

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
Харківський національний університет внутрішніх справ
Кафедра правоохоронної діяльності та поліціїстики
Факультет № 6

ТЕКСТ ЛЕКЦІЇ

навчальної дисципліни «Адміністративне право і процес» обов'язкових компонент освітньої програми першого (бакалаврського) рівня вищої освіти,

262 Правоохоронна діяльність

за темою №14 – «Адміністративні процедури».

Харків 2023

ЗАТВЕРДЖЕНО

Науково-методичною радою
Харківського національного
університету внутрішніх справ
Протокол від 30 серпня 2023 року № 7

СХВАЛЕНО

Вченою радою факультету № 6
Протокол від 25 серпня 2023 року № 7

ПОГОДЖЕНО

Секцією Науково-методичної ради
ХНУВС з юридичних дисциплін
Протокол від 29 серпня 2023 року № 7

Розглянуто на засіданні кафедри правоохоронної діяльності та поліціїстики
Протокол від 18 серпня 2023 року № 8

Розробники:

1. Завідувач кафедри правоохоронної діяльності та поліціїстики, кандидат юридичних наук, професор Панова Ірина Вікторівна.

Рецензенти:

1. Професор кафедри адміністративного права та процесу факультету № 1 Харківського національного університету внутрішніх справ, доктор юридичних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України Комзюк А.Т.
2. Перший заступник директора Національного наукового центру „Інститут судових експертиз ім.Засл.проф.М.С.Бокаріуса, доктор юридичних наук, професор Спіцина Г.О.

План лекції

1. Поняття та ознаки адміністративної процедури
2. Види адміністративних процедур
3. Реєстраційні процедури
4. Дозвільні процедури
5. Інспекційні процедури
6. Процедури щодо притягнення до адміністративної відповідальності
7. Процедури за заявою особи
8. Принципи адміністративної процедури
9. Система принципів адміністративної процедури. Загальні принципи адміністративної процедури
10. Зміст спеціальних принципів адміністративної процедури
11. Учасники адміністративної процедури
12. Адміністративний орган
13. Адресат (зокрема заявник)
14. Заінтересовані особи
15. Представництво в адміністративній процедурі.
16. Стадії адміністративної процедури. Ініціювання та початок провадження.
17. Підготовка справи до розгляду
18. Розгляд і вирішення справи
19. Оформлення адміністративного акта, його доведення до відома адресатів і заінтересованих осіб
20. Перегляд адміністративного акта

Рекомендована література:

Нормативно-правові акти:

1. Конституція України : від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Про адміністративні послуги: закон України від 06.09.2012 № 5203-VI Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 32. – Ст. 1705. //URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17/>.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-X. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
4. Про громадські об'єднання: Верховна Рада України; Закон 13 від 22.03.2012 № 4572-VI . База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>.
5. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII . База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
6. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 . База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
32. Про дорожній рух: Закону

- України від 30.06.1993 № 3353-XII . База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3353-12>.
7. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР . База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>.
8. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> 69. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14-70>.
9. Про національні меншини в Україні: Закон України від 25.06.1992 № 2494-XII. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2494-12>.
10. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 № 877-V. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16>.
11. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : закон від 22.09.2011 № 3773-VI . База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17>.
12. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23.12.1997 № 776/97-ВР. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80>.
13. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України від 22.06.2000 № 1835-III. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1835-14>.
14. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>.

Основна література:

1. Загальне адміністративне право : підручник / І.С. Гриценко, Р.С. Мельник, А.А. Пухтецька та ін.; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. - Київ : Юрінком Інтер, 2017. – 566 с.
2. Ківалов С.В. Курс адміністративного процесуального права України. Загальна частина : підручник : затверджено МОН України / С.В. Ківалов, І.О. Картузова, А.Ю. Осадчий; Нац. ун-т "Одес. юрид. акад.". - Одеса : Фенікс, 2014. - 342 с.
3. Адміністративне право України. Повний курс: підручник за ред.В.Галуцько, Н.Армаш,В.Басс та ін. Херсон /ОЛДІ-ПЛЮС 2018.- 444С.
4. Адміністративне право України: навч. Посібник для здобувачів вищ.освіти. / За ред. Ю.П.Битяка,В.М.Гаращук – Х., 2017. – 182 с.

5. Сучасні проблеми адміністративного права та процесу: тези доп. Учасників Всеукраїнського наук.-практ. Конф./ Харків: ХНУВС, 2017, 294с.
6. Організація адміністративного судочинства України: правові засади: монографія В.Б. Пчелін/ Харків 2017.- 487с.
7. Адміністративне право України. Загальна частина у схемах // МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ ; за заг. ред д-ра юрид. наук, проф. В.В. Сокурєнка. - Харків : ХНУВС, 2019. 236 с. <https://dspace.univd.edu.ua/items/7fe27b92-b536-4a8d-927a-b83bdc762df1>.
8. Велика українська юридична енциклопедія: Т.5 : Адміністративне право. Харків : Право, 2020. 960 с. :іл.
9. Адміністративне судочинство в схемах :навч. посіб. / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ ; за заг.ред. д-ра юрид. наук, проф. В. В. Сокурєнка ; [О. В. Брусакова, І. В. Панова, Д. В. Швець та ін.]. – Харків : ХНУВС, 2021. – 225с
10. Правове регулювання адміністративних послуг у схемах : навч. посіб. / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. В. В. Сокурєнка ; [О.В. Брусакова, К.О. Крут, І.В. Панова, Д.В. Швець та ін.]. – Харків : ХНУВС, 2021. – 130 с. <https://dspace.univd.edu.ua/items/621463e4-40e8-41ea-a90f-5c81efcc6748>.
11. Панова І.В. Клубань М.В. Дієвість інституту забезпечення позову шляхом зупинення дії індивідуального акту чи нормативно правового акту // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2023. № 2. С. 49-58 DOI: <https://doi.org/10.32631/v.2023.2>
12. Public Policy in the Sphere of Activity of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine: Approaches to Determining the Essence and Content. Tsyhanov O., Chumachenko I., Panova I., Golub M. 2020. Amazonia Investiga. Volume 9, Issue 28, April 2020, p. 159-165 DOI: 10.34069/AI/2020.28.04.19
13. The investment environment management system in the framework of legal support as a factor of national safety Panova I., Andriiko O., Kysil L., Kurylo T., Uralova Y. 2020. Journal of security and sustainability Issue ISSUES ISSN 2029-7017/ISSN 2029-7025 (online) 2020 Volume 10 Number 1 (September) p. 149-162 DOI: 10.9770/jssi.2020.10.1(11)
14. Синявська, О. Ю., Повалєна, М. В., Носєвич, Н. Р. (2023). Правовий режим воєнного стану: аналіз законодавства України. Академічні візії, (17). вилучєно із <https://www.academy-vision.org/index.php/av/article/view/237>
15. Іванов, А. О. (2021) «Актуальні питання стимулювання праці державних службовців», Право і безпека, 82(3), с. 136-143. <https://dspace.univd.edu.ua/items/e8cf7852-f83e-4a80-ba2b-59be9a96b6e1>

Додаткова література:

1. Юридична відповідальність за корупційні правопорушення : підручник / В.Я. Настюк, О.Ю. Синявська, В.В. Мартиновський та ін.; за заг. ред. В.Я. Настюка. - Харків : Право, 2019. - 510 с.

2. Панова І.В., Стреляний В.І. Здійснення функцій органів влади України на тимчасово окупованих територіях і колаборантська діяльність: проблеми розмежування. Проблеми сучасної поліцейстики : тези доп. наук.-практ. конф. (м. Харків, 20 квіт. 2022 р.) / МВС України, Харків. нац. ун-т внут. справ, Ф-т № 6, Каф. правоох. діяльності та поліцейстики, Наук. парк «Наука та безпека». - Харків, 2022. - 320 с. С.73-76. <https://dspace.univd.edu.ua/items/5764da3f-4433-48b0-ae35-1bda18a90dc1>.
3. Попова С.М. Волонтерська діяльність в умовах війни на території України. // Тези доповідей II науково-практичної конференції (м. Харків, 20 квітня 2022 р.) «Проблеми сучасної поліцейстики» (дистанційно). Харків: ХНУВС. 20 квітня 2022 р. 320 с., С. 114 – 118. <http://doi.org/10.5281/zenodo.6532312>
4. Панова І.В. Сучасні проблеми цифровізації військового обліку в Україні роблеми сучасної поліцейстики : тези доп. III наук.-практ. конф. (м. Вінниця, 11 трав. 2023 р.) / МВС України, Харків. нац. ун-т внут. справ, Наук. парк «Наука та безпека». – Вінниця : ХНУВС, 2023. – 208 с. – С. 52-56. <https://dspace.univd.edu.ua/items/53e4a11d-7784-47ec-8140-1c250b37af2e>

Інформаційні ресурси

1. Пошукова система Google Академія (Google Scholar). URL: <http://scholar.google.com>.
2. Національна бібліотека України імені В. І. Вернадського. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/>.
3. <http://www.rada.kiev.ua/>. URL: Верховна Рада України.
4. <http://www.kmu.gov.ua>. URL: Кабінет Міністрів України.
5. <http://www.nau.kiev.ua>. URL: Нормативні акти України.
6. www.vasu.gov.ua – Вищий адміністративний суд України.
7. www.reyestr.court.gov.ua – Єдиний державний реєстр судових рішень

Текст лекції

Поняття адміністративних процедур

Термін «процедура» походить від лат. *procedo*, що означає «проходжу, просуваюсь». Сучасна юридична природа адміністративної процедури базується:

– на положеннях Конституції України, які зокрема констатують потребу для органів публічної адміністрації: діяти відповідно до певного порядку (процедури) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ст. 19); належним чином, відповідно до певного порядку (процедури) реагувати на індивідуальні чи

колективні звернення і, як наслідок, надавати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк (ст. 40);

- на концепції адміністративної реформи України;
- на теоретичних напрацюваннях українських адміністративістів, які стосуються обґрунтування самої ідеї адміністративних процедур та їх місця в системі адміністративного права й адміністративного процесу.

Виокремлюються три складники адміністративного процесу:

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

При цьому адміністративно-управлінський процес реалізується саме через адміністративні процедури, які впорядковують діяльність органів публічної адміністрації з вирішення конкретних адміністративних справ.

Ознаками адміністративної процедури є такі:

- базується на нормах чинного законодавства;
- визначає порядок розгляду адміністративних справ;
- упорядковує повсякденну діяльність суб'єктів публічного адміністрування;
- спрямована на реалізацію та захист прав, свобод і законних інтересів окремої фізичної та юридичної особи;
- завершується ухваленням адміністративного акта.

Особливість сучасного розуміння сутності адміністративних процедур полягає в тому, що, незважаючи на їх соціальну важливість і затребуваність, наразі в Україні ще не прийнято єдиного нормативно-правового акта рівня Закону, який би врегульовував ці питання. Існує декілька альтернативних законопроектів, зокрема і проектів кодифікованих нормативно-правових

актів. Водночас найбільш дотичними до проблематики правового регулювання адміністративних процедур вважаються закони України від 2.10.1996 р. № 393 «Про звернення громадян», від 6.09.2012 р. № 5203-VI «Про адміністративні послуги», від 19.05.2003 р. № 966-IV «Про соціальні послуги», від 20.03. 2015 р. № 222-VIII «Про ліцензування видів господарської діяльності» тощо.

Отже, під адміністративною процедурою потрібно розуміти встановлений чинним законодавством порядок розгляду суб'єктами публічного адміністрування індивідуальних адміністративних справ щодо реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів окремої фізичної та юридичної особи, що завершується ухваленням адміністративного акта.

Види адміністративних процедур

З урахуванням комплексного характеру адміністративних процедур і широкого спектру їх можливого застосування логічно постає питання виокремлення видів адміністративних процедур. Існує декілька критеріїв для їх класифікації.

1. Залежно від того, хто є ініціатором адміністративної процедури, виокремлюють:

– **заявні адміністративні процедури**, які виникають виключно за наявності заяви правосуб'єктної особи до суб'єкта публічного адміністрування з метою забезпечення реалізації своїх прав і свобод або сприяння в реалізації законних інтересів.

Приклад: процедури, що виникають у зв'язку із заявою про надання адміністративної послуги;

– **втручальні адміністративні процедури**, які виникають за ініціативи суб'єкта публічної адміністрації, за наявності для цього правових підстав.

Приклад: інспекційні процедури, притягнення осіб до адміністративної відповідальності.

2. Залежно від складності здійснення адміністративної процедури виділяють:

– **прості адміністративні процедури**, що полягають у вчиненні суб'єктом публічного адміністрування певних одноразових дій, які дозволяють завершити процедуру й ухвалити адміністративний акт.

Приклад: реєстрація за місцем проживання¹.

– **складні адміністративні процедури**, які потребують здійснення складних нелінійних дій із можливим залученням спеціалістів, експертів, перекладачів тощо.

Приклад: порядок вибору особою лікаря, який надає первинну медичну допомогу, через подання декларації в електронній системі охорони здоров'я.

3. Залежно від кількості осіб, які претендують на отримання певного соціального результату, виокремлюють: **одноособові** (наприклад, призначення пенсії за віком) і **конкурсні** процедури.

Приклад: порядок проведення конкурсу з добору кандидатів на посади членів Національного агентства з питань запобігання корупції.

4. Залежно від сутності адміністративні процедури бувають: **реєстраційні, дозвільні, інспекційні, екзаменаційні, акредитаційні, ліцензійні** тощо.

