/ Фатхутдінова О. В. – К., 2000. – 216 с.

221. Федеральний закон США про адміністративну процедуру / [пер. неофіційний] // Адміністративна процедура та адміністратив-

ні послуги. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / [автор-упорядник В. П. Тимошук]. – К. : Факт, 2003. – С. 389–459.

222. Федеральный закон Швейцарии про административные процедуры / [рос. мова] // Шафхаузер Р. Как упорядочить отношения гражданина и чиновника? Административные процедуры на примере законодательства Швейцарии / Шафхаузер Р., Экштайн К., Вершинин С. – М. : «Издательство ЭКОМ», 2000. – С. 51–62.

223. Федеральный закон «Об административных процедурах» : инициативный проект с комментариями разработчиков / [вступ. ст. К. Экштайна, Е. Абросимовой] // Фонд «Конституция». – М. : Комплекс-Прогресс, 2001. – 184 с.

224. Хартли Т. К. Основы права Европейского сообщества. Введение в конституционное и административное право Европейского сообщества / Хартли Т. К. ; [пер. и науч. ред. В. Г. Бенда]. – М. : ЮНИТИ, 1998. – 647 с.

225. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435-IV (з наступними змінами) // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40. – Ст. 356.

226. Чечот Д. М. Административная юстиция (теоретические проблемы) / Чечот Д. М. – Ленинград : Изд-во ЛГУ, 1973. – 124 с.

227. Шамрай В. Формування понятійного апарату правової процедури як регулятора суспільних відносин / В. Шамрай, В. Паламарчук, Р. Алімов // Зб. наук. праць «Науковий вісник». – 2002. – № 3 (17) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.asta.edu.ua/vidan/nau_visn/3\(17\)/Pravo/shamray.php](http://www.asta.edu.ua/vidan/nau_visn/3(17)/Pravo/shamray.php). – (Інформація станом на 8 вересня 2007 р.).

228. Шафхаузер Р. Как упорядочить отношения гражданина и чиновника? Административные процедуры на примере законодательства Швейцарии / Шафхаузер Р., Экштайн К., Вершинин С. – М. : «Издательство ЭКОМ», 2000. – 80 с.

229. Школик А. М. Порівняльне адміністративне право : навч. посібник [для юрид. факультетів та факультетів міжнар. відносин] / Школик А. М. – Львів : ЗУКЦ, 2007. – 308 с.

230. Шлоер Б. Німецько-українсько-російський коментований словник з адміністративного права / Б. Шлоер, І. Сойко ; [заг. ред. Б. Шлоера та Ю. Зайцева]. – К. : Український центр правничих студій, 2003. – 464 с.

231. Шлоер Б. Принцип адекватності в європейському та українському публічному праві / Б. Шлоер // Український правовий часопис. – 2003. – № 3 (8). – С. 3–27.

232. Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://gatchina3000.ru/brockhaus-and-efron-encyclopedic-dictionary/108/108175.htm>. – (Інформація станом на 25 липня 2007 р.).

233. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: [Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін.]. – К. : Вид-во «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана, 1998–2004. – Т. 1: А–Г. – 1998. – 672 с.

234. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: [Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін.]. – К. : Вид-во «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана, 1998–2004. – Т. 2: Д–Й. – 1999. – 744 с.

235. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: [Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін.]. – К. : Вид-во «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана, 1998–2004. – Т. 4: Н–П. – 2002. – 720 с.

236. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: [Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін.]. – К. : Вид-во «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана, 1998–2004. – Т. 5: П–С. – 2003. – 733 с.

237. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: [Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін.]. – К. : Вид-во «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана, 1998–2004. – Т. 6: Т–Я. – 2004. – 768 с.

238. Юсупов В. А. Правоприменительная деятельность органов управления / Юсупов В. А. – М. : Юрид. лит., 1979. – 136 с.

239. Юсупов В. А. Теория административного права / Юсупов В. А. – М. : Юрид. лит., 1985. – 160 с.

240. Якимов А. Ю. Административно-юрисдикционный процесс и административно-юрисдикционное производство / А. Ю. Якимов // Государство и право. – 1999. – № 3. – С. 5–10.

241. Яхин Ф.Ф.: Действие административно-правовых актов : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Ф.Ф.Яхин. – М., 2004. – 215 с

242. Izdebski H. Administracja publiczna. Zagadnienia ogolne / H. Izdebski, M. Kulesza. – Warszawa : LIBER, 1999. – 308 s.

243. Ochendowski E. Prawo administracyjne, czesc ogolna / Ochendowski E. – Torun, TNOiK, 2001. – 480 s.

244. Recommandation Rec(2004)20 du Comite des Ministres aus Etats members sur le controle juridictionnel des actes de l'administration (від

15 грудня 2004 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.coe.int/t/f/affaires_juridiques/coop%20E9ration_juridique/droit_et_justice_administratifs/textes_&_documents/Conv_Rec_Res/Rec\(2004\)20%20F%20controle%20juridictionnel%20actes%20administration.pdf](http://www.coe.int/t/f/affaires_juridiques/coop%20E9ration_juridique/droit_et_justice_administratifs/textes_&_documents/Conv_Rec_Res/Rec(2004)20%20F%20controle%20juridictionnel%20actes%20administration.pdf). – (Інформація станом на 10 грудня 2007 р.).

245. Ura E. Prawo administracyjne / E. Ura, E. Ura. – [III wydanie]. – Warszawa : Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2001. – 435 s.

Наукове видання

Тимощук Віктор Павлович

АДМІНІСТРАТИВНІ АКТИ:
ПРОЦЕДУРА ПРИЙНЯТТЯ
ТА ПРИПИНЕННЯ ДІЇ

Монографія

Комп'ютерна верстка: М.Мурмило

Підписано до друку 07.05.2010. Формат 60 x 90 / 16.

Папір офсетний. Друк офсетний. Ум. друк. арк. 31

Наклад 500 прим. Замовлення № 381

Гарнітура SchoolBookСТТ.

Видавець ТОВ «Конус-Ю»

01011, Київ, вул. П.Мирного, 26

тел. 254-4182, 254-2931

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи

ДК №33 від 16.07.2002

Віддруковано ТОВ «Конус-Ю»