

**ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
МІНІСТЕРСТВА ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

СУЩЕНКО ДМИТРО ВАЛЕРІЙОВИЧ

УДК 342.98

ДИСЕРТАЦІЯ

**АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ В УКРАЇНІ ТА КРАЇНАХ ЄВРОПИ:
ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ**

Подається на здобуття наукового ступеня **кандидата юридичних наук**

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ Д. В. Сущенко

Науковий керівник – **Коваленко Наталія Володимирівна,**
доктор юридичних наук, доцент

Запоріжжя 2018

АНОТАЦІЯ

Сущенко Д. В. Адміністративні процедури в Україні та країнах Європи: порівняльно-правовий аспект. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

У роботі встановлено в ході порівняльно-правової характеристики визначено особливості здійснення адміністративних процедур в Україні та країнах Європи.

Визначено місце інституту адміністративних процедур як складової адміністративно-правової доктрини. Виділено такі особливості правовідносин у сфері здійснення адміністративних процедур: 1) сфера застосування – публічно-управлінські відносини; 2) зміст правовідносин складають процесуальні права та обов'язки учасників правовідносин, де однією стороною завжди є орган державної влади чи місцевого самоврядування чи інший суб'єкт, уповноважений на виконання функцій та завдань публічного управління (наприклад, центри надання адміністративних послуг та ін.); 3) їх ціллю є упорядкування взаємодії суб'єктів владних повноважень з метою забезпечення реалізації прав та свобод людини з врахуванням балансу публічного та приватного інтересів; 4) спрямовані на забезпечення матеріальних норм адміністративного права.

Сформульовано авторське розуміння категорії адміністративних процедур з точки зору досягнення ефективності реалізації функцій та завдань публічного управління, в основу якого покладено доцільність досягнення реалізації принципів їх простоти та доступності. При цьому наголошено, що критерієм ефективності діяльності органу публічного управління є забезпечення здійснення розгляду адміністративної справи у максимально короткі строки. Підкреслено, що зміст адміністративного акту як результату здійснення адміністративної процедури має за своїм змістом бути доступним, простим, своєчасним.

Охарактеризовано стан правового регулювання здійснення адміністративних процедур. Підкреслено, що незважаючи на сталий розвиток адміністративно-процедурного законодавства України (прийняття таких фундаментальних законодавчих актів, як Закон України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI «Про адміністративні послуги», Закон України від 13 січня 2011 року № 2939-VI «Про доступ до публічної інформації», Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади» та ін.), зберігається тенденція домінування підзаконного нормативно-правового регулювання діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування як суб'єктів механізму публічного управління у цій сфері.

Наголошено, що в основу законодавчого поділу адміністративних процедур має бути покладено їх поділ на формальні і спрощені (неформальні) процедури. При цьому встановлено, що формальні процедури вимагають встановлення деталізованого порядку її реалізації, коли на законодавчому рівні визначено її стадії, строки, умови оплати, встановлюється підстави відповідальності суб'єктів владних повноважень. До формальних адміністративних процедур запропоновано віднести процедури у найбільш складних сферах документообігу, до яких, зокрема, належать адміністративні процедури з затвердження планів та проектів землеустрою, затвердження генеральних планів забудови населених пунктів, видання спеціальних дозволів на використання природних ресурсів загальнодержавного значення.

Визначено, що метою законів про адміністративну процедуру, які діють на території країн Європи, є забезпечення захисту особи від свавілля з боку адміністрації, визначаючи основи здійснення процедурних дій публічних службовців. Встановлено, що до структури законів країн Європи відповідно до вимог міжнародних актів входить: 1) визначення особливостей розгляду заяв та надання адміністративних послуг; 2) визначення меж втручання у здійснення дискреційних повноважень адміністративним органом; 3) регламентація діяльності зі здійснення контролю та нагляду адміністративним органом за

власною ініціативою; 4) визначення особливостей розгляду адміністративних звернень та адміністративних скарг.

Визначено, що розбудова та функціонування механізму публічного управління має будуватися на забезпеченні реалізації принципів процедурної справедливості, верховенства права, поваги до людини, захисту її честі й гідності; пропорційності та відповідальності учасників адміністративно-процедурних відносин, що вимагає запровадження інституту публічного правонаступництва як складової адміністративно-процедурного законодавства.

Підкреслено, що необхідною умовою адаптації чинного законодавства України до європейських стандартів забезпечення та захисту прав особи є розробка та прийняття Закону про адміністративні процедури. Підкреслено, що прийняття такого законодавчого акту з питань реалізації адміністративних процедур вирішить проблему співвідношення нормативно-правових положень загального та спеціального законодавства з питань забезпечення реалізації функцій публічного управління, сприяючи встановленню єдності підходів до визначення основних адміністративно-правових категорій, серед яких виділяються поняття, види та стадії адміністративних проваджень, визначення структури та видів адміністративних актів та ін.

Обґрунтовано, що до структури Закону України про адміністративні процедури мають входити нормативно-правові положення, які встановлюють: 1) основні категорії адміністративно-процедурних відносин; 2) принципи та стадії здійснення адміністративних процедур; 3) систему та адміністративно-правовий статус суб'єктів публічного управління, уповноважених виконувати адміністративно-управлінські дії; 4) права та обов'язки інших учасників адміністративно-процедурних правовідносин; 5) характеристику структури адміністративного акту як результату здійснення адміністративної діяльності; 6) особливості розгляду адміністративної скарги; 7) гарантії належного виконання рішення у адміністративній справі.

Ключові слова: адміністративна справа, адміністративна процедура, адміністративний орган, порівняльно-правова характеристика, публічне управління, юрисдикція.

ANNOTATION

Sushchenko D. V. Administrative procedures in Ukraine and European countries: comparative and legal aspect. – Qualifying research paper as a manuscript.

Due to a comparative-legal characteristic, the paper establishes the peculiarities of implementation of administrative procedures in Ukraine and European countries.

A position of the institute of administrative procedures as a component of administrative and legal doctrine is determined. It is specified the following peculiarities of legal relations in the sphere of administrative procedures: 1) the field of application is public and managerial relations; 2) nature of legal relations is presented by the procedural laws and obligations of the participants of legal relations where always one of the parts is either a body of state authority or of local self-government or other entity empowered to exercise the functions and tasks of public management (for example, centers for provision of administrative services etc.); 3) their aim is to harmonize the cooperation of entities of authoritative powers in order to ensure enjoyment of the human rights and freedoms taking into account a balance of public and private interests; 4) they are aimed at securing substantive rules of administrative law.

It is formulated author's comprehension of the category of administrative procedures, which is based on expediency to reach the principles of simplicity and availability for their implementation, in the context of effectiveness for the implementation of the functions and tasks of public management. The author stresses that the guarantee of consideration of an administrative case as soon as possible is a criterion for an effective activity of a public agency. The paper emphasizes that the

content of an administrative act as a result of administrative procedure execution should be available, simple and well-timed.

The status of legal regulation of administrative procedures is characterized. The paper stresses that despite a sustainable development administrative and procedural legislation in Ukraine (the adoption of such fundamental statutory acts the Law of Ukraine “On Administrative Services” dated September 6, 2012 No 5203-VI, the Law of Ukraine “On Access to Public Information” dated January 13, 2011 No 2939-VI, the Law of Ukraine “On Central Bodies of Executive Power” dated March 17, 2011 No 3166-VI etc.), there is a tendency of supremacy of the sublegislative statutory regulation of the activities of government and local self-governing authorities as subjects of the mechanism of public management in this sphere.

It is indicated that the foundation of legislative division of administrative procedures should be composed of their classification of formal and simplified (informal) procedures. In addition, the formal procedures need establishing a detailed order for its implementation, when it is defined its stages, terms, payment policy at the legislative level then the grounds for responsibility of the subjects of authoritative powers are adjusted. It is proposed to add the procedures in the most complex spheres of documentation flow, which include, in particular, administrative procedures for the approval of plans and land management projects, approval of general plans for the development of settlements, the issuance of special permits for the use of natural resources of national importance to the formal administrative procedures. The paper establishes that the aims of the laws on administrative procedures, which prevail in European countries, are protection from violation on the part of administration identifying frameworks of the implementation of procedural actions of public servants. It is stated that the structure of European laws, according to the requirements of international acts, includes: 1) specification of the peculiarities of applications’ consideration and provision of administrative services; 2) determination of the limits of interference in the exercise of discretionary powers by an administrative body; 3) regulation of control and supervision activities by an

administrative body on its own initiative; 4) identification of the peculiarities of consideration of administrative applications and administrative complaints.

It is determined that the development and functioning of the mechanism of public administration should be based on ensuring the implementation of the principles of procedural justice, the rule of law, respect for a person, protection of his honor and dignity; proportionality and responsibility of participants of administrative-procedural relations, which requires the introduction of a public succession as a component of administrative and procedural legislation.

It is highlighted that a necessary condition for the adaptation of the current legislation of Ukraine to the European standards of providing and protecting the rights of a person is the development and adoption of the Law on Administrative Procedure. It is emphasized that the adoption of such a legislative act on the implementation of administrative procedures will solve the problem of correlation of statutory and legal provisions of general and special legislation on the issues of ensuring the implementation of functions of public administration promoting the unity of approaches to identification of the main administrative-legal categories, which involve concepts, types and stages of administrative proceedings, definition of the structure and types of administrative acts, etc.

It is substantiated that the structure of the Law of Ukraine on administrative procedures should include statutory and legal provisions that establish: 1) the main categories of administrative-procedural relations; 2) principles and stages of the implementation of administrative procedures; 3) system and administrative and legal status of the subjects of public administration authorized to carry out administrative and managerial actions; 4) rights and obligations of other participants in administrative and procedural legal relations; 5) description of the structure of an administrative act as a result of administrative activity; 6) peculiarities of consideration of an administrative complaint; 7) guarantee of a proper execution of the decision on administrative case.

Key words: *administrative case, administrative procedure, administrative body, comparative and legal characteristic, public management, jurisdiction.*

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА

В яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Сущенко Д. В. Адміністративні процедури та адміністративні послуги в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник*. № 6 (15). 2016. С. 139–144.
2. Сущенко Д. В. Проблематика правового регулювання здійснення адміністративних процедур. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. (270). № 8. С. 111–116.
3. Сущенко Д. В. Різновиди адміністративних процедур та категорії їх класифікації. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2018. № 51. С. 39–43.
4. Сущенко Д. В. Общая характеристика понятия и признаков административных процедур в Украине. *Leges si viata*. 2018. № 9/2 (321). С. 155–159.
5. Сущенко Д.В. Галузеві принципи здійснення адміністративних процедур: аналізування українського та європейського регулювання питання. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. № 43. 2017. Том 3. С. 149–154.

Які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Сущенко Д. В. Порухення службової дисципліни як підстава адміністративної процедури. *Роль національного права України в умовах євроінтеграції*: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (Дніпро, 18 листопада 2016 р.). Дніпро, 2016. С. 36–37.
7. Сущенко Д. В. Проблематика правового регулювання та характеристики адміністративних процедур. *Верховенство права та правова держава*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Ужгород, 14–15 вересня 2018 р.) Ужгород: Ужгородський національний університет, 2018. С.109–113.

8. Сущенко Д. В. Правова база реалізації адміністративних процедур України. *Правові реформи в Україні: реалії сьогодення*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Харків, 20–21 квітня 2018 р.). Харків: ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2018. С. 47–50.

9. Сущенко Д. В. Галузеві принципи здійснення адміністративних процедур в Україні. *Становлення громадянського суспільства в Україні: нормативно-правове підґрунтя*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Дніпро, 4–5 травня 2018 р.) Дніпро: ГО «Правовий світ», 2018. С. 65–68.

10. Сущенко Д. В. Категорії класифікації адміністративних процедур. *Розвиток сучасного права в умовах глобальної нестабільності*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Одеса, Україна, 7–8 вересня 2018 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2018. С. 63–70.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	11
РОЗДІЛ 1. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗДІЙСНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР	19
1.1. Загальна характеристика адміністративних процедур в адміністративно-правовій доктрині	19
1.2. Правове регулювання адміністративних процедур: особливості та тенденції нормотворення.....	45
1.3. Класифікація адміністративних процедур.....	55
Висновки до розділу 1.....	81
Розділ 2. ЗДІЙСНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР В УКРАЇНІ ТА ІНШИХ ДЕРЖАВАХ-ЧЛЕНАХ РАДИ ЄВРОПИ.....	85
2.1. Характеристика адміністративно-процедурного законодавства України та інших держав-членів Ради Європи.....	85
2.2. Принципи здійснення адміністративних процедур	122
Висновки до розділу 2.....	146
Розділ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗДІЙСНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР.....	149
Висновки до розділу 3.....	174
ВИСНОВКИ.....	177
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	181
ДОДАТКИ.....	201

ВСТУП

Актуальність теми. Забезпечення ефективної реалізації завдань та функцій механізму публічного управління в Україні є неможливим без переосмислення такого інституту адміністративного права, як адміністративні процедури, сутність якого має базуватись на впровадженні концепції «людиноцентризму», та відмови від позитивістського розуміння результатів діяльності суб'єктів владних повноважень.

Актуальність комплексного дослідження адміністративних процедур обумовлена передусім необхідністю створення теоретичної бази для визначення нової нормативної основи регулювання їх здійснення, ефективність формування якої залежить від дослідження позитивного міжнародного досвіду та досвіду країн Європейського Союзу. Необхідність законодавчого визначення концепції адміністративних процедур прямо встановлена у Рекомендації № R (2000) 10 від 11 травня 2000 р. Комітету міністрів державам-членам Ради Європи, у якій підкреслено, що головним призначенням адміністративних процедур має бути не «захист» держави від її ж громадян, а «захист прав людини» у забезпеченні балансу реалізації публічних та приватних інтересів.

Однак в Україні і досі є відсутнім належне правове регулювання здійснення адміністративних процедур, при цьому вирішення проблемних питань систематизації законодавства у цій сфері не може бути забезпечено на рівні вже прийнятих Законів України «Про адміністративні послуги», «Про доступ до публічної інформації», «Про звернення громадян» та ін.

Дослідження проблематики адміністративних процедур як в цілому, так і у різних сферах суспільного життя були предметом досліджень багатьох вчених, зокрема: В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурки, В. М. Бевзенка, Ю. П. Битяка, М. Ю. Віхляєва, В. М. Гаращука, Є. А. Гетьмана,

І. П. Голосніченка, І. С. Гриценка, Н. Л. Губерської, Є. В. Додіна, Т. Є. Кагановської, Р. А. Калюжного, С. В. Ківалова, О. Ф. Кобзаря, Л. П. Коваленко, Н. В. Коваленко, І. Б. Коліушка, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, С. В. Кувакіна, О. В. Кузьменко, Є. В. Курінного, Ю. О. Легези, М. В. Лошицького, П. С. Лютікова, Р. С. Мельника, О. І. Миколенка, А. О. Селіванова, В. П. Тимощука, Х. П. Ярмачі та ін. Зокрема, вагомий внесок у розвиток досліджень з вказаної проблематики зробили такі вчені, як: О. С. Лагода («Адміністративна процедура: теорія і практика застосування», 2007 р.), М. В. Джафарова («Адміністративні процедури прийняття та реалізації управлінських рішень органів внутрішніх справ у відносинах з населенням», 2008 р.), Г. В. Фоміч («Адміністративні процедури у публічній службі України», 2010 р.), О. І. Миколенко («Місце адміністративного процедурного права в системі юридичних знань та системі права України», 2011 р.), А. В. Щерба («Адміністративні процедури в органах місцевого самоврядування в Україні», 2011 р.), І. В. Криворучко («Принципи здійснення адміністративних процедур органами публічної влади: теоретичні основи визначення та застосування», 2018 р.) та ін. Однак, ґрунтовної комплексної порівняльно-правової характеристики здійснення адміністративних процедур за законодавством України та країн Європейського Союзу у зазначених роботах не здійснено чи вона характеризується застосуванням фрагментарного підходу.

Вище зазначене обумовлює актуальність теми дисертації, її важливе теоретичне і практичне значення для вдосконалення правового регулювання адміністративних процедур в Україні.

Зв'язок роботи із науковими програмами, планами, темами. Дисертацію виконано в межах реалізації низки урядових програм реформування системи публічного управління, зокрема Стратегії сталого розвитку «Україна–2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня

2015 р. № 5/2015, Концепції розвитку електронного урядування в Україні, затвердженої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 р. № 649-р, а також відповідно до Основних наукових напрямів та найважливіших проблем фундаментальних досліджень у галузі природничих, технічних і гуманітарних наук на 2014–2018 рр., затверджених Постановою Президії НАН України від 20 грудня 2013 р. № 179, Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016–2020 рр., затвердженої Постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 03 березня 2016 р., планів наукових досліджень Запорізького національного університету, комплексних наукових проєктів «Основні напрямки удосконалення законодавства України в умовах євроінтеграційних процесів» (номер державної реєстрації 0115U00710) і «Дослідження основних напрямків реформування законодавства України в контексті глобалізаційних процесів» (номер державної реєстрації 0111U008532).

Мета і задачі дослідження. *Мета* дисертаційної роботи полягає у тому, щоб на підставі комплексного системного аналізу наявних наукових та нормативних джерел встановити особливості адміністративних процедур в Україні та країнах Європи, а також розробити науково обґрунтовані пропозиції та рекомендації для вдосконалення вітчизняного законодавства і практики його реалізації.

Для досягнення вказаної мети в дисертаційній роботі поставлено й вирішено такі основні *задачі*:

- визначити місце інституту адміністративних процедур як складової адміністративно-правової доктрини;
- охарактеризувати стан правового регулювання здійснення адміністративних процедур;

- встановити критерії класифікації адміністративних процедур та визначити їх види;
- здійснити характеристику адміністративно-процедурного законодавства України та інших держав-членів Ради Європи;
- охарактеризувати принципи здійснення адміністративних процедур;
- визначити шляхи удосконалення правового регулювання здійснення адміністративних процедур в Україні.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають, змінюються та припиняються у процесі реалізації адміністративних процедур.

Предметом дослідження є порівняльно-правовий аспект адміністративних процедур в Україні та країнах Європи.

Методи дослідження. Методологічну основу дисертації становить система загальнофілософських, загальнонаукових та спеціально-наукових методів пізнання. Основним методом дослідження є порівняльно-правовий, що дозволив визначити тенденції та перспективи розвитку адміністративно-процедурного законодавства України (розділ 3). Використання загальнонаукового діалектичного методу дозволило визначити сутність та ознаки адміністративних процедур, здійснити їх класифікацію (підрозділи 1.1, 1.3). Завдяки формально-догматичному методу здійснено дослідження правової природи адміністративних процедур, визначено зміст й характерні риси норм та правовідносин, що виникають під час здійснення адміністративних процедур (підрозділи 1.2, 2.1). Діалектичний метод пізнання реальної дійсності та метод абстрагування застосовані у процесі пізнання сутності та змісту норм права, що регулюють адміністративні процедури (підрозділ 1.2, 2.1). Системно-структурний метод дозволив визначити структуру, критерії класифікації та систему принципів адміністративних процедур (розділ 2). Використання історико-правового методу сприяло дослідженню генезису законодавства, що є правовою основою адміністративно-правового режиму ліцензування в Україні

та світі (підрозділи 1.1, 2.1, розділ 3). Використання методів аналізу і синтезу дало змогу розмежувати відповідні поняття та явища, виявити їхні особливі риси (підрозділи 1.1, 2.1), а також здійснити порівняльний аналіз національного та зарубіжного законодавства у сфері здійснення адміністративних процедур та оцінити можливості застосування такого досвіду в реаліях системних перетворень українського суспільства (розділ 3).

Нормативну основу роботи становлять Конституція України, законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти з питань адміністративної процедури.

Емпіричну базу дослідження становлять узагальнення практики здійснення адміністративних процедур, національна правозастосовна та судова практика; досвід держав-членів Ради Європи, а також результати соціологічних опитувань з питань здійснення адміністративних процедур.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що дисертація є одним з перших у вітчизняній адміністративно-правовій науці комплексних порівняльно-правових наукових досліджень, присвячених визначенню сутності та особливостей здійснення адміністративних процедур за законодавством України та інших держав Європи. У результаті дослідження сформульовано низку нових наукових положень, рекомендацій та висновків, зокрема:

уперше:

– виділено як критерій класифікації адміністративних процедур в Україні межі дискреції, що дозволило виділити адміністративні процедури, здійснення яких не допускає застосування органом державної влади чи місцевого самоврядування дискреційних повноважень, до яких віднесено адміністративні процедури із затвердження планів та проектів землеустрою, затвердження генеральних планів забудови населених пунктів, видання спеціальних дозволів на використання природних ресурсів загальнодержавного значення та процедури, де прийнятною є реалізація дискреційних прав;

– серед принципів адміністративних процедур окреслено принцип координаційної взаємодії суб'єктів публічного управління як гарантії забезпечення належного рівня ефективності їх діяльності;

удосконалено:

– наукові положення щодо визначення сутності та значення здійснення систематизації законодавства, у зв'язку із чим обґрунтовано, що з урахуванням традицій та структури національної системи права України найбільш ефективною моделлю є прийняття єдиного кодифікованого акту про адміністративні процедури;

– наукові підходи до з'ясування сутності та особливостей адміністративних процедур, що дозволило визначити такі критерії їх відмежування від судової та законодавчої діяльності, як сфера їх застосування, зміст правовідносин, мета та завдання їх реалізації;

дістали подальшого розвитку:

– положення про характеристику сучасного стану проблем здійснення адміністративних процедур в Україні, серед яких виділено: відсутність визначеної на законодавчому рівні їх легальної дефініції, видів, критеріїв ефективності діяльності адміністративних органів; низький рівень усвідомлення громадськістю потреби в уніфікації правозастосовчої діяльності органів публічного управління; відтермінування прийняття спеціального законодавства про адміністративні процедури тощо;

– положення про необхідність впровадження позитивного зарубіжного досвіду, який характеризується високим рівнем ефективності правового регулювання здійснення адміністративних процедур, у контексті чого підкреслено, що до пріоритетних напрямів запозичення має бути віднесено досвід таких держав, як Федеративна Республіка Німеччина, Естонська Республіка, Французька Республіка та ін.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес і можуть бути використані у:

- *науково-дослідній сфері* – для подальшого розроблення теоретико-правових проблем та наукового дослідження реалізації адміністративних процедур (акт впровадження Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ від 21.09.2018);

- *правотворчій діяльності* – для розробки і вдосконалення законодавства України у сфері правового регулювання діяльності органів публічного управління, зокрема проекту Закону України «Про адміністративні процедури»;

- *правозастосовчій діяльності* – для вдосконалення та підвищення ефективності функціонування органів публічної влади під час реалізації адміністративних процедур (акт впровадження Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 17.09.2018);

- *навчальному процесі* – під час викладання навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес», «Публічне адміністрування», «Адміністративна відповідальність», а також при підготовці лекцій, навчальних посібників та підручників з відповідних курсів (акт впровадження Запорізького національного університету від 07.09.2018).

Апробація результатів дослідження. Результати дослідження, його основні висновки та рекомендації оприлюднено на 5 науково-практичних конференціях, а саме: «Роль національного права України в умовах євроінтеграції» (м. Дніпро, 2016 р.); «Правові реформи в Україні: реалії сьогодення» (м. Харків, 2018 р.); «Становлення громадянського суспільства в Україні: нормативно-правове підґрунтя» (м. Дніпро, 2018 р.); «Розвиток сучасного права в умовах глобальної нестабільності» (м. Одеса, 2018 р.); «Верховенство права та правова держава» (м. Ужгород, 2018 р.).

Публікації. Основні положення та результати дисертації викладено у 5 наукових статтях, із них 4 опубліковано у виданнях, що визнані як фахові з юридичних наук, 1 стаття – у зарубіжному науковому виданні, а також у 5 тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг роботи. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, які містять 5 підрозділів, висновків та списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації становить 210 сторінок, у т. ч. основного тексту – 173 сторінки. Список використаних джерел налічує 188 найменувань.

РОЗДІЛ 1

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗДІЙСНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР

1.1. Загальна характеристика адміністративних процедур в адміністративно-правовій доктрині

Перш ніж розпочати розгляд категорії «адміністративна процедура», варто сказати, що останнім часом у науці адміністративного права часто обговорюється ідея запровадження правової категорії «адміністративна процедура». Деякі норми щодо регламентації адміністративних процедур як правового інституту взаємодії держави та громадян включено до Основного закону – Конституції [73], законів України «Про адміністративні послуги» [108], «Про звернення громадян» [122], розпорядження Кабінету Міністрів України «Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки» [46] тощо.

Окрім вищезазначених нормативних актів, існує ряд рекомендацій Комітету міністрів Ради Європи щодо адміністративних процедур, що не мають обов'язкового характеру [100, с. 114].

Починаючи з XX століття та до сьогодні багато країн почали систематизувати законодавство щодо адміністративної процедури й прийняття окремих нормативно-правових актів із розгляду спорів. У певних країнах положення, що мають відношення до правового регулювання адміністративних процедур суспільних відносин, не систематизовані й містяться в різноманітних нормативних актах [102, с. 147].

Україною було обрано шлях розроблення узагальнюючого нормативно-правового акту щодо адміністративних процедур задля регулювання відносин у суспільстві. Наразі Міністерство юстиції підготувало проект Адміністративно-

процедурного кодексу, що має доволі логічну структуру та відповідне змістове наповнення, однак не відображає регулювання різних сфер суспільних відносин.

Першою пропонується розглянути загальнотеоретичну проблему: перш за все, слід визначитися з поняттям «процедура» й «адміністративна процедура». Так, термін «адміністративна процедура» складається з двох дефініцій. По-перше, процедура, як зазначено, є впорядкованим прийняттям актів, зорієнтованим на отримання певного результату. По-друге, поняття «адміністративний» наукою тлумачиться як той, що пов'язаний із управлінням, так і той, що покликаний служити [26, с. 116].

Термін «адміністративна процедура» І.В. Бойко запропонував розтлумачити у вигляді структурованого, нормативно закріпленого порядку прийняття актів адміністративного типу (зокрема, й укладення адміністративно-правових договорів), спрямованого на вирішення визначених справ у сфері публічного управління [26, с. 117].

Під адміністративною процедурою деякими науковцями розуміється встановлена законодавством процедура розгляду й розв'язання органами публічної адміністрації індивідуальних справ адміністративної природи.

Проектом Адміністративно процедурного кодексу України від 03.12.2012 року під адміністративною процедурою розуміється визначена законом процедура адміністративного провадження, тобто комплекс послідовно вчинюваних органом адміністративного типу процедурних дій та прийнятих рішень процедурного характеру стосовно розгляду й вирішення адміністративних справ, які завершуються прийняттям акта адміністративної природи та його виконанням [128].

Доповнити розуміння процедури адміністративного типу як правового явища можна, надавши більш детальні її характеристики.

Сьогодні адміністративні процедури в Україні слугують, аби виконати найважливіші функції в системі управління державного типу, серед них:

- покращення роботи державного апарату;

- врахування громадських прав й інтересів;
- законність діяльності влади [100, с. 114].

До ознак процедур надання адміністративних послуг можна віднести такі:

- 1) регламентація положеннями адміністративного права;
- 2) процесуальність діяльності уповноважених органів й посадових осіб (які надаються за заявами осіб);
- 3) притаманність стадій, яким характерні часові, процедурні й змістовні ознаки;
- 4) закріплення формального типу процедурних результатів у письмовій формі у вигляді індивідуального юридичного акту (дозволу (ліцензії), посвідчення сертифіката, тощо);
- 5) спрямованість правозахисного типу [37, с. 41].

Здійснюючи характеризування загального значення адміністративних процедур, до їхніх основних задач можна віднести:

- запровадження розгляду справедливої, об'єктивної і своєчасної природи індивідуальних справ фізичних й юридичних осіб заради здійснення обов'язків, запровадження прав і законних інтересів суб'єктів правових відносин;
- сприяння підвищенню ефективності реалізації публічної влади, чіткому здійсненню функцій та повноважень органів і посадових осіб за допомогою впорядкування їх діяльності;
- запровадження необхідної послідовності в реалізації суб'єктами правових відносин власних прав та інтересів законного типу;
- протидію зловживанню владою зі сторони виконавчих органів й інших суб'єктів владних повноважень за допомогою чіткої регламентації правил взаємовідносин органів, посадових осіб виконавчих та місцево-самоврядних органів з іншими суб'єктами правових відносин адміністративного типу [164, с. 696].

Як зауважив В. Тимошук, щоб припинити гальмування законодавчого регулювання питання адміністративної процедури, Міністерству юстиції варто утворити оновлену робочу групу, аби прискорити підготовку законопроекту

«Про адміністративну процедуру» й внести його на розгляд Уряду, а далі – Парламенту. Причому за основу доопрацювання можна взяти текст законопроекту станом на початок 2015 року, що отримав позитивний висновок SIGMA [156, с. 26].

Необхідно звернути увагу на те, що Стратегією реформування державного управління в Україні на 2016–2020 роки [46] прийняття даного законопроекту вважається пріоритетним.

Необхідно зазначити, що думки щодо сутності адміністративних процедур багатьох вчених в Україні все ще є досить відмінними. У випадку з категорією «адміністративна процедура» різноманітність та відсутність «спільного знаменника» в понятті зазначеного терміна є одним із факторів, який зумовлює декілька не дуже позитивних наслідків:

1) перш за все, тривалі коливання законодавця України щодо юридичного забезпечення процедури адміністративного типу та, відповідно, брак структурного розвитку законодавства адміністративно-процедурної природи;

2) наступний наслідок, що пов'язаний із першим, – це проблеми практичної реалізації й захисту прав, законних інтересів та свобод фізичних і юридичних осіб у рамках відносин із публічною адміністрацією;

3) в межах навчального процесу – дезорієнтація студентів, що вивчають право та натрапляють у підручниках і навчальних посібниках на протилежні думки стосовно сутності адміністративних процедур й адміністративного процесу [169, с. 185].

Причини надто низького рівня розвитку адміністративної доктрини адміністративної процедури та адміністративного процесу в Україні зумовлені історично й геополітично.

Розглянемо нижче передумови формування правової доктрини щодо адміністративної процедури в історичному та геополітичному контекстах. Так, розпочати пропонується з історичного складника. У рамках історичного контексту наукова думка вітчизняних вчених формувалася більш за все під

впливом розробок радянського адміністративного права, що так само не відзначалися єдністю стосовно адміністративно-процесуального права. Радянськими вченими в галузі адміністративного права було розроблено два розуміння адміністративного процесу (широке та вузьке), які було занесено до підручників з українського адміністративного права [14, с. 477–478]. Професором М.М. Тищенком, яким висвітлено дане питання в Академічному курсі у 2004 р. (за рік до прийняття Кодексу адміністративного судочинства України), було зазначено, що навіть до широкого розуміння адміністративного процесу не входить процедура розгляду справ спеціалізованими адміністративними судами, однак задля позначення безпосередньо даної категорії первинно застосовували поняття адміністративного процесу [14, с. 478]. Іншими словами, доцільність розгляду терміну «адміністративний процес» у широкому та вузькому розумінні було поставлено під сумнів, однак дане розподілення надалі висвітлювалося в підручниках України.

Радянська адміністративно-правова доктрина, що мала істотний вплив на становлення думок сучасних вчених України, превалюючим терміном вважала не адміністративну процедуру, а саме адміністративний процес. Як додаткову причину такої еволюції в поглядах слід зазначити також вплив простору пострадянської природи теорії права та держави на юридичну доктрину галузевих правових наук. Так, в одному з найбільш поширених навчальних посібників професором П.М. Рабіновичем, як і більшістю правових учених-теоретиків, було поділено норми права на два види: матеріальні й процесуальні, останніми з яких визначається порядок, процедура, «регламент» реалізації прав чи здійснення зобов'язань, що встановлено матеріальними нормами [130, с. 113]. Ураховуючи таку класифікацію, варто зазначити, що положення, якими врегульовуються адміністративні процедури, слід віднести до процесуальних адміністративно-правових норм.

У рамках геополітичного контексту передумови утворення вітчизняної юридичної доктрини щодо адміністративної процедури так само постають досить важкими. Із одного боку, зважаючи на зв'язки історичного характеру й

знання російської мови, наука російського адміністративного права впливає на розробки вчених у галузі адміністративного права України досить суттєво. З іншого ж боку, враховуючи той факт, що українське законодавство закріплює напрям його адаптації до європейського права, протягом останніх десятиріч істотно впливає правова доктрина країн, які належать до континентальної правової сім'ї та, перш за все, Федеративної Республіки Німеччина. Професором В.М. Бевзенком звернуто увагу на те, що в Україні наявна рецепція (правова акультурація) німецького адміністративного права [85, с. 7], щонайменше стосовно організації й діяльності адміністративних судів. Даний напрям удосконалення українського права можна вважати виправданим, адже результативне запозичення німецького досвіду правового регулювання в різні часи здійснювалося не тільки країнами Центральної й Східної Європи, а й однією з найбільш розвинутих держав світу – Японією. Російським професором О.М. Козиріним, яким було висвітлено в підручнику японське адміністративне право, зазначено, що роль рецепції німецького права відображає така фраза: «Що не можна визнати німецьким правом, не є правом взагалі» [4, с. 405].

Звернемося до закордонного досвіду, зокрема до німецького, а саме до визначення адміністративної процедури професора Е. Шмідта-Ассманна, яким під зазначеною категорією розуміються заходи планово-структурованого характеру з одержання інформації та інформаційного опрацювання, які відбуваються в рамках сфери відповідальності носія публічної адміністрації. Вченим так само включається до адміністративних процедур процес прийняття рішень, надання реальних послуг і процес кооперативного врівноваження інтересів (за яких відповідальність за дотримання процедури покладається як на публічну адміністрацію, так і на приватних осіб-учасників) [172, с. 350–351]. Науковець зазначив також на істотній ролі категорії адміністративної процедури задля мислення адміністративно-правового типу: «Перш за все, вони постають конкретними заходами, а по-друге, є зразками врегулювання» [172, с. 351].

Таким чином, зважаючи на історичні й геополітичні причини, співвідношення правової категорії адміністративного процесу й адміністративної процедури досі є предметом суперечки вітчизняних вчених. Аби розібратися в різниці двох вищенаведених категорій, варто звернутися до закордонного досвіду застосування в юридичній доктрині, правових актах і правозастосовній практиці категорій адміністративного процесу й адміністративної процедури. Дослідження порівняльно-правового характеру постає істотним, зважаючи на оптимальне вирішення даного питання, зокрема в державах із прогресивним адміністративним правом й сталими традиціями його використання. Проте навіть короткий огляд даних держав підтверджує повністю відмінні підходи, які використовуються в них [169, с. 187].

Францією, яка є батьківщиною адміністративного права, аби позначити порядок вирішення спорів в органах юстиції адміністративного характеру, застосовується дефініція адміністративно-спірної процедури [4, с. 279]. Тобто не тільки щодо визначення порядку діяльності публічної адміністрації, однак і щодо адміністративних судів застосовується поняття процедури.

У Федеративній республіці Німеччина поняття адміністративної процедури й адміністративного процесу чітко розділено. Адміністративно-процедурними нормами регулюється більш за все процедура прийняття актів адміністративного типу й укладення публічно-правових договорів публічною адміністрацією. Адміністративно-процесуальними нормами вирішуються публічно-правові спори адміністративними судами. Причому потрібно зазначити, що правовою доктриною стосовно останньої групи застосовується так само дефініція адміністративно-процесуального провадження [173, с. 85].

У США основоположний закон, яким визначається процедура прийняття рішень публічною адміністрацією, має назву Акт про адміністративну процедуру. Проте в рамках наукової й навчальної літератури в момент висвітлення даного питання більш за все використовується поняття адміністративного процесу, що підтверджує назва й суть підручників з

американського адміністративного права [185]. У британських виданнях також можна віднайти загальний термін «процес» [177].

Польща, що постає прикладом країн Центральної Європи, ще в другій половині XX століття прийняла базовий нормативно-правовий акт, яким регулюється діяльність публічної адміністрації – Кодекс адміністративного провадження. Відповідно, в юридичній доктрині й підручниках застосовують дефініцію «адміністративне провадження» [183].

Вищенаведений стислий огляд дозволив виробити декілька висновків. Різні держави з прогресивним адміністративним правом застосовують абсолютно різні поняття, аби позначити встановлений законом порядок функціонування публічної адміністрації й судів, що вирішують публічно-правові спори. Різницю можна побачити не тільки між державами, які відносяться до різноманітних правових сімей, однак і в рамках континентальної сім'ї. Іншими словами, зважаючи на історичні передумови розвитку адміністративної доктрини права, кожна країна обирає особистий підхід до базових категорій, які постають предметом даної роботи.

Вищеперераховані поняття адміністративного процесу, адміністративної процедури, адміністративного провадження постають істотними задля точного ототожнення будь-якого явища в рамках правової доктрини. Проте важливішою є ефективність й якість регулювання нормативно-правової природи, яке забезпечується із застосуванням одного з термінів, не кажучи про практику використання правових положень публічною адміністрацією й судами, оскільки застосування відмінних дефініцій у межах нормативно-правових актів вищеперерахованих держав із прогресивним адміністративним правом у кінці призводить до подібного ефекту – відповідної реалізації й захисту прав, законних інтересів і свобод фізичних і юридичних осіб у правовідносинах із публічною адміністрацією.

Повернувшись до нормативних законодавчих актів України, варто зазначити, що спільним знаменником чинного й перспективного законодавства на сьогодні постає дефініція «провадження», яка використовується в нормах

КАСУ, КпАП та проекту Адміністративно-процедурного кодексу. КпАП у даному випадку постає показовим, оскільки об'єднує адміністративний і судовий порядки розгляду окремих справ.

Проте у випадку звернення до суті правових положень, якими визначається порядок функціонування публічної адміністрації й судів, знайти можна спільні й відмінні риси. Юридичне регулювання діяльності публічної адміністрації постає найбільш близьким до судового в таких ситуаціях:

1) провадження в справі адміністративної природи з проведенням слухання в разі, коли необхідно долучити до справи інших учасників провадження (наприклад, адресати й зацікавлені особи) й осіб, якими здійснюється сприяння розгляду справи (наприклад, свідки, експерти, спеціалісти, перекладачі), а також одержати додаткові документи або відомості, провести експертизу або здійснити інші дії підготовчого характеру. Дане правове регулювання можна визнати перспективним, зокрема, в рамках складних адміністративних проваджень із великою кількістю учасників і зацікавлених осіб;

2) адміністративне оскарження – провадження з оскарження акта адміністративного характеру [169, с. 188] до вищого адміністративного органу або посадової особи. Тут має місце спір між фізичною або юридичною особою, з однієї сторони, й уповноваженим органом – з іншої. Через це правові положення, якими визначається порядок реалізації даного провадження, повинні бути цілком наближеними до положень судових кодексів процесуального характеру й впроваджувати належні гарантії захищення свобод, прав й законних інтересів осіб.

Підбиваючи підсумок вищенаведеному, варто зазначити, що у двох вищезазначених проаналізованих ситуаціях у правових відносинах поміж їхніми учасниками існує спір чи інтереси учасників є протилежними. З іншого боку, в більшості проваджень адміністративної природи не виникає спору, а через це потреба в процесуальних правових положеннях деталізованого типу, що є характерними задля регулювання діяльності судових органів, існує не

завжди. Як приклад наведемо такий факт: у разі, якщо фізична особа з досягненням 16 років звернулася із зверненням щодо видачі паспорта громадянина України до Державної міграційної служби, виникнення юридичного спору постає скоріше гіпотетичним (наприклад, у випадку недодержання органом законодавчо встановлених строків на розгляд заяви та видачі паспорта й оскарження бездіяльності даного органу в порядку адміністративного або судового характеру). Таким чином, положення адміністративно-процедурного характеру за такої ситуації не мають бути ускладнюючими по відношенню до порядку надання вищенаведеної послуги адміністративної природи, а навпаки – мають гарантувати особам простоту, зрозумілість й оперативність провадження адміністративного типу.

Здійснюючи аналіз відмінностей поміж правовими положеннями, якими визначається процедура функціонування публічної адміністрації й судів, потрібно зазначити так само головні задачі даних суб'єктів. Визначальним призначенням суспільного типу публічної адміністрації постає реалізація свобод, прав та законних інтересів фізичних й юридичних осіб. Суди, у свою чергу, повинні запроваджувати захист таких свобод, прав та законних інтересів. Ситуації, коли публічна адміністрація має запроваджувати так само й вищенаведений захист, не змінюють головного розподілення задач та функцій, а їх зумовлено більшою ефективністю їхнього здійснення органами публічної адміністрації в окремих ситуаціях.

Відзначати необхідно низку чинників, якими визначається зміст правових положень щодо порядку діяльності органів публічної адміністрації й судів:

- 1) у більшості ситуацій правові відносини, в які вступає органи публічної адміністрації, не постають спірними;
- 2) тільки в певних різновидах проваджень органи публічної адміністрації вступають у спірні правові відносини, які зумовлюють потребу квазісудового різновиду розгляду та вирішення справи адміністративного характеру;

3) основною задачею органів публічної адміністрації постає втілення в життя свобод, прав та законних інтересів осіб, а задачею суду постає захист таких прав [169, с. 189].

Розподілення правових положень на адміністративно-процедурні (якими визначається процедура функціонування органів публічної адміністрації) й адміністративно-процесуальні (якими визначається процедура функціонування адміністративних судів) у німецькому праві є абсолютно логічним, зважаючи на вищенаведені чинники, а також зручність його використання як у законодавстві, так й у практиці, оскільки в протилежній ситуації ми знов повернемося до застосування одного поняття адміністративного процесу в широкому й вузькому значенні, що не можна визнати допустимим з боку формальної логіки.

Об'єднуючою дефініцією задля двох угруповань правових положень доцільно залишити провадження. Таку тезу підтверджує не тільки КпАП, а і Цивільний (ЦПК) [168] та Кримінальний (КПК) [75] процесуальні кодекси України, основним поняттям за текстом яких є безпосередньо провадження.

На думку А. Школика, запропоноване в проекті Адміністративно-процедурного кодексу співвідношення дефініцій адміністративної процедури (що є визначеним законодавством порядком адміністративного провадження) й адміністративного провадження (що постає сукупністю послідовно здійснюваних органом адміністративного характеру дій процедурної природи та прийнятих рішень процедурного типу із розгляду й вирішення справи адміністративного характеру) постає

досить виправданим у ситуації, яка сформувалася в Україні. Дане правове закріплення таких основоположних дефініцій у законодавчому акті загального характеру не постає ідеальним, однак є необхідним, зважаючи на довгу полеміку в українській адміністративно-правовій науці стосовно співвідношення аналізованих термінів [169, с. 190].

Звертаючись до процесуальних кодексів, варто зазначити, що навіть у КПК, в якому статтею третьою визначено основні терміни, можна знайти поняття «кримінальне провадження», однак жодної згадки про «кримінальний процес». Законодавцем було приділено увагу навіть до вужчих за змістом дефініцій, таким як: судове провадження, учасники кримінального провадження тощо.

Професор С.Г. Стеценко визначив три складові елементи адміністративного процесу:

- адміністративно-судовий;
- адміністративно-управлінський;
- адміністративно-юрисдикційний [143, с. 72].

Теза стосовно доцільності застосування понять адміністративної процедури й адміністративного процесу, а також їхнього розмежування в контексті гарантування функціонування органів публічної адміністрації й

судів, відповідно, зумовлена особливістю й великою широтою юридичних відносин, які забезпечуються положеннями адміністративного права. Жодна інша галузь права немає настільки широкого за обсягом предмета правового регулювання та різноманітних юридичних інститутів, якими формується його суть. Часткова неузгодженість із переважаючою у вітчизняній науці позицією може бути подолана з розвитком нових й удосконаленням вже існуючих поглядів. Тим більше, що в рамках кожною базової галузі права може бути сформовано власну правову доктрину, що тільки в ідеалі повністю буде збігатися із загальною теорією [169, с. 191].

У сьогоденній правовій науці розуміння дефініції адміністративної процедури на пряму пов'язують із відповідним поняттям термінів адміністративного процесу, а це значить, що аналізування змісту й ознак адміністративних процедур є в цілковитій залежності від визначення співвідношення досліджуваної дефініції із суміжними категоріями права, такими як терміни адміністративного процесу й адміністративного провадження.

Дефініція адміністративного процесу, адміністративної процедури й адміністративного провадження, не беручи до уваги їхнє активне застосування в теорії адміністративного права й юридичній практиці, все ще не мають точної однозначної дефініції та вимагають уточнення їхнього сутнісного наповнення. Така задача по-різному вирішується українськими й закордонними вченими, що пропонують часом складні, суперечливі, а іноді навіть і взаємовиключні концепції. Таким чином, певні науковці розуміють адміністративні процедури

як виток процесу [151, с. 112–113], деякі, навпроти, процес розуміють через категорію різновиду процедури [20, с. 576], інші ж не вважають за потрібне розмежовувати «процес» й «процедуру», зауважуючи, що ці терміни є рівнозначними [176, с. 6], наступна група науковців взагалі вважає адміністративні процедури складовим елементом адміністративного процесу [2, с. 11; 154, с. 404].

Наразі можна констатувати наявність потреби розмежування дефініцій адміністративного процесу й адміністративної процедури у зв'язку з недоцільністю об'єднання юрисдикційного й позитивного процесу в одну дефініцію, котре не відповідає сучасній трактовці та поняттю діяльності адміністративного характеру, що призводить до знецінення суті й ролі самого терміну «процес» в тому особливому правовому сенсі, що склався історично й постає прийнятим у законодавстві, в науці і на практиці. З іншого боку, уявляється, що дефініція адміністративної процедури має повністю обґрунтовану окрему роль у рамках адміністративно-процесуальної діяльності та її не варто ототожнювати з поняттям адміністративного процесу. Процедуру визначають як початкову форму врегульованості в діяльності окремих органів, яка, за наявності об'єктивної потреби, може перетворитися на більш впорядковану форму, що називається процесом. Отже, категорії адміністративної процедури й адміністративного процесу пов'язані між собою, вони мають близький характер, однак вони все ж є самостійними юридичними термінами. Порівнюючи поняття «адміністративна процедура» й «адміністративний процес», О. Кузьменко було відзначено, що, на противагу процесу, процедуру не можна визначити явищем, що наділено часовою динамікою: в процедурі немає головної детермінанти процесу – подовженості в часовому вимірі [164, с. 694]. Так, процес є перед діяльністю правових суб'єктів щодо реалізації правової регламентації відносин суспільства й реалізації права, а процедурою визначено формалізовану сторону такої діяльності [78, с. 167]. Процедура детермінує процес реалізації учасниками правових відносин юридично вагомих дій, із яких у сукупності і складається правовий процес.

Погоджуючись із вищенаведеною думкою, Т. Коломоєць відзначила, що процедурою не можна визнати рух чи діяльність, вона є тільки процесуальним етапом реалізації розвитку певного явища [16, с. 240].

Однак беручи до уваги дискусію, що повстала стосовно досліджуваної проблеми, вважається за необхідне приділити увагу існуванню в науковій літературі великої кількості дефініцій термінів адміністративної процедури, що зумовлено різноманітними підходами до визначення сутності адміністративного процесу. Зважаючи на той чи інший підхід до визначення категорії предмету адміністративного процесу, певними вченими процедура продовжується розглядатися як різновид процесу, деякі зауважують, що процедура та процес постають тотожними об'єктами юридичної дійсності (через що застосовують наведені поняття як синоніми), третя група науковців (зазвичай прихильники «юрисдикційного» підходу) визначають процедуру через діяльність повноважних владних органів, а під процесом розуміють суто юрисдикційні провадження, а представниками управлінської концепції взагалі пропонується виділити два різновиди діяльності адміністративно-процесуального характеру: адміністративно-процедурну й адміністративно-юрисдикційну [34, с. 171]. Так, Г. Філатовою було визначено адміністративну процедуру через категорію нормативно-правового закріплення (правової моделі) окремих різновидів діяльності, які втілюються в життя в адміністративних правових відносинах та відбиваються в певній правовій формі, що встановлена законодавством [163, с. 92].

В. Галуцько вважає, що адміністративними процедурами є встановлена законом процедура розгляду й розв'язання публічною адміністрацією адміністративних справ індивідуального характеру заради забезпечення свобод, прав й законних інтересів фізичних та юридичних осіб, ефективного функціонування суспільства й країни загалом [15, с. 276]. Ю. Тихоміровим й Е. Талапіною було визначено поняття адміністративної процедури через категорію нормативно врегульованої послідовно здійснюваної діяльності виконавчих органів із втілення в життя прав й зобов'язань, що забезпечує

процедуру розгляду й вирішення справ адміністративної природи [149, с. 4]. О. Миколенко запропонував розглянути адміністративні процедури як врегульовану положеннями адміністративно-процедурного типу послідовність дій суб'єктів діяльності нормотворчого та правозастосовного характеру, структурованих певними процедурними відносинами, стосовно прийняття нормативних актів управління й вирішення справ адміністративної природи [88, с. 29]. Певні вчені визначають адміністративні процедури як виключно зовнішню правозастосовну діяльність державних органів [71, с. 25], інші включають до визначення вищенаведеного терміну так само і процедури внутрішньо організаційного характеру [21, с. 62–63]. Однак усі вищезазначені поняття та визначення адміністративних процедур розглядаються як законодавчо встановлена процедура послідовно вчинювальних дій виконавчих органів, що спрямовано на прийняття управлінських рішень та здійснення повноважень посадових осіб, не пов'язана з розглядом суперечок чи використанням заходів примусу.

Аналізуючи особливості нормативного регулювання адміністративних процедур у деяких державах Східної й Західної Європи, В. Ратніковим було відмічено, що адміністративною процедурою є процесуальна форма правової діяльності уповноважених суб'єктів стосовно досягнення законодавчо передбаченого результату [131, с. 14]. В. Тимощуком, який так само ґрунтується на закордонному досвіді вчень стосовно цього питання, було запропоновано дефініцію «адміністративна процедура» через категорію встановленої законом процедури розгляду й вирішення органами адміністративної природи індивідуальних справ адміністративного характеру [8, с. 24]. Таку ж думку підтримують більшість сучасних учених, розуміючи під досліджуваною категорією встановлену положеннями адміністративно-процесуального типу процедуру діяльності учасників правових відносин стосовно втілення в життя регулювання нормативного характеру в рамках сфери державного управління й розгляду і вирішення окремих справ адміністративної природи [43, с. 134–135], встановлену положеннями

адміністративно-процесуального характеру процедуру розгляду й вирішення індивідуальних справ виконавчими й місцево самоврядними органами, що завершується прийняттям акта адміністративної природи чи укладенням договору адміністративного типу [81, с. 9; 78, с. 167].

Задля найбільш широкого аналізування сутності дефініції адміністративної процедури її слід розглянути з різних боків чи точок зору.

Лексично слово «процедура» прийнято визначати як всяку тривалу, послідовну справу, порядок, обряд [42, с. 526], встановлену, прийняту послідовність дій із метою здійснити чи оформити яку-небудь справу [47, с. 543], офіційний порядок дій, здійснення, обговорення чогось [97, с. 511]. Не беручи до уваги термінологічну тавтологію, вищезазначені визначення поєднують низка спільних ознак, таких як:

- 1) система послідовних дій;
- 2) спрямованість на отримання відповідного результату (оформлення, реалізація, втілення в життя, обговорення, тощо будь-якої справи).

У випадку, коли говоримо про особливу процедуру в рамках сфери адміністративно-правового регулювання відносин у суспільстві, тобто стосовно процедури в її юридичному значенні, то, як вважає О.С. Лагода [82, с. 12], послідовні дії, з яких складаються процедури, мають бути, перш за все, врегульовані правовими положеннями, а по-друге, націлені на отримання відповідного юридичного результату. Даний підхід до дефініції правової процедури, що засновано на ролі терміну «процедура», дає дозвіл сформулювати наукове поняття цієї дефініції.

Із загальної сторони під процедурою розуміється система дій або операцій, завдяки яким здійснюється реалізація того або іншого процесу чи етапу, стадії, яка виражає сутність відповідної технології. Із правового боку, процедура являє собою регламентовану юридичними правовими положеннями процедуру дій чи регулювання певних відносин у суспільстві в рамках сфери правозастосування [34, с. 166].

Юридичну процедуру можна охарактеризувати такими характерними рисами:

- постає попередньо визначеною моделлю її використання в реальному житті, за допомогою якої можна досягти необхідного результату;
- юридична сила. Іншими словами, правові положення, якими визначається процедурна діяльність, як і основні, мають бути закріплені в законодавстві;
- межі регулятивного «впливу» процедурних правових положень. Процедурні правові положення не мають впливу та відношення до сутнісного (внутрішнього) аспекту реалізації головних положень, тільки передбачають зовнішню процедуру їхнього запровадження;
- синхронність. Іншими словами, з виникненням базового положення одразу приймається процедурна. Даною ознакою забезпечується теорія і практика, нерозривність правотворчості й правореалізації;
- законність – відповідність процедури нормативній моделі, що закріплено в нормативному акті;
- демократизм правової процедури має відношення лише до тих, які постають шляхом до втілення в життя владних відносин [82, с. 13; 41, с. 10].

Даною характеристикою розкриваються ознаки процедури, що постають прийнятними й які можна застосувати до всіх правових галузей, зокрема і до адміністративної. У той же час виникає потреба визначення дефініції адміністративної процедури в ролі різновиду правової процедури, стосовно якого нема однозначного погляду, як це не парадоксально, оскільки довгий час науковці-правознавці оперують даною дефініцією, застосовуючи її в монографіях, підручниках, статтях, проте уніфікованого підходу і досі не вироблено. Так, аби зрозуміти, яка думка та позиція постає найоб'єктивнішо-правильною й відповідає новітнім тенденціям розвитку науки адміністративно-правового типу, а також задля сутнісного дослідження даної дефініції, її варто

реалізувати із застосуванням етимологічного й історичного методів, що допоможуть розглянути дискусійну дефініцію з різних сторін [34, с. 166–167].

Використання методу етимологічного типу дає можливість дослідження початкового змісту даних дефініцій. Етимологія слова «процедура» походить від лат. «procedo» – «просуваюсь чи проходжу» [175, с. 234]. В українській і російській мовах дефініція «процедура» з'явилася за допомогою запозичення її французько-мовної трансформації – «procedure», якій притаманне аналогічне значення [78, с. 156]. Зважаючи на те, що територія України знаходилась у складі Російської імперії, а згодом СРСР, даним чином і було сформовано юриспруденцію, історично російське законодавство використовувало термін «процес», а не «процедура», й розглядало в співвідношенні з дефініціями «судове провадження», підтвердженням чого виступають різні нормативно-правові акти, в яких «процес» асоціюється з процедурою розгляду чи розв'язання судових справ [82, с. 10]. Далі під закордонним впливом, зокрема під впливом Німеччини й Франції, адміністративне право виділяється в окрему правову галузь згідно із сучасним розумінням, а з ним – змістовніше окреслюється і предмет процесу адміністративного типу.

Під час радянського періоду правова сутність дефініції «процес» асоціювалася з процедурою розгляду справ у суді, а адміністративним процесом постає:

- сукупність процесуальних правил, на базі яких реалізується діяльність виконавчо-розпорядчого типу;
- порядок використання заходів адміністративного примусу;
- діяльність державних органів, що регламентується законодавством адміністративно-процесуального характеру.

Так, у вищезазначених дефініціях спостерігається суперечність загального і конкретного, тобто загальний термін «процес» іде врозріз із конкретним терміном «адміністративний процес». Такий ж стан стосовно тлумачення даного терміну існує в правовій практиці України. Великим

тлумачним словником сучасної української мови визначено «процес» через категорію судової справи та розгляду судової справи, визначений законодавством порядок діяльності органів слідчого та судового типу під час розгляду певних судових справ [30, с. 997], а в Словнику іншомовних слів визначено вищенаведений термін як визначену законом процедуру діяльності органів слідчого та судового типу під час розслідування й розгляду кримінальних й інших справ; безпосередній розгляд справи судом [141, с. 470]. Українсько-російським тлумачним словником під терміном «процес» розуміється процедура розгляду справ кримінального й адміністративного типу [136, с. 183], а згідно з науковою інтерпретацією процес адміністративної природи – врегульована положеннями адміністративно-процесуального характеру діяльність виконавчих органів, їхніх посадових осіб, інших уповноважених учасників, що спрямована на реалізацію матеріальних положень адміністративного, а також інших правових галузей у момент реалізації проваджень стосовно розгляду та вирішення індивідуальних справ.

Така невизначеність і неузгодженість у визначенні загально- й спеціальноправових дефініцій (правовий та адміністративний процеси) не допомагає практиці правозастосування, а навпаки, порушує засадні принципи побудови правової системи, оскільки неоднозначність визначення й інтерпретації загального і конкретного здійснює порушення внутрішньосистемних зв'язків [34, с. 167].

Етимологія будь-якого терміну невід'ємно пов'язується з історичним аналізом науки, до якої він відноситься, не є виключенням і дефініція адміністративної процедури й адміністративного процесу.

Варто відмітити думку Н.В. Галіциної, яка стверджує, що категорії адміністративного процесу та адміністративної процедури постають різнопорядковими процесуальними поняттями, що відносяться один до одного як ціле й частина. Наступний аспект дослідження має відношення до визначення ролі процедури адміністративної природи в діяльності адміністративно-процесуального характеру [34, с. 168].

Дискусія стосовно дефініції співвідношення поміж адміністративними процесом та процедурою все ще триває, правовій науці не притаманна наявність єдиного, уніфікованого підходу до вирішення даної проблематики [5, с. 153–156; 43, с. 130–131]. Н.Г. Саліщевою було зазначено, що деякі вчені розуміють під процесуальним порядком засіб реалізації положень адміністративного матеріального права, інші обмежують рамки адміністративного процесу порядком реалізації юрисдикції адміністративного типу за індивідуальними справах, треті ж допускають співіснування обох видів [137, с. 11].

Водночас наявність категорії «адміністративна процедура» визнається низкою науковців-правників у сфері адміністративно-правової науки [1; 19; 68; 157; 41]. Як доречно зауважила О.О. Нікольська, адміністративні процедури є реально існуючими процедурними правовими нормами; вони об'єднані в комплекс, що може бути структурованим та систематизованим. І якщо в процесі цієї структуризації виявляться прогалини і протиріччя, це ще не привід заперечувати правовий характер даної групи процедур. Місце для них підготовлено всією системою галузі адміністративного права, без них галузь не буде цілісною і завершеною [94, с. 5].

Безпосередньо дефініція «адміністративна процедура» розуміється науковцями-юристами залежно від того, прихильниками котрого підходу до дефініції терміну «адміністративний процес» вони постають. Як влучно зауважила А.О. Павлушина, адміністративісти як ніхто інший бачили, що за межами «традиційного» чи подібного процесу вирішення правового спору полягає значна область позитивної діяльності держави, її органів, інших суб'єктів права, також врегульована «організаційними», «процедурними», «процесуальними» нормами [99, с. 18].

Так, Ю.П. Битяком й В.В. Зуєм, що постають прихильниками концепції широкого розуміння процесу адміністративної природи, вказується, що адміністративним процесом постає відповідна процедура, яка виникає в межах, що встановлені процесуальними положеннями права, а їхній комплекс складає

провадження. Комплекс різних різновидів проваджень складає адміністративний процес [24, с. 165].

Адміністративними процедурами, як вважає Л.Л. Попова, постають процедури реалізації різноманітних категорій позитивної діяльності управлінського характеру (наприклад, процедури нормотворчої й контрольної діяльності, гарантування прав та зобов'язань громадян й організацій в рамках сфери управління), а також процедури, що пов'язано з організацією роботи апарату виконавчих органів. Цю діяльність визначають як організаційно-процедурну, яка реалізується виконавчими органами в момент реалізації власних функцій [104, с. 222]. А.І. Філатовою адміністративна процедура визначається через закріплення нормативного характеру окремих різновидів діяльності, які реалізуються в рамках адміністративних правових відносин та виражаються у визначеній формі, що встановлено законодавством [163, с. 92].

Ті науковці, що підтримують юрисдикційний підхід, заперечують всяку імовірність широкого, уніфікованого розуміння правового процесу на тій основі, що так вихолощується все багатство традиційного правового процесу. Як приклад наведемо думку С.С. Алексєєва, який зауважує, що не будь-яка врегульована законом процедура виконання правових дій може називатися процесом у тому особливому правовому значенні, що склався історично в законі й в науці, і що поєднання правових процедур діяльності всіх органів держави під рубрикою «процес» знекровлює даний багатий й змістовний термін [18, с. 122].

Подібну правову думку поділяє і В.О. Тарасов, який зауважує, що процесуальною формою діяльності зазвичай користуються судові органи. Діяльність інших органів держави – наприклад, правоохоронна, оперативно-виконавча – вміщує тільки певні риси процесу, і тут правильніше казати не про процес, а скоріше про процедуру в їхній діяльності. У термінах «процедура» та «процес» різниця полягає не лише в термінології, а й у формі, в якій має бути розв'язано конкретну справу. Процедурою є не лише форма початкового характеру урегульованості в діяльності певних органів, яка в разі існування

об'єктивної необхідності може перерости у форму, що носить назву «процес». У разі припущення змішування питань, що аналізуються, знецінюється термін «процес» у тому соціальному, правовому сенсі, що склався історично в науці, в законодавстві та на практиці [150, с. 40 – 41].

Здійснивши аналіз наукових поглядів, констатуємо, що наразі утворилося декілька підходів до дефініцій терміну «процедура» в залежності від концепції предмету процесу адміністративної природи (юрисдикційної, управлінської чи судочинної). Деякі науковці під процедурою розуміють різновид процесу, інші вважають терміни «процедура» та «процес» тотожними об'єктами юридичної дійсності та застосовують обидві дефініції як синоніми. Ті науковці, що підтримують юрисдикційну концепцію адміністративного процесу, розуміють під поняттям «процедура» діяльність повноважних владних органів позитивної управлінської природи, а процес вони визначають як суто провадження юрисдикційного типу. Прихильниками управлінської концепції щодо поняття «процес» зазначається, що процес має у своєму складі два види: юрисдикційні й адміністративні процедури [34, с. 171].

Як вважає Е.Ф. Демський [43, с. 131], до дефініції таких понять й їхніх співвідношень найдоречнішою постає думка В.П. Тимощука щодо того, що терміни процедури й провадження співвідносяться як статика та динаміка. Іншими словами, процедура являє собою законодавчо встановлений порядок розгляду й вирішення справи, а провадженням є безпосередньо процес розгляду й розв'язання визначеної справи [158, с. 198].

Із боку співвідношення адміністративних процедури й процесу загалом О.В. Кузьменко зазначила, що в рамках процедури, на противагу процесу, не є можливим знайдення умов, якими забезпечується трансформація вихідного пункту, адже процедурі не притаманна основна детермінанта процесу – подовженість у часі. Інакше кажучи, процес характеризується рисами (наприклад, динамікою, безперервним рухом), що зображується в послідовних переходах від одного до іншого стану, а процедуру визначено через дискретність даного руху. Процедура, навпаки, не постає явищем, що наділено

часовою динамікою [78, с. 167]. Підводячи попередній підсумок, варто відмітити, що процедуру можна детермінувати через категорію порядку реалізації учасниками правових відносин юридично значущих дій, які в комплексі становлять процес юридичного характеру [77, с. 15]. Т.О. Коломоєць, на підтримку вищенаведеної позиції О.В. Кузьменко, вважає, що процедурою не можна визнати рух чи діяльність, нею постають виключно процесуальні етапи. Іншими словами, процедурою постають розташовані на часовому відтинку віхи, від і до яких реалізується розвиток явища, його прогрес чи регрес [16, с. 240].

Не кожна адміністративна процедурна дія може бути віднесена до адміністративного процесу, а значить, не кожна входить до структури процесу. Так, ще раз констатуємо різнопорядковість термінів «адміністративний процес» й «адміністративна процедура».

Процедура – це самостійне цілісне правове утворення, яке регламентується правовими положеннями, визначає порядок реалізації учасниками правових відносин юридично та соціально істотних дій й створює умови для виконання нормативного регулювання правовідносин у суспільстві.

Таким чином, підводячи підсумок вищенаведеним визначенням, адміністративну процедуру визначимо через категорію встановленого положеннями права адміністративно-процесуальної природи порядку діяльності учасників правових відносин публічної адміністрації стосовно втілення в життя регулювання нормативно-правового типу у сфері публічного управління та розгляду і вирішення визначених справ адміністративної природи.

Так, на основі здійсненого аналізування можна виділити такі ознаки процедур адміністративного типу:

- адміністративну процедуру використовують у публічній сфері. Завдяки адміністративним процедурам можна врегулювати «внутрішні» організаційні прояви повноважень органів публічної влади та «зовнішні»

прояви повноважень даних органів, тобто прийняття рішень стосовно справ індивідуального характеру, що має роль задля приватних осіб через реалізацію їх прав й інтересів законного характеру;

– адміністративними процедурами регулюється порядок втілення в життя правозастосувальної діяльності. Використання права важливе в разі, коли законодавство має діяти, враховуючи ті чи інші конкретні обставини, які вимагають встановлення й контролювання. Застосуванням права постає істотна сторона діяльності органів держави з реалізації законів та інших юридичних актів, під час якої видаються інші акти, для яких характерною є, головним чином, організаційна природа;

– адміністративними процедурами охоплюється управлінська діяльність позитивного типу спрямованості, іншими словами – діяльність, що спрямована на утворення умов задля ефективної реалізації прав, свобод та інтересів фізичних й юридичних осіб. Безпосередньо «позитивна» сторона адміністративної діяльності отримує юридичне закріплення за допомогою адміністративних процедур.

Зацікавлені особи й владні суб'єкти, які приймають участь у процедурах адміністративної природи, вступають у регулятивні процесуальні правові відносини, в яких суб'єкт публічного управління є не арбітром, а організатором, яким забезпечується реалізація у сфері публічного управління прав чи зобов'язань зацікавленої особи, що передбачені певними матеріальними правовими положеннями;

– адміністративними процедурами встановлюється певний порядок реалізації дій. Завданням адміністративних процедур постає впорядкування діяльності уповноважених владних органів й усіх зацікавлених осіб. Причому дане впорядкування має кінцевою ціллю якість та ефективність вищого рівня роботи органів держави, створюючи умови належного здійснення публічною адміністрацією власних завдань та функцій. Отже, процедурні правові положення мають становити основу діяльності публічно-владних органів;

– для адміністративних процедур характерною є наявність особливого суб'єктного складу. Одна сторона в рамках адміністративних процедур завжди є органом держави чи її посадовими особами, що наділені владними повноваженнями;

– адміністративними процедурами закріплюються адміністративно-процесуальні норми, які врегульовують використання матеріальних положень адміністративного права й інших галузей (наприклад, господарського, фінансового тощо) [34, с. 173–174].

Погодитися слід із поглядом Ю.О. Тихомирова щодо того, що під час вибору підстав задля введення адміністративних процедур необхідно враховувати стійкість відносин у суспільстві, повторюваність дій та характер функцій управлінських органів і їхніх відносин з іншими суб'єктами права [160, с. 617]. Адміністративні процедури, створюючи умови задля втілення в життя правових положень, встановлюють однакові правила реалізації типових, стандартних, повторюваних дій.

Якщо головним завданням процесу адміністративної природи постає захист та охорона права, то завданням адміністративних процедур – сприяння реалізації прав та інтересів законного типу. Процедурні положення мають складати базу позитивної діяльності виконавчих органів. Чітке встановлення процедур адміністративного типу сприяє утворенню комфортних умов взаємодії громадян та органів держави, створенню умов ефективного функціонування структур виконавчого характеру, прозорості підготовчого процесу і прийняття рішень управлінської природи, обмеженню свавілля адміністративного типу і зловживань із боку посадовців.

Таким чином, зважаючи на все вищевикладене й проведене системне аналізування сутності терміну адміністративної процедури, можна сказати, що адміністративна процедура являє собою встановлений законом процес, що спрямовано на прийняття органами адміністративної влади адміністративних актів або укладення адміністративно-правових договорів, на розгляд і

вирішення конкретних індивідуальних адміністративних справ у сфері публічного управління [144].

Підводячи підсумки даному розділу, варто зауважити на необхідності задля оптимального функціонування відносин поміж органами публічної адміністрації та приватними особами прийняття нормативно-правового акту, яким би регулювалися всі вищенаведені основоположні й проблемні категорії адміністративних процедур, їхнє здійснення тощо. Даний акт повинен ґрунтуватися на принципах адміністративного права. Кодифікація постає найбільш оптимальним способом систематизації, оскільки завдяки уніфікації розрізнених наразі адміністративних процедур та впорядкуванню розгляду різноманітних справ можна оптимізувати управлінський апарат органів держави, а також викладення процедурних правил в єдиному документі істотно полегшить процес правозастосування фізичними і юридичними особами [146].

Один такий законодавчий акт дає можливість заміни (уніфікації) різних, часто суперечливих процедур у десятках різноманітних законів і підзаконних актів. Таким чином, замість застосування багатьох нормативних актів єдині процедурні положення викладаються в одному законодавчому акті. Дане юридичне поле стає зрозумілішим як звичайному громадянину, іноземному інвестору, так і самій публічній адміністрації [156, с. 23].

1.2. Правове регулювання адміністративних процедур: особливості та тенденції нормотворення

Істотною проблематикою, що затримує розвиток досліджуваного інституту, постає відсутність нормативного акту, яким би впорядкувалися всі питання адміністративно-процедурного типу. Головні норми, що регламентують процедуру адміністративного типу, закріплюються в Основному законі України – Конституції. Положеннями статті 19 основного закону

встановлюється, що правовий порядок ґрунтується на засадах, згідно з якими ніхто не може бути примушений робити те, що законодавством не передбачено. Державні та місцево-самоврядні органи, їхні посадові особи повинні діяти тільки на підставі, в межах повноважень й у спосіб, які передбачені Основним законом й іншими українськими законами [73]. Дане положення окреслює принципові засади відносин органів держави із фізичними особами. Як відомо, роль Основного закону полягає в тому, що вся решта законодавчих актів повинна відповідати її нормам та приписам, інакше їх буде визнано неконституційними. Головним положенням адміністративної процедури в рамках Конституції можна вважати статтю 40, якою закріплено, що всі мають право направляти індивідуальні й колективні письмові звернення чи особисто звертатися до державних, місцево-самоврядних органів і їхніх посадових чи службових осіб, що мають розглянути звернення, а після дати обґрунтовану відповідь у строк, що встановлено законодавством [10, с. 14].

Наразі існує тільки проект Адміністративно-процедурного кодексу (АПК), згідно з положеннями якого адміністративною процедурою є порядок провадження адміністративної природи, що визначено законодавством, а безпосередньо адміністративне провадження постає сукупністю послідовно здійснюваних органом адміністративного різновиду процедурних дій і прийнятих рішень щодо розгляду й вирішення справи адміністративного типу, яка закінчується прийняттям акта адміністративної природи та його втіленням у життя [128]. Із вищенаведеного розуміємо, що проектом кодексу визначається адміністративна процедура через категорію сукупності дій публічно-адміністративного органу, що має на меті прийняття певного акту, втілення в життя такого рішення.

У багатьох нормативних актах закріплюються адміністративні процедури здійснення відповідних прав фізичних і юридичних осіб. До таких актів відносимо закони України:

- 1) «Про ліцензування видів господарської діяльності»;

2) «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань»;

3) «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» тощо [31, с. 152].

Наведені законодавчі акти здійснюють регулювання процедури державної реєстрації фізичних осіб-підприємців, юридичних осіб і громадських формувань, яким не притаманна наявність статусу юридичної особи, ліцензування їх діяльності, визначення правових й організаційних засад функціонування дозвільної системи в рамках сфери господарської діяльності та реалізують встановлення порядку діяльності дозвільних органів, що уповноважені видати дозвільні документи. Реєстраційна процедура певних учасників правових відносин у господарській сфері встановлюється законодавчими актами: законами «Про громадські об'єднання», «Про благодійну діяльність та благодійні організації», «Про політичні партії в Україні». Інше угруповання нормативно-правових актів процедурної природи складають ті, що здійснюють регулювання процедури реалізації контролювання (нагляду), зокрема, і в рамках сфери господарської діяльності. Таким чином, законом «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [124] визначаються засади правового й організаційного характеру, базові принципи та порядок реалізації нагляду (контролювання) держави в рамках сфери господарської діяльності, компетенція органів нагляду (контролювання) з боку держави, їхніх посадових осіб та права, зобов'язання й відповідальність господарюючих учасників у момент реалізації нагляду (контролювання) з боку держави [10, с. 16].

Положеннями статті 1 закону «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» встановлюється, що дозвільною (погоджувальною) процедурою постає комплекс дій, що реалізується адміністраторами й органами дозвільного характеру в момент здійснення погодження, оформлення, надання висновків тощо, що передують отриманню дозвільного документа [112]. Процедурою постає, на нашу думку, не тільки комплекс дій, а й порядок їх

здійснення до видачі акту адміністративної природи чи ж прийняття рішення. Так само вищенаведеним законом визначається, що процес проведення дозвільної (погоджувальної) процедури, переоформлення й анулювання дозвільних документів, що відносяться до повноважень місцево-самоврядних органів, встановлюється їх же рішенням, а в певних ситуаціях, що передбачені законодавством, – на основі типових порядків, які затверджуються КМУ. Вищенаведене може утворити нерівні умови щодо господарюючих учасників різних українських регіонів та дати підстави задля реєстрації бізнесу в певних вищевизначених містах або районах, де є найбільш сприятливі умови або лояльна політика місцево-самоврядного органу стосовно ведення бізнесу. Тому слід зазначити, що наразі існує потреба прийняття Адміністративного процедурного кодексу чи закону щодо адміністративної процедури, яким би було врегульовано дані питання.

Певні норми та приписи стосовно регламентації адміністративних процедур як правової категорії державної та громадської взаємодії визначено Конституцією України [73], законами України «Про адміністративні послуги» [108], «Про звернення громадян» [122], Стратегією реформування державного управління України на 2016–2020 роки [46], рішеннями Конституційного Суду України та Верховного Суду.

Окрім того, наразі існує низка рекомендацій Комітету міністрів Ради Європи щодо категорії адміністративної процедури, проте вони не мають обов’язковості [100, с. 114].

Головною характерною рисою законодавчого розвитку, зокрема й адміністративного, в країнах демократичного типу постає спрямованість розвитку на гарантування прав й інтересів громадян законного типу в рамках відносин держави і її органів. Однією з найбільш важливих гарантій вищенаведеного є точна регламентація процедурної сторони правовідносин між особами та державою. За даної ситуації службовець адміністрації діє не самовільно, а за точно встановленим порядком. Вищенаведене гарантує рівність фізичних осіб перед положеннями закону, оскільки до всіх побідних

справ використовується спільна процедура. Окрім вищезазначеного, варто відмітити, що існування процедури, яка встановлена законодавчо, постає базою по відношенню до реалізації контролювання, зокрема судового, законності в діяльності владних органів [8, с. 5].

Правова база захисту свобод, прав і громадських інтересів під час реалізації адміністративних процедур засновується, перш за все, на нормах Конституції. Наприклад, положеннями статті 3 Основного закону визначається, що найбільшою та вищою цінністю соціального характеру в Україні є люди, їх життя та здоров'я, честь, гідність, недоторканність та безпека, а затвердження й гарантування людських прав та свобод постає основним державним зобов'язанням. За допомогою закріплення фундаментальних людських цінностей у рамках Основного закону Україна приєдналася до бачення цього питання Європи та світу, закріпила загальнолюдське вирішення такого питання у вигляді обов'язкових для держави та решти суб'єктів відносин у суспільстві.

Положеннями ст. 40 Конституції закріплюється, що всім належить право на спрямування індивідуальних й колективних письмових звернень чи особисте звернення до державних, місцево-самоврядних органів й їхніх посадових, службових осіб, що мають розглянути звернення, а після дати обґрунтовану відповідь у строк, що встановлено законодавством. Норма ст. 55 Основного закону гарантує кожному право на оскарження рішень, дій або бездіяльності державних, місцево-самоврядних органів, їхніх посадових, службових осіб до суду [73].

Окрім Основного закону, до правової основи регламентації реалізації адміністративних процедур у нашій державі також можна віднести закон «Про звернення громадян» [122], укази Президента України «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» [125], постанову КМУ «Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування,

об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації» [114].

Поруч із вищенаведеними актами існує ще низка підзаконних нормативних актів, що зумовлено відомчою особливістю органів, якими їх було видано, зокрема: Порядок розгляду звернень та організації особистого прийому громадян у Державній фінансовій інспекції України та її територіальних органах [119]; Положення про порядок роботи зі зверненнями громадян і організацію їх особистого прийому в системі МВС України [117]; Порядок розгляду звернень та організації особистого прийому громадян у Міністерстві юстиції України, його територіальних органах, підприємствах, установах та організаціях, що належать до сфери його управління [120]; Порядок роботи з документами в органах державної виконавчої служби [118]; Інструкція про порядок розгляду звернень громадян, їх особистого прийому в Міністерстві охорони навколишнього природного середовища [116]; Інструкція про організацію розгляду звернень та проведення особистого прийому громадян у Міністерстві оборони України та Збройних Силах України [115] тощо. Варто відмітити, що певні з вищенаведених нормативно-правових актів навіть не було опубліковано в провідних юридичних виданнях. З іншого боку, в зазначених вище нормативно-правових актах можна побачити певні характерні риси стосовно реєстрації, розгляду, збереження й інших процедур щодо громадських звернень, що не повсякчас мають доцільний і обґрунтований характер.

Аби покращити обставини, Концепцією адміністративної реформи [74, с. 45] було передбачено прийняття Адміністративно-процедурного кодексу [128], яким було б закріплено стандарти демократичного європейського типу в рамках відносин громадян із виконавчими та місцево-самоврядними органами.

На спеціальну увагу заслуговує акт із загальним процедурним характером – Закон України «Про звернення громадян» [122]. Проведений аналіз засвідчує, що правом звертатись до державних й місцево-самоврядних органів за приписами статті першої вищенаведеного закону, крім громадян України, володіють також особи, які не постають громадянами нашої країни, однак

законно перебувають на українській території. Із цієї нагоди в рамках наукової літератури вчені відмічають, що право на звернення постає невідчужуваним та не має бути пов'язаним із перебуванням (законного характеру або ні) на території тої чи іншої країни.

Інший вид запитання полягає в тому, що особа повинна відповідати за перебування незаконного типу на території нашої країни, однак позбавити таку особу вищезазначеного права не є допустимим. На жаль, закон «Про звернення громадян» залишає поза увагою звернення юридичних осіб [107, с. 146].

Вищезазначеним законом дія поширюється і на розгляд звернень не тільки державними й місцево-самоврядними органами, їхніми посадовими особами, а і підприємствами, організаціями різноманітних форм власності та ЗМІ.

Положеннями статті 3 вищенаведеного закону встановлено такі категорії громадських звернень:

- пропозиції (зауваження), в змісті яких наводяться поради, рекомендації стосовно функціонування державних, місцево-самоврядних органів, їхніх посадових осіб, покращення відносин у суспільстві, умов громадського життя тощо;

- заява (клопотання), сутність яких полягає в проханні громадян сприяння стосовно втілення в життя закріплених Основним законом й чинним законодавством прав й інтересів чи відновлення порушеного чинного законодавства або недоліків у діях підприємства, установи чи організації;

- скарги, в змісті яких особою зазначається вимога щодо поновлення прав та захищення інтересів громадян, що було порушено діями чи бездіяльністю державних, місцево-самоврядних органів тощо.

Цікавим можна визнати також питання щодо використання мови звернень. У рамках ст. 6 вищезазначеного закону зазначається, що мова звернення – українська або інша, що є прийнятною по відношенню до сторін. Проте бувають ситуації, коли однієї прийнятною для обох сторін мови не існує. І

хоча Закон не покладає на суб'єкта розгляду звернення обов'язку забезпечення перекладу звернення, однак закріплює істотну юридичну пересторогу щодо заборони відмови в прийнятті звернення через незнання мови звернення (абз. 2 ст. 7 закону). Так, досить логічно передбачити, що суб'єктам звернення можна звернутися зі зверненнями будь-якою мовою, а орган держави має дане звернення прийняти та, за наявності необхідності, зробити переклад власними силами.

Відповіді на звернення та рішення у відповідності до закону «Про звернення громадян» прийнято оформляти мовою згідно з вимогами законодавства щодо мов. Дані відповіді й рішення можна викласти в перекладі мовою звернення заявника. Стосовно інших мов законодавством не покладено будь-яких зобов'язань щодо забезпечення перекладу рішень на виконавчі органи.

Згідно з положеннями ст. 17 зазначеного закону термін подання скарги становить рік від дня винесення оскаржуваного рішення, однак не пізніше 1 міс. із часу ознайомлення з винесеним рішенням. Відповідно до приписів статті 20 термін розгляду звернень лічиться з моменту їхніх надходжень. Причому максимальним термін розгляду звернення в Україні не має бути більшим, ніж 45 днів.

Звернемо увагу на те, що досліджуваним законодавчим актом встановлюються в рамках положень ст.ст. 10, 18 гарантії прав суб'єктів звернення під час розгляду таких звернень, що проявляється в таких приписах й положеннях:

- з'ясування даних щодо особи, які не мають відношення до звернення, є неприпустимим;
- за бажанням, що висловлено усно чи зазначено письмово, прізвище, місце проживання і місце роботи особи, що подала звернення, не можна розголошувати;

- надано можливість безпосередньо особі, якою здійснювалася перевірка скарги, викладати аргументи й брати участь у процесі перевірки скарги, в її розгляді; усно чи письмово висловлювати вимогу стосовно таємниці опрацювання скарги; вимагати відшкодування збитків у разі, якщо вони є результатом порушень порядку, що встановлено для опрацювання скарг.

Досить чітко українське законодавство визначає зобов'язання державного й місцево-самоврядного органу, підприємства, організації, установи, ЗМІ, громадського об'єднання, їхніх керівників і посадових осіб стосовно опрацювання та реакції на заяви та скарги, до яких, зокрема, у відповідності до положення ч. 1 ст. 19 аналізованого закону відноситься:

- об'єктивна, всебічна та вчасна перевірка заяви та скарг;
- недопущення безпідставної передачі опрацювання заяви чи скарги іншим органам;
- у випадку визнання заяви чи скарги необґрунтованою – роз'яснення порядку оскарження прийнятого за нею рішення;
- складання вмотивованої постанови у випадку прийняття рішення щодо обмежень доступу громадянина до визначеної інформації під час розгляду заяви чи скарги;
- за бажанням громадянина – запрошування його на засідання певного органу, яким буде досліджуватися та розглядатися заява чи скарга;
- відміна чи зміна оскаржуваних рішень у ситуаціях, що передбачені положеннями законодавства; у випадку, коли вони не відповідають нормам досліджуваного закону чи інших нормативних актів, невідкладно вжити заходів із припинення дій неправомірного характеру, виявлення, усунення причин й умов, що сприяли порушенню;
- забезпечення поновлення порушених прав, реальне здійснення прийнятих через заяву чи скаргу рішень;
- письмове повідомлення громадянина щодо результатів опрацювання заяви чи скарги та суті затвердженого рішення;

– за проханням громадянина – протягом місяця за місцем проживання особи доведення прийнятого рішення до відома місцево-самоврядного органу, трудового колективу або громадського об'єднання;

– вжиття заходів стосовно відшкодування в порядку, що встановлено положеннями закону, матеріальних збитків у випадку, коли їх було завдано особі через ущемлення її прав та інтересів, що гарантуються законодавчо, вирішення питання стосовно відповідальності осіб, через вину яких було допущено порушення;

– особисте організування та перевірка стану опрацювання заяв та скарг, вжиття заходів стосовно усунення причин, якими вони породжуються, систематичний аналіз та інформування населення щодо ходу даної діяльності [122].

Нижче пропонується дослідити деякі положення та новели проекту АПК України, серед яких, як зазначено вище, є визначення терміну «адміністративна процедура». Наступною істотною юридичною новелою проекту АПК постає уніфікований виклад головних принципів реалізації адміністративних процедур. Поруч із загальними принципами процесу адміністративного типу (наприклад, законності, об'єктивності, гласності, рівності перед законом тощо) істотної ролі набуває закріплення проектом АПК принципів:

- верховенства права;
- презумпції правомірності дій і вимог суб'єкта звернення;
- гарантування юридичного захисту;
- застосування повноважень із визначеною метою;
- неупередженості органу адміністративної природи та його добросовісності, розсудливості;
- пропорційності;
- ефективності;
- гарантування права особи на участь у провадженні адміністративного характеру.

На думку Л.Є. Кісиль, перевагами проекту АПК є такі положення:

- розширене коло осіб, яким належить право подання звернення.

Оскільки використане в ньому поняття «особа» зараховує до свого складу не тільки фізичних осіб, якими було досягнуто повноліття і не визнано судом недієздатними, а так само до досягнення такого віку в справах щодо відносин публічно-правового характеру, в рамках яких вони згідно із законодавством можуть бути суб'єктами, – однак і юридичних осіб, зокрема й іноземних, що мають право- та дієздатність відповідно до положень Цивільного кодексу України;

- чіткіша та логічніша структура понятійного апарату, враховуючи такі міркування:

а) оскільки фізичні й юридичні особи заради вирішення фактичних обставин щодо їх життєдіяльності направляють звернення до виконавчих, місцево-самоврядних органів, їхніх службових й посадових осіб, то істотної ролі набувають перш за все поняття в проекті АПК термінів «адміністративна справа» й «адміністративний орган»;

б) точно визначені підстави щодо порушення провадження з адміністративної справи – подання заяви або скарги, ініціатива суб'єкта з повноваженнями;

в) вибудована процедура просування послідовних дій: «дія чи бездіяльність» – «адміністративні процедури» – «провадження з індивідуальної адміністративної справи» – що мають на меті досягнення визначеного правового результату прийняття рішення процедурної природи, акту адміністративного характеру або рішення за скаргою;

- закріплюється визначення терміну «адміністративна послуга» через категорію прийняття на базі законодавчого акту за зверненням фізичної чи юридичної особи акту адміністративної природи, що спрямовано на здійснення й захищення її прав та інтересів, що встановлюються законом, та/або на здійснення особою зобов'язань, які визначено законодавством (наприклад,

одержання ліцензії, сертифікату, інших дозвільних документів, процес реєстрації, тощо) [107, с. 149–150].

Підводячи підсумок, зазначимо, що проведене аналізування наукових джерел та чинного українського законодавства стосовно реалізації адміністративних процедур засвідчує, що адміністративно-процедурне законодавство України – як правило, підзаконне – наразі має недостатньо збалансований характер та не повністю відповідає стандартам адміністративних процедур європейського типу [147].

Покращити ситуацію в Україні можна за допомогою ухвалення окремого нормативно-правового акту щодо адміністративних процедур, що дасть можливість інтегрування адміністративного законодавства України до законодавства Європи.

1.3. Класифікація адміністративних процедур

Класифікацію процедур адміністративного типу можна охарактеризувати низкою критеріїв розподілення за широким колом характерних рис. Згідно з класифікацією адміністративних процедур у науці адміністративно-правової природи їх можна поділити на процедури:

- в справах стосовно громадських звернень;
- у справах щодо адміністративних правопорушень;
- заохочувального характеру;
- дозвільно-реєстраційного типу;
- контрольно-наглядової природи;
- установчого характеру;
- стосовно підготовки й прийняття актів управлінської природи;

- з приводу використання заходів припинення адміністративного типу;
- стосовно документообігу й діловодства;
- стосовно кадрової роботи;
- з приводу процесу організації діяльності внутрішньо апаратного характеру;
- стосовно звернень юридичних осіб із приводу управлінської складової частини тощо [38, с. 87–88].

Стосовно класифікації категорії «адміністративна процедура», то наразі є різноманітні підходи вчених, що використовували різні критерії. Аби виділити окремі види процедур і їхню змістову характеристику, застосовуються різноманітні наукові підходи. Таким чином, вирізняються й умови їхньої типологізації, оскільки класифікувати процедури, які існують у даній сфері правових відносин, можливо за великою кількістю різноманітних основ [86, с. 62].

У практиці європейських країн процедури адміністративного типу прийнято поділяти на непозовні й позовні. Критерій даної класифікації виокремлює також спір у відносинах поміж органом адміністративної природи та приватними особами. Непозовною процедурою адміністративного характеру є порядок вирішення справ адміністративного типу, якими не передбачається «юрисдикційний» розгляд спору. Спірна процедура адміністративного характеру являє собою порядок обговорення й вирішення органом адміністративної природи спору, іншими словами – те, що вітчизняне право називає оскарженням адміністративного типу [55].

Акт оскарження адміністративної природи припускає наявність двох механізмів оскарження адміністративного характеру – подання:

- 1) заперечень (вимог проти розпорядження від органу адміністративного типу, яким було видано розпорядження);

2) адміністративних апеляцій (вимог проти розпорядження від іншого органу адміністративної природи, ніж той, яким було видано розпорядження) [27, с. 215].

Традиційним підходом до класифікації процедур адміністративного характеру є їхній розподіл у залежності від характеру адміністративної справи на юрисдикційні й неюрисдикційні [142, с. 266; 35, с. 55].

Процедури юрисдикційного характеру спрямовуються на вирішення справ щодо адміністративних правопорушень й інших правових конфліктів. Їх пов'язують із вирішенням правових справ, реалізацією захисту порушених інтересів та відновленням порушених прав [14, с. 489–492].

Характерними рисами юрисдикційних процедур постають:

- порядок діяльності органів юрисдикційного типу;
- процес регулювання порядку взаємних відносин сторін у конфлікті;
- змагальність сторін;
- регулювання порядку використання санкцій положень матеріального характеру;
- великий ступінь юридичної регламентації;
- кінцева мета - затвердження правозастосовчого акту.

Натомість характерними рисами, за допомогою яких вирізняються процедури неюрисдикційного типу, постає відсутність санкцій під час правового регулювання; встановлена процедура діяльності публічно-адміністративних органів; відсутність спору, що веде до потреби втілення в життя діяльності адміністративно-управлінського типу – до прийняття адміністративних юридичних актів індивідуального характеру.

Поміж процедур юрисдикційного типу можна виокремити процедури:

- в справах щодо адміністративних правопорушень;
- в адміністративних судах стосовно процедури оскарження рішень, діянь органів держави і їхніх посадових осіб;
- дисциплінарного характеру;

- які пов'язано з розглядом скарг приватних осіб стосовно діяльності владних органів і їх уповноважених осіб [142, с. 267].

Процедури неюрисдикційного типу спрямовано на вирішення справ щодо відносин позитивного характеру, які виникають під час діяльності виконавчо-розпорядчої природи органів держави. Це порядок діяльності публічної адміністрації, що встановлено законодавством та не пов'язано з використанням санкцій, що полягає у використанні регулятивних норм позитивного матеріального права. Процедури адміністративної природи, яким притаманна наявність неюрисдикційного характеру, зароджуються під час діяльності виконавчо-розпорядчого типу уповноважених владних органів. До даної категорії процедур відносяться процедури:

- нормотворчого характеру (діяльність владних органів чи їх посадових осіб стосовно розроблення й затвердження юридичних актів);
- правозастосовного типу (діяльність владних органів чи їх посадових осіб стосовно розгляду справ адміністративної природи з використанням положень адміністративного права);
- реєстраційної природи (діяльність владних органів чи їх посадових осіб стосовно офіційного визнання законності певних діянь або нормативних актів);
- атестаційного типу (діяльність із приводу визначення відповідності об'єктів атестації вимогам, що є необхідними задля функціонування у визначеній сфері);
- контрольно-наглядового характеру (діяльність стосовно реалізації контролювання й нагляду в рамках сфери публічного управління тощо) [142, с. 267].

Одним із різновидів процедур адміністративного типу постають процедури заохочувального характеру, що встановлюються положеннями адміністративного права й постають формою здійснення заохочувального методу, порушуються на основі існування заохочувального вчинку та

клопотання стосовно заохочення певної особи, вчинюються за неодмінного фігурування публічно-адміністративного органу, здійснюються за обмеженою участю зацікавленої особи.

Д.А. Козачуком [63] адміністративні процедури заохочувального характеру поділяються в залежності від:

- територіальних меж використання заохочення: на процедури загальнодержавного, регіонального та локального рівня;
- характеру відносин управлінської природи, в яких використовується заохочення: на процедури горизонтального й вертикального типу;
- сфери використання заохочення: на процедури загального, відомчого та спеціального характеру;
- суб'єкту ініціювання: на процедури субординаційної й реординаційної природи;
- обсягу процедурних дій: на прості й складні;
- спрямованості процедури: зовнішнього й внутрішнього характеру.

Наразі варто звернути увагу на думку С.Г. Братель, що визначає адміністративну процедуру за допомогою категорії визначеного законодавством порядку комплексу послідовно здійснюваних органом адміністративного типу процедурних дій та затверджених процедурних рішень щодо розробки й розв'язання справи адміністративного характеру, що закінчується прийняттям акту адміністративної природи та його втіленням у життя [27, с. 216].

За аналогією адміністративні процедури характеризуються за допомогою таких ознак:

- комплекс послідовних дій, який регулюється правовими положеннями й структурований певними правовими відносинами;
- логічність дій, які об'єднано спільною ціллю;
- структурна ієрархічність;

- динамічність й обслуговуюча природа [87, с. 58–62].

Обслуговуюча природа процедур адміністративного характеру підтверджує те, що вони функціонують у рамках сфери публічного управління.

С.Д. Хазанов поділив на такі угруповання процедури:

- організації внутрішнього типу щодо публічної адміністрації;
- взаємодії поміж учасниками відносин публічно-адміністративного типу;
- взаємодії публічної адміністрації з фізичними й юридичними особами [166, с. 58].

У той же час І.М. Лазарєвим виокремлено адміністративні процедури, що уповноважені здійснювати виконавчі органи, зокрема процедури:

- правопредставницького типу;
- що пов'язано з гарантуванням здійснення зобов'язань громадянами і їхніми організаціями;
- ліцензійно-дозвільної природи;
- реєстраційного характеру;
- контрольно-наглядового типу;
- державно-заохочувальної природи [83, с. 16].

Згідно з рівнем врегульованості процедури адміністративного характеру поділяються на звичайні і спрощені, чи формальні й неформальні. Звичайною (формальною) процедурою постає типовий варіант процедури, якій у точно визначеній законодавством формі притаманна наявність усіх складових (стадій, етапів, дій) частин, дотримання яких постає потрібною умовою законності затвердженого публічно-адміністративним органом рішення. Завдяки спрощеній (неформальній) процедурі можна прийняти рішення в справі адміністративного типу в порядку, що не виходить за рамки законності, однак у той же час характеризується найменшою кількістю процесуальних складників [70, с. 57].

Правова природа адміністративних процедур включає до свого складу матеріальні положення адміністративного права, якими здійснюється формулювання підстав й видів заохочень, які, у свою чергу, можна застосовувати до певних осіб, а також процесуальні положення адміністративного права, якими забезпечується процедура реалізації матеріальних приписів та правових положень і регулюється порядок використання категорії заохочень. Також існують загальні положення права, що можна використовувати до будь-яких суб'єктів (чи то громадяни, іноземці або особи без громадянства), й спеціальні правові положення, що застосовуються до осіб із особливим юридичним статусом (наприклад, державні службовці, військовослужбовці, вчені, тощо) [64, с. 299–305].

Адміністративними процедурами проходження служби в органах внутрішніх справ (ОВС) постає врегульований нормами адміністративно-правового типу й неодмінний задля здійснення порядок аналізування й вирішення індивідуальних справ внутрішньо організаційної природи, що пов'язані з діяльністю службового характеру. Різноманіття діяльності адміністративного характеру в цілому органів публічного управління та зокрема ОВС потребує введення та застосування різноманітних процедур адміністративного типу. Перш за все, зазначимо, що виділяють позитивні процедури, які спрямовуються на впорядкування головних різновидів діяльності адміністративного типу органів публічного управління. Виокремлюються також колізійні процедури, що застосовують під час розгляду спорів та вирішення розбіжностей.

У залежності від компетенції виконавчих органів процедури адміністративного типу прийнято поділяти на процедури:

- організаційного характеру (стосовно діловодства, підбору та розстановки кадрів, розподілу посадових зобов'язань тощо);
- нормотворчого типу (щодо підготовки й прийняття правових й індивідуальних актів);

- інформаційного характеру;
- які пов'язано з реалізацією організаційно-технічних дій;
- адміністративно-управлінської природи, які пов'язуються з розподілом та делегуванням повноважень;
- пов'язані з реалізацією юридично значущих дій;
- контрольно-наглядового типу;
- щодо розгляду пропозицій і заяв; інші процедури юрисдикційної природи;
- які застосовуються за наявності надзвичайних ситуацій та особливих режимів конституційно-правового та адміністративно-правового характеру;
- координації та взаємодії;
- якими здійснюється реалізація в межах дозвільної системи, в рамках сфери охорони громадського порядку та гарантування безпеки громадського типу, а також створення умов задля безпеки громадян [160, с. 4].

Наведемо ще одну класифікацію адміністративних процедур у рамках правоохоронної сфери за такими критеріями: за формою зовнішнього вираження, в залежності від поширеності, за метою, в залежності від ініціативи, залежно від рівня правового регулювання, за правовим результатом.

За формою зовнішнього вираження до процедур адміністративного типу відносяться процедури професійного відбору й прийняття:

- на службу в ОВС;
- переміщення та службового просування;
- присвоєння, зниження й позбавлення спеціальних звань;
- професійна підготовка персоналу в ОВС;
- процедури атестаційного характеру в ОВС;
- оцінювання діяльності службової природи працівників ОВС;
- робоче стимулювання й притягнення працівників ОВС до відповідальності дисциплінарного характеру;

- створення умов для особистої безпеки працівників ОВС;
- розгляд звернень, рапортів чи заяв працівників ОВС;
- звільнення зі служби в ОВС.

Згідно з поширеністю процедури адміністративного типу поділяють на адміністративні процедури проходження служби обов'язкового й необов'язкового (факультативного) характеру. За метою поділяють на регулятивні й охоронні процедури. У залежності від ініціативи бувають процедури адміністративного типу, які ініціюються суб'єктом, що має владні повноваження, і таким, що не має їх. У залежності від рівня правового регулювання процедури адміністративної природи прийнято поділяти на такі, що регламентуються законодавчими актами, й такі, що регламентуються підзаконними нормативно-правовими актами. За правовим результатом існують адміністративні процедури, що пов'язано або не пов'язано з прийняттям нормативно-правового акта [57, с. 238–245].

Усі різновиди діяльності органів адміністративного типу так само умовно поділяються на «внутрішньо- та зовнішньоспрямовані» [44, с. 199]. Адміністративні процедури внутрішньоспрямованого підвиду здійснюються без приватних осіб у рамках комплексу виконавчих та місцево-самоврядних органів, у той час як процедурами зовнішньоспрямованого підвиду передбачено присутність, окрім органу адміністративного типу, приватних (фізичних чи юридичних) осіб [81, с. 10].

Наразі можна сказати