Реєстраційні процедури

У реаліях розбудови демократичної правової держави особливої важливості набувають **реєстраційні процедури**. Під ними слід розуміти встановлений чинним законодавством порядок діяльності суб'єктів публічного адміністрування, в ході якої здійснюється документальне підтвердження правового статусу суб'єкта або наділення новими правовими ознаками об'єкта.

Ключовими цілями реєстраційних процедур є такі: офіційне визнання певного права особи; офіційне визнання законності правових актів; засвідчення певного статусу фізичної чи юридичної особи; облік юридичних фактів.

Ознаками реєстраційних процедур є такі: це послідовні дії суб'єктів публічного адміністрування; множинність суб'єктів, правомочних

здійснювати реєстраційну діяльність; множинність об'єктів реєстраційної діяльності; можливість оскарження рішення у передбачених законом випадках.

Основними об'єктами реєстраційних процедур є:

- події;
- речові права на нерухоме майно;
- цивільні стани;
- місце проживання чи перебування;
- іноземці та особи без громадянства;
- об'єкти, пов'язані зі здійсненням економічної діяльності;
- нормативно-правові акти та їх проекти тощо.

Базовими нормативно-правовими актами, положення яких урегульовують здійснення реєстраційних процедур у різних сферах суспільного життя, є такі: закони України від 15.05.2003 р. № 755-IV «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань», від 01.07.2010 р. № 2398-VI «Про державну реєстрацію актів цивільного стану», від 01.07.2004 р. № 1952-IV «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», від 22.02.2007 р. № 698-V «Про Державний реєстр виборців» тощо.

Дозвільні процедури

Попри відому теоретико-правову конструкцію, відповідно до якої громадянам, на відміну від суб'єктів публічного адміністрування, дозволено все, що прямо не заборонено законом, стосовно низки варіантів діяльності потрібно отримати дозвіл. Такого роду ситуація зумовлена передусім особливим характером здійснюваної діяльності, що потенційно може завдати шкоди безпеці громадян та інтересам держави.

Під *дозвільними процедурами* слід розуміти встановлений чинним законодавством порядок діяльності суб'єктів публічного адміністрування, за результатами якої надаються дозволи на провадження певних видів діяльності та здійснення юридично значущих дій.

Ключовими цілями дозвільних процедур є: забезпечення безпеки громадян та інтересів держави; надання можливостей для реалізації певних прав особи, передусім у сфері економічної діяльності; унормування контролю за діяльністю, щодо якої суб'єктом публічного адміністрування надано дозвіл.

Ознаками дозвільних процедур є такі:

- це послідовні дії суб'єктів публічного адміністрування;
- множинність суб'єктів, правоможних надавати дозволи;
- множинність видів дозволів (ліцензія, сертифікат, спеціальний дозвіл, рішення, погодження тощо).

Приклад: порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної зброї; порядок видання свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю; порядок надання дозволу на розроблення проекту землеустрою; порядок видання посвідчень водія та допуску громадян до керування транспортними засобами тощо.

Базовими нормативно-правовими актами, положення яких урегульовують здійснення дозвільних процедур у різних сферах суспільного життя, є такі: закони України від 6.09.2005 р. № 2806-IV «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», від 11.01.2000 р. № 1370-XIV «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії», від 2.03.2015 р. № 222-VIII «Про ліцензування видів господарської діяльності», Постанова Кабінету Міністрів України від 12.10.1992 р. № 576 «Про затвердження Положення про дозвільну систему».

Наостанок у цьому підрозділі зазначимо про важливий нормативно-правовий елемент запобігання негативним проявам у діяльності суб'єктів публічного адміністрування, який стосується надання дозволів (корупційні дії, порушення термінів надання дозволу тощо). Мова йде про принцип мовчазної згоди – принцип, згідно з яким суб'єкт господарювання набуває право на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності без отримання відповідного документа

дозвільного характеру, за умови якщо суб'єктом господарювання або уповноваженою ним особою подано в установленому порядку заяву та документи в повному обсязі, але у встановлений законом строк документ дозвільного характеру або рішення про відмову в його виданні не видано або не направлено. Цей крок став більш ніж важливим елементом взаємодії та урівноваження держави й суспільства.

Інспекційні процедури

Сам термін «інспекція» походить від лат. *inspectio* – «огляд, розгляд». В умовах модернізації діяльності органів публічного адміністрування продовжують залишатись актуальними інспекційні процедури. За раніше наведеною класифікацією адміністративних процедур вони належать до втручальних, оскільки виникають за ініціативи суб'єкта публічної адміністрації, за наявності для цього правових підстав. Зазвичай інспекційні процедури виникають у ході контрольно-наглядової діяльності суб'єктів публічного адміністрування.

Під *інспекційними процедурами* слід розуміти встановлений чинним законодавством порядок втручальної контрольно-наглядової діяльності суб'єктів публічного адміністрування, яка полягає у здійсненні перевірок дотримання законів та інших нормативно-правових актів.

Важливо зазначити, що Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади» у ст. 17, відмежовуючи служби, агентства та інспекції як варіанти центральних органів виконавчої влади, зазначає, що в разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають контрольно-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства, центральний орган виконавчої влади утворюється як інспекція. Наразі в Україні існують 4 центральних органи виконавчої влади, які носять назву інспекцій: 1) Державна архітектурно-будівельна інспекція України; 2) Державна

екологічна інспекція України; 3) Державна інспекція ядерного регулювання України; 4) Державна інспекція енергетичного нагляду України.

Ключовими цілями інспекційних процедур є: запобігання вчиненню правопорушень з боку об'єкта перевірки; належне реагування на звернення фізичних та юридичних осіб з приводу ймовірних порушень чинного законодавства в діяльності об'єкта перевірки; самостійне виявлення порушень чинного законодавства в діяльності об'єкта перевірки;

Ознаками інспекційних процедур є такі: це послідовні дії суб'єктів публічного адміністрування; ініціюються самими суб'єктами публічного адміністрування чи є реакцією на звернення фізичних або юридичних осіб; передусім реалізуються за допомогою перевірок, обстежень, ревізій; можуть реалізовуватись у плановому чи позаплановому порядку; наявна можливість втручатись в оперативно-господарську діяльність об'єкта перевірки.

З метою послаблення тиску на бізнес і підприємницьку діяльність та пожвавлення економічної активності було ухвалено Закон України від 03.11.2016 р. № 1728-VIII «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», де серед іншого зазначено про встановлення до 31.12.2018 р. мораторію на проведення органами державного нагляду (контролю) планових заходів зі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності.

Процедури щодо притягнення до адміністративної відповідальності

КУпАП передбачає, що адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність. Виходячи з цього, доцільно орієнтуватись на процедуру притягнення особи до адміністративної відповідальності.

У тих випадках, коли йдеться про неефективність заходів адміністративного попередження, заходів адміністративного припинення щодо поведінки певної особи, що призводить до порушення чинних правил і норм, на перший план виходить адміністративна відповідальність. Її доречно сприймати як намагання з боку держави вплинути на ситуацію, за якої та чи інша фізична або юридична особа порушує встановлені державою норми адміністративного права. Метою такого впливу є виховання особи, яка вчинила правопорушення, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так й іншими особами. Для реалізації такого впливу держава легітимно застосовує апарат примусу, використовує певні матеріальні ресурси, у цілому реалізує норми права, що регламентують процедури притягнення винної особи до адміністративної відповідальності.

Адміністративна відповідальність є одним із варіантів юридичної відповідальності взагалі. Слід відзначити, що в суспільному житті зазначений вид відповідальності є найбільш часто вживаним. У відсотковому вимірі, порівнюючи з кримінальною та цивільно-правовою відповідальністю, адміністративна застосовується в державі найчастіше. Щороку в державі фіксується декілька мільйонів випадків притягнення до адміністративної відповідальності. Це пов'язано як із широтою регулювального спектра норм адміністративного права, так і з відносною простотою притягнення до відповідальності та накладення адміністративних стягнень.

Отже, процедури притягнення до адміністративної відповідальності – це встановлений чинним законодавством порядок втручальної діяльності суб'єктів публічного адміністрування, що полягає в точному неухильному дотриманні порядку розгляду справ щодо притягнення до відповідальності осіб, які вчинили адміністративні правопорушення.

Процедури за заявою особи

Заява особи – це встановлений чинним законодавством різновид звернень громадян. Загалом звернення громадян мають сприйматись як: а)

засіб захисту від порушень своїх прав, свобод і законних інтересів з боку суб'єктів публічного адміністрування; б) можливість реального впливу на діяльність держави загалом і суб'єктів публічного адміністрування зокрема; в) можливість отримати позитивний для громадянина результат без застосування спеціальних юридичних знань для оформлення певних документів; г) показник становлення громадянського суспільства.

Ст. 40 Конституції України засвідчує, що всі 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 й дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк. Своєю чергою Закон України від 2.10.1996 р. № 393 «Про звернення громадян» дає визначення, згідно з яким під зверненнями громадян слід розуміти викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги.

Заява – це звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їхніх 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 їхньої діяльності.

Керуючись цим, варто зазначити, що процедури за заявою особи – це встановлений чинним законодавством порядок діяльності суб'єктів публічного адміністрування, яка полягає в розгляді заяви особи та наданні компетентної відповіді впродовж визначеного терміну.

Принципи адміністративної процедури

Система принципів адміністративної процедури. Загальні принципи адміністративної процедури

У межах вивчення адміністративних процедур важливого значення набувають питання щодо їх принципів. Термін «принцип» походить від лат. *principium* – «основа, начало». Під принципами адміністративних процедур слід розуміти ключові базові ідеї, які лежать в основі здійснення процедурної діяльності, характеризуються універсальністю та визначають спрямованість дій суб'єктів публічного адміністрування.

Станом на сьогодні, коли наявною є нормативно-правова база здійснення адміністративних процедур, існують декілька проектів комплексних законодавчих актів, присвячених виключно унормуванню цих

питань, є всі підстави говорити про можливість і доцільність формулювання системи принципів та класифікації адміністративних процедур. Передусім зазначимо, що доцільно принципи адміністративних процедур поділяти на дві групи – *загальні* та *спеціальні*. Перша група відбиває теоретико-методологічну належність адміністративних процедур до адміністративного права й адміністративного процесу, натомість друга акцентує увагу на загальних закономірностях самих адміністративних процедур, їх особливостях і характерних рисах.

До *загальних принципів адміністративних процедур* потрібно віднести такі:

- *верховенства права* – основоположний принцип здійснення адміністративних процедур, закріплений у ст. 8 Конституції України;
- *законності* – формування та здійснення адміністративних процедур мають будуватись на суворій відповідності вимогам чинного законодавства;
- *системності* – держава намагається створити чітку та зрозумілу систему адміністративних процедур, елементами якої є суб'єкт публічного адміністрування, до якого має можливість звертатися фізична чи юридична особа; нормативно-правові акти, що врегульовують порядок здійснення адміністративної процедури; адміністративний акт, який видається за результатами розгляду заяви; зміст і цільове призначення адміністративної процедури тощо;

– *неупередженості та безсторонності* адміністративної процедури – при вирішенні адміністративної справи не допускається будь-яка неправомірна заінтересованість суб'єкта публічного адміністрування в результатах такого розгляду. Це означає, що посадова особа, уповноважена розглядати індивідуальну справу, не має виявляти будь-яку упередженість або особисті переконання, а також свідчить про відсутність можливості будь-якого правомірного сумніву щодо безсторонності й незалежності такого органу. Гарантією реалізації цього принципу може бути обов'язок посадової чи службової особи заявити 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;

– *оптимізації адміністративних процедур* – адміністративна процедура здійснюється найменш витратним, найбільш економним шляхом;

– *правової визначеності* – зводиться до ясності й недвозначності практики здійснення адміністративних процедур, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці й неминуче призводить до сваволі;

– *підконтрольності* – полягає в існуванні в державі системи контрольних органів і відповідних механізмів, які дозволяють ефективно контролювати порядок здійснення адміністративних процедур і за потреби коригувати дії безпосередніх виконавців;

– *пріоритетності прав і свобод людини* – передбачає обов'язок суб'єкта публічного адміністрування в конкретній ситуації, в кожному випадку виходити передусім з найбільш прийняттого для заявника рішення;

– *презюмованої правомірності правової позиції заявника* – принцип, відповідно до якого особа, яка подає заяву, вважається такою, що має нормативно визначені підстави для можливості звернення, а розгляд індивідуальної справи та підготовка адміністративного акта відбуваються з

акцентом на сутність викладеного прохання заявника. Відповідно всі сумніви щодо правомірності правової позиції заявника мають тлумачитися на його користь.

Зміст спеціальних принципів адміністративної процедури

Виокремлення спеціальних принципів адміністративної процедури передусім базується на Резолюції Ради Європи (77) 31 «Про захист особи відносно актів адміністративних органів» (ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи від 28.09.1977 р.). Саме тому більша частина сформульованих нижче принципів як першоджерело базується на сутності й коментуванні принципів, зазначених у названій Резолюції Ради Європи. Україна є членом Ради Європи з 1995 р. У преамбулі цього документа зазначено таке: ураховуючи, що незалежно від відмінностей в адміністративних і правових системах держав-членів, переважно було досягнуто згоди щодо фундаментальних принципів, на яких мають базуватися адміністративні процедури, і особливо це стосується потреби забезпечення справедливості у відносинах між особою та адміністративними органами.

Пояснювальна ж записка Резолюції Ради Європи (77) 31 містить положення, відповідно до яких однією з характерних рис розвитку сучасної держави є постійне зростання важливості діяльності публічної адміністрації. З самого початку цього століття органи публічної влади додатково до свого традиційного завдання гарантувати законність і порядок додали ще широкі коло різних дій, спрямованих на забезпечення добробуту громадян і сприяння розвитку соціальних і матеріальних умов життя суспільства. Результатом такого розвитку є те, що адміністративні процедури частіше впливають на особу.

Таким чином, у різних державах було докладено зусилля для вдосконалення процедурних відносин між громадянином і адміністрацією з метою прийняття правил, які забезпечать справедливість у стосунках між громадянами й адміністративними органами.

Принцип рівності перед законом. Означений принцип впливає з положень ст. 24 Конституції України, де зазначено, що громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Принцип рівності перед законом має створювати для суб'єктів публічного адміністрування рівні умови для реалізації прав заявників. Водночас, закріплення дії даного принципу передбачає формування спеціальних процедурних правил. Юридичною основою для цього є, по-перше, екстраординарність обставин (скажімо, загроза життю, втрата власності тощо); по-друге, наявність спеціальних правових статусів заявників – інвалідів, учасників ООС тощо; по-третє, наявність адміністративно-правових режимів, зокрема секретності.

Принцип доступ до інформації. Цей принцип полягає в можливості особи ефективно використовувати своє право бути вислуханою через надання їй доступу до відповідних чинників, на яких базується адміністративний акт. Термін «чинники» було прийнято для того, щоб залучити відповідні факти разом зі вказівками на правову основу адміністративного акта. «Наявні чинники» – це чинники, що є в розпорядженні адміністрації на час, коли здійснено запит, які можуть бути передані відповідній особі в тій самій формі, в якій вони були у справі, крім кодованої інформації (наприклад такої, що зберігається в комп'ютері і яку слід перетворити у форму, придатну для прочитання).

Інформація має надаватися, якщо відповідна особа спеціально вимагає її. Але це не перешкоджає надавати інформацію в усіх випадках. Сферу застосування принципу було обмежено ще не завершеними справами. Звичайно, відповідна особа може мати потребу в доступі до інформації й після ухвалення адміністративного акта – наприклад, з метою перегляду акта, і цей принцип цього не виключає.

Право на допомогу та представництво. Сутність цього принципу – надати зацікавленій особі можливість отримати допомогу або бути представленою в адміністративній процедурі, при цьому зрозуміло, що особа

завжди вільна вести справу сама, якщо бажає. Принцип не стосується зобов'язання відповідної особи самостійно виконувати певні дії в ході процедури або брати участь у певних фазах такої процедури. Слід зазначити, що цей принцип не стосується характеру допомоги чи представництва, тобто кваліфікації або умов помічника чи юридичного представника. Він також не стосується надання безплатної правової допомоги, тобто надання відповідним особам за публічні кошти юридичної допомоги або консультації у зв'язку з процедурою в адміністративному органі.

Право бути вислуханим. Згідно з основною ідеєю резолюції Ради Європи (77) 31 «Про захист особи відносно актів адміністративних органів» – досягнути найвищого можливого ступеня справедливості у відносинах між адміністрацією та особою – такий принцип передбачає, що відповідній особі надається можливість бути вислуханою в ході адміністративної процедури: вона може надати факти та аргументи, і там, де це прийнятно, висунути докази. Відповідна особа таким чином матиме змогу взяти участь у процедурі щодо адміністративного акта й захистити свої права, свободи та законні інтереси.

Цей принцип застосовується тільки щодо адміністративних актів, які за своїм характером несприятливо впливають на права, свободи або інтереси відповідної особи. Якщо рішення має бути ухвалено за отриманою заявою особи й передбачається її повне задоволення, то немає потреби в наданні права бути вислуханим.

Ефективність, оперативність (розумні строки). Цей принцип адміністративних процедур передбачає максимальний результат за мінімальний термін часу (ефективність). Ключова ідея полягає в тому, що адміністративний акт як результативний документ має бути отримано до того часу, поки не настали обставини (факти), за яких втрачається сенс у зверненні особи, здійсненні адміністративної процедури, отриманні адміністративного акта. Що стосується розумного строку, то тут мова йде про термін, який є мінімально необхідним для вирішення індивідуальної

адміністративної справи, з приводу якої здійснюється адміністративна процедура.

Умотивованість рішення. Якщо адміністративний акт за своїм характером негативно впливає на права, свободи чи інтереси відповідних осіб, вважається необхідним (особливо через можливу апеляцію), щоб такий акт був мотивований. Інакше відповідна особа не матиме змоги вирішувати, чи доцільно оскаржувати такий акт. Питання про те, наскільки докладним має бути мотивування та як його слід здійснювати, залишається за адміністрацією, що визначатиме обсяги такого мотивування відповідно до характеру адміністративного акта, ураховуючи мету викладу мотивів, яка полягає в наданні відповідній особі можливості оцінити цей акт.

Один із засобів інформування про мотиви – їх викладення в акті або документі, за допомогою якого такий акт доводиться до відповідної особи. Інший шлях задовольнити потреби відповідної особи – надати їй за запитом пояснення мотивів. З цією метою принцип передбачає можливість повідомлення відповідній особі мотивів пізніше за її запитом. Таке передання здійснюється в письмовій формі й надається в розумний строк. Що означає «розумний строк» – залежить від строкових обмежень щодо подання апеляції.

Ефективний засіб захисту. Цей принцип констатує, що для забезпечення ефективного захисту прав відповідних осіб адміністративний акт, який несприятливо впливає на їхні права, свободи або інтереси, має супроводжуватися інформацією про чинні засоби правового захисту від нього. Резолюція враховує тільки ті адміністративні акти, які надано в письмовій формі. Це здійснено з метою уникнення складності застосування щодо інших актів (наприклад, актів в усній формі й тих, які відомі в деяких країнах як «імпліцитні акти»).

Цей принцип не охоплює особливих засобів правового захисту проти адміністративних актів, які можуть існувати, як-от апеляція до

конституційного суду або звернення до таких органів, як парламентський омбудсмен, до компетенції яких не входить зміна рішення.

Учасники адміністративної процедури

Аналіз адміністративних процедур не буде повним без належної уваги до питань їх учасників, тобто осіб, які безпосередньо реалізують свої права чи обов'язки в межах правових відносин, що складаються під час здійснення адміністративної процедури.

Доцільно виокремити *чотири можливих учасники адміністративних процедур*: адміністративний орган; адресат (зокрема заявник); зацікавлені особи; представники.

Даючи загальне визначення, зазначимо, що учасник адміністративної процедури – це особа, яка має певні права та обов'язки, сформульовані в нормах адміністративного права, та бере участь у розгляді конкретної адміністративної справи з метою реалізації власних інтересів. Зауважимо, що інтереси ці бувають часто різними, що зумовлено різною метою самої участі в суспільних відносинах, що виникають у ході адміністративної процедури. За таких умов урівноваження різних інтересів відбувається за рахунок чіткого формулювання положень чинного законодавства, що врегульовує порядок здійснення адміністративних процедур і правовий статус їх учасників.

Для того щоб бути учасником адміністративної процедури, особа (в широкому розумінні цього поняття – і фізична, і юридична, і сам адміністративний орган) повинна мати адміністративну правосуб'єктність, яка своєю чергою складається з адміністративної правоздатності та адміністративної дієздатності.

Адміністративна правосуб'єктність учасника адміністративної процедури – це здатність учасника мати й реалізовувати права та виконувати обов'язки, що містяться в нормах адміністративного права.

Поряд із тим *адміністративна правоздатність учасника адміністративної процедури* – це його здатність мати права та обов'язки.

Говорячи про громадян, зазначимо, що вона виникає з народженням громадянина та припиняється з його смертю. Своєю чергою в основній масі юридичних осіб адміністративна правоздатність виникає від моменту державної реєстрації, а припиняється – від моменту ліквідації.

Адміністративна дієздатність учасника адміністративної процедури – це його здатність своїми діями реалізовувати надані права й виконувати покладені на нього обов’язки. Важливо зазначити, що на відміну від правоздатності (яка виникає відразу і в повному обсязі), набуття та обсяг адміністративної дієздатності у громадян залежать від низки об’єктивних і суб’єктивних чинників. Адміністративна дієздатність юридичних осіб виникає одночасно з правоздатністю, тобто в момент офіційної державної реєстрації як суб’єкта права.

Адміністративний орган

Адміністративний орган – це учасник адміністративної процедури, суб’єкт публічного адміністрування, уповноважений здійснювати владні (виконавчі та розпорядчі) функції щодо розгляду та вирішення адміністративних справ і видання адміністративного акта.

Відповідно до адміністративного права важливо орієнтуватись у правовому статусі адміністративного органа, основу якого складають його права та обов’язки.

Аналіз чинного законодавства, положення якого регламентують правові статуси адміністративних органів, знайомство із законопроектами з питань адміністративних процедур дозволяє виокремити такі **права адміністративного органу**: отримувати від органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, юридичних і фізичних осіб документи та відомості, необхідні для розгляду й вирішення адміністративної справи; самостійно визначати безпосередніх виконавців адміністративної процедури та осіб, що готуватимуть проект адміністративного акта; залучати до участі в адміністративному провадженні інших учасників, які можуть дати пояснення по суті адміністративної справи; ініціювати призначення та проведення

експертизи, якщо це потрібно для вирішення адміністративної справи; використовувати технічні засоби для фіксації окремих процедурних дій.

Свою чергою *основними обов'язками адміністративного органу як обов'язкового учасника адміністративної процедури* є такі:

- забезпечення надання в приміщеннях, призначених для особистого прийому, інформації, потрібної для звернення особи до адміністративного органу без сторонньої допомоги (інформаційні буклети, зразки документів, відомості про місце розташування структурних підрозділів тощо);
- своєчасне залучення до адміністративної процедури адресата (адресатів);
- роз'яснення учасникам адміністративної процедури їх прав і обов'язків, сприяння реалізації таких прав і обов'язків;
- забезпечення доступу учасникам адміністративної процедури до матеріалів адміністративної справи, надання їм інформації про стан розгляду адміністративної справи, зокрема за їх зверненням;
- захист інформації про особисте та сімейне життя учасників адміністративної процедури;

- забезпечення збереження охоронюваної законом інформації, зокрема такої, що становить державну або іншу таємницю;
- підготовка та видання адміністративного акта за результатами розгляду адміністративної справи;
- повідомлення суб'єктом звернення заінтересованій особі результатів розгляду адміністративної справи;
- роз'яснення порядку і строків оскарження адміністративного акта, ухваленого за результатами розгляду адміністративної справи.

Адресат (зокрема заявник)

Стосовно заявних адміністративних процедур адресат (зокрема заявник) є найбільш зацікавленою особою. Це пов'язано з тим, що в межах адміністративної процедури він реалізує свій приватний інтерес. *Відмінності цих двох учасників адміністративної процедури (адресат і заявник)* полягають у тому, що перший є особою, стосовно якої ухвалюється адміністративний акт за ініціативою адміністративного органу. Фактично на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків саме адресата спрямовано адміністративний акт.

Сам адресат не є ініціатором адміністративної процедури. Заявник же є особою, яка звертається із заявою до адміністративного органу, тобто ініціює заявну адміністративну процедуру. Фактично заявник через заяву реалізує своє суб'єктивне право, передбачене положеннями чинного законодавства.

Адресатами адміністративних процедур можуть бути як фізичні, так і юридичні особи. Фізичні особи можуть бути: а) громадянами України; б) іноземцями; в) особами без громадянства.

Загалом же варто зазначити, що **адресат** – це учасник адміністративної процедури, на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків якого спрямовано адміністративний акт.

Правовий статус адресата свідчить про такі основні належні йому права:

- брати участь в адміністративній процедурі особисто або через представника;
- бути вислуханим з питань, що є предметом адміністративної процедури – надавати пояснення в письмовій, усній чи іншій формі, а також подавати докази, заперечення проти пояснень, доводів, а також клопотань інших учасників адміністративної процедури;
- отримувати від адміністративного органу роз'яснення щодо порядку здійснення адміністративної процедури, реалізації своїх прав і обов'язків;
- знайомитися в установленому порядку з матеріалами адміністративної справи, робити з неї виписки та копії, зокрема з використанням технічних засобів, отримувати інформацію про процедурні дії та процедурні рішення, ухвалені під час здійснення адміністративної процедури;
- подавати клопотання про відвід посадової або службової особи адміністративного органу, яка розглядає адміністративну справу, а також відвід осіб, які сприяють розгляду справи;
- на залучення до адміністративного провадження інших учасників та осіб, які сприяють розгляду адміністративної справи;
- на витребування документів або відомостей;
- на призначення експертизи;
- на зупинення адміністративного провадження;
- на поновлення адміністративного провадження;
- на продовження строків адміністративного провадження;
- бути поінформованим про результати вирішення адміністративної справи;
- на отримання примірника адміністративного акта;
- оскаржувати адміністративний акт, процедурні рішення, дії чи бездіяльність адміністративного органу.

Водночас адресат як учасник адміністративної процедури зобов'язаний: подавати у випадках, передбачених законом, документи та інші

докази, потрібні для здійснення адміністративного провадження; своєчасно повідомляти адміністративному органу про неможливість прибуття за запрошенням адміністративного органу із зазначенням причини; своєчасно повідомляти адміністративний орган про зміну свого місця проживання (місце перебування) та контактні дані.

Своєю чергою під заявником слід розуміти учасника адміністративної процедури, який у процесі реалізації свого суб'єктивного права є ініціатором адміністративної процедури. Попри певні відмінності цілей адресата та заявника їх правовий статус у контексті можливих прав та обов'язків у межах адміністративної процедури є доволі подібним.

Заінтересовані особи

У ході здійснення адміністративної процедури потенційно може існувати ситуація, за якої очікуваний адміністративний акт як результат розгляду адміністративної справи може вплинути не тільки на адресата чи заявника, але й на інших осіб. У таких випадках доцільно говорити про так званих заінтересованих осіб. Фактично адміністративний акт може зачіпати законні інтереси таких осіб. Звідси й сама назва цієї категорії учасників адміністративної процедури.

Заінтересовані особи – це учасники адміністративної процедури, які вступають в адміністративну процедуру за власною ініціативою чи ініціативою адміністративного органу через потенційно можливий вплив адміністративного акта на їх правовий статус. Варто підкреслити, що на відміну від інших учасників адміністративної процедури, заінтересовані особи не є автоматичними учасниками такої процедури, вони або виявляють для цього своє бажання, або долучаються до адміністративної процедури через ініціативу адміністративного органу чи заявника.

Будь-яка фізична та/або юридична особа може клопотати про отримання статусу заінтересованої особи за власною ініціативою. Факт надання фізичній або юридичній особі статусу заінтересованої зазначається в матеріалах адміністративної справи.

Представництво в адміністративній процедурі

Реалії сьогодення та правові можливості, надані чинним законодавством, дозволяють заявнику, адресату, заінтересованій особі бути як у ролі самотійного учасника адміністративної процедури, так і скористатись можливостями представництва. Основними причинами того, що учасник адміністративної процедури використовує представника, є такі: недієздатність особи, а відтак неможливість самотійно вчиняти юридично значущі дії; хвороба чи відрядження, що роблять неможливим самотійну присутність учасника адміністративної процедури під час розгляду адміністративної справи; пряма вимога чинного законодавства (батьки неповнолітніх дітей, опікуни, піклувальники тощо).

Положення нормативно-правової бази з питань представництва, а також проекти базового законодавчого акта з проблематики адміністративних процедур свідчать про таке: зазвичай представник особи бере участь в адміністративній справі на підставі угоди, закону, акта органу управління юридичної особи та на інших підставах, установлених законодавством.

Представником особи може бути адвокат або будь-яка інша дієздатна особа, повноваження якої на участь в адміністративному провадженні посвідчені відповідними документами. Інтереси юридичної особи відповідно до установчих документів такої особи чи закону представляє її керівник або інша особа, яка діє в межах наданих їй повноважень. Уповноваження на представництво за клопотанням особи (довірителя) може здійснюватися також через внесення адміністративним органом відповідного запису в матеріали справи. Та сама особа не може бути одночасно представником заявника і заінтересованої особи та виступати одночасно як свідок, експерт, спеціаліст чи перекладач в адміністративному провадженні.

Представник суб'єкта звернення або заінтересованої особи під час адміністративної процедури має право вчиняти лише ті процедурні дії, право на вчинення яких має суб'єкт звернення або заінтересована особа, яку він

представляє, та здійснювати відповідно до законодавства інші повноваження, зумовлені у виданій йому довіреності або визначені договором чи законом.

Представник зобов'язаний діяти в інтересах суб'єкта звернення або заінтересованої особи добросовісно й розумно, не перевищуючи своїх повноважень. Повноваження представника суб'єкта звернення або заінтересованої особи чинні протягом строку, зазначеного в довіреності або угоді. До закінчення цього строку повноваження представника можуть бути припинені в порядку та випадках, установлених цивільним законодавством.

Стадії адміністративної процедури. Ініціювання та початок провадження

Будь-яке правове явище доцільно розглядати як загалом, так і частинами, що дає можливість якісного усвідомлення складових цього явища, їхніх взаємозв'язків, послідовності та впливу на формування кінцевого результату. Не є винятком і адміністративна процедура, яка, з огляду на її сутність і багатоплановість, є сукупністю певних складників. Також слід розуміти, що сам термін «адміністративна процедура» є певного роду узагальненням, яке містить ту саму сукупність складових частин, що лише у взаємодії, у певній послідовності виникнення, зміни та припинення призводить до функціонування певного організаційно-правового механізму. Без усякого сумніву, дрібніші частини заявної адміністративної процедури будуть, скажімо, відрізнятися від складників втручальної адміністративної процедури. Водночас, розуміючи та підкреслюючи, що всі зазначених варіанти – це все ж таки варіанти адміністративних процедур, постає питання щодо аналізу складових частин цього правового феномену. Передусім цими складниками є стадії адміністративної процедури.

Стадії адміністративної процедури – це послідовно взаємозамінні операції, що логічно пов'язані між собою та спрямовані на забезпечення здійснення адміністративної процедури.

Стадіям адміністративної процедури властиві такі ознаки: це сукупність логічно пов'язаних дій адміністративного органу; вони

завершуються досягненням певної поточної мети; є неоднаковими за кількістю та переліком учасників адміністративної процедури; складаються з певних етапів та безпосередніх дій.

Доцільно виокремлювати такі ***стадії адміністративної процедури***:

- 1) підготовка справи до розгляду;
- 2) розгляд і вирішення справи;
- 3) оформлення адміністративного акта, його доведення до відома адресатів та заінтересованих осіб;
- 4) перегляд адміністративного акта.

Підготовка справи до розгляду

Адміністративна процедура ініціюється за заявою особи щодо забезпечення реалізації та захисту своїх прав і законних інтересів, а також виконання визначених законом обов'язків (заявна адміністративна процедура); за ініціативою адміністративного органу, зокрема в порядку здійснення ним контрольних повноважень (втручальна адміністративна процедура).

Заява подається в усній чи письмовій формі. Усна заява викладається заявником під час особистого прийому і фіксується з дотриманням вимог посадовою чи службовою особою адміністративного органу, яка проводить особистий прийом, та підписується заявником. Письмова заява подається адміністративному органу особисто заявником або через представника, повноваження якого оформлені відповідно до законодавства, або надсилається поштою, зокрема електронною, чи з використанням інших засобів телекомунікаційного зв'язку. Заява, що подається у формі електронного документа, має відповідати вимогам законодавства про електронні документи та електронний документообіг. Форма заяви має бути максимально спрощеною і, як правило, викладається на бланку (в анкеті, формулярі).

Заява подається адміністративному органу, до повноважень якого належить вирішення порушених у ній питань. Заява подається разом із

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. Якщо заява подається представником особи, до неї додаються документи, які підтверджують його повноваження.

Заява підлягає реєстрації відповідно до правил діловодства в день її надходження до адміністративного органу. Реєстрація заяви, переданої у формі електронного документа, здійснюється з дотриманням вимог законодавства про електронні документи та електронний документообіг. Особі не може бути відмовлено в прийнятті та реєстрації заяви. Адміністративний орган видає або надсилає заявнику довідку із зазначенням дати й номера реєстрації його заяви, крім випадків, коли адміністративна справа вирішується невідкладно.

У разі коли заяву подано з порушенням установлених вимог або до неї не додані необхідні для її розгляду документи, адміністративний орган залишає заяву без руху та впродовж трьох робочих днів з дня її отримання, а під час особистого прийому – за наявності можливості – негайно вручає або надсилає заявникові письмове повідомлення про потребу усунення недоліків із зазначенням способу їх усунення, правових підстав для залишення заяви без руху та роз'ясненням порядку оскарження такого рішення.

Розгляд і вирішення справи

За своєю сутністю означена стадія може вважатись основною в межах адміністративної процедури, оскільки саме в ній здійснюється безпосереднє дослідження матеріалів адміністративної справи та ухвалення рішення. Це свого роду осердя всієї адміністративної процедури.

Залежно від виду адміністративної процедури (заявна чи втручальна) адміністративна процедура відкривається: з моменту отримання адміністративним органом, до компетенції якого безпосередньо належить вирішення порушеного заявником питання, заяви, оформленої відповідно до вимог чинного законодавства; з моменту ухвалення рішення про відкриття

провадження компетентним адміністративним органом за власною ініціативою або вчинення першої процедурної дії щодо учасника адміністративного провадження.

У межах цієї стадії виокремлюються певні процедурні етапи та конкретні дії. Під час розгляду та вирішення справи адміністративний орган зобов'язаний перевірити достатність та обґрунтованість матеріалів у справі, а в разі потреби: 1) витребувати додатково документи та відомості від інших суб'єктів публічного адміністрування; 2) залучити до участі в адміністративній процедурі адресата; 3) повідомити заінтересованим особам про відкриття адміністративної процедури та про їх право на участь у ній; 4) надати учасникам адміністративного провадження можливість подати документи, клопотання, зауваження та пояснення, довести інші обставини, що мають значення для вирішення адміністративної справи; 5) вирішити питання про залучення до участі в адміністративному провадженні осіб, які сприяють розгляду адміністративної справи.

У разі коли задоволення прохання заявника, висловленого під час особистого прийому, не потребує додаткових документів і відомостей, залучення інших учасників чи осіб до розгляду адміністративної справи, проведення експертизи чи вчинення інших підготовчих дій для з'ясування обставин справи, адміністративна справа може бути розглянута та вирішена негайно (невідкладно) у присутності особи, крім випадку, коли негайне вирішення справи впливає на об'єктивність і законність рішення.

Стадія вирішення адміністративної справи фактично завершується в тому разі, коли адміністративний орган, який розглядає заяву, доходить висновку, що всі матеріали, потрібні для об'єктивного, повного та всебічного аналізу обставин справи, у нього є, та відсутні перешкоди для підготовки підсумкового документу у справі, яким є адміністративний акт. Фактично зазначена стадія завершується ухваленням управлінського рішення.

Оформлення адміністративного акта, його доведення до відома адресатів і заінтересованих осіб

Завершальною стадією адміністративної процедури є ухвалення та оформлення адміністративного акта. За своєю правовою сутністю **адміністративний акт** є документом, більш відомим на сьогодні в українській навчальній літературі як акт державного управління (акт публічного управління, управлінський акт). Проте незалежно від назви, його роль і значення важко переоцінити. Фактично це те, заради чого приватна особа (заявник) ініціювала адміністративну процедуру в разі заявної процедури чи підсумковий юридичний документ втручальної процедури, з яким адресат може погодитись чи його оскаржувати.

Адміністративний акт підлягає реєстрації адміністративним органом не пізніше ніж упродовж дня, що настає за днем його ухвалення. Адміністративний акт набирає чинності з моменту доведення його до відома особи (осіб), якщо інше не передбачено законодавством або самим адміністративним актом. Доведення адміністративного акта до відома особи (осіб) здійснюється через його оголошення, вручення або надсилання акта поштою, зокрема електронною, чи передання з використанням інших засобів зв'язку. Адміністративний акт, який стосується великої кількості осіб, може доводитися до їх відома через офіційні друковані засоби масової інформації із зазначенням сутності рішення, порядку ознайомлення та порядку оскарження.

Про вручення адміністративного акта особисто, надіслання на прохання особи поштою, зокрема електронною, чи з використанням інших засобів зв'язку особі або визначеним в акті виконавцям, а також про оприлюднення адміністративного акта у випадках, передбачених чинним законодавством, відповідно до правил діловодства позначається в матеріалах адміністративної справи.

Перегляд адміністративного акта

З метою реального забезпечення прав, свобод і законних інтересів заявників та інших учасників адміністративної процедури передбачена можливість перегляду адміністративного акта як підсумкового документа,

що видається на підставі рішення в адміністративній справі. *Найбільш показовими підставами для цього є нововиявлені обставини та оскарження адміністративного акта.*

Особа має право подати заяву про перегляд адміністративного акта за нововиявленими обставинами, якщо: 1) стали відомі нові істотні докази у справі, що не були й не могли бути відомі особі під час здійснення адміністративної процедури; 2) рішенням суду, яке набрало законної сили, встановлено, що адміністративний акт ухвалено внаслідок обману, погрози чи іншого протиправного впливу на адміністративний орган.

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 впродовж одного місяця з моменту, коли стало відомо про вищевказані обставини.

Що ж стосується скарги, то право на адміністративне оскарження має будь-яка особа, яка вважає, що у зв'язку з виданням адміністративного акта чи його виконанням порушено або може бути порушено її права, свободи чи законні інтереси.

Скарга на адміністративний акт може бути подана впродовж 30 календарних днів після набрання ним чинності або впродовж 30 календарних днів з моменту, коли особа, права й законні інтереси якої зачіпає адміністративний акт, але яка не була залучена до адміністративного провадження, дізналася або мала була дізнатися про видання адміністративного акта.

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.

Адміністративне провадження за скаргою відкривається адміністративним органом з дня надходження скарги до суб'єкта розгляду

скарги. Адміністративний орган, до якого надійшла скарга, реєструє її та видає (надсилає) оскаржувачеві довідку із зазначенням дати й номера реєстрації скарги.

Суб'єкт розгляду скарги за результатами розгляду справи ухвалює одне з таких рішень:

- залишити адміністративний акт, процедурне рішення без змін, а скаргу – без задоволення;

- скасувати повністю або частково ухвалений адміністративний акт чи змінити оскаржуваний адміністративний акт, скасувати повністю або частково чи змінити процедурне рішення, ухвалити адміністративний акт, задовольнити скаргу повністю або частково;

- зобов'язати адміністративний орган видати відповідний адміністративний акт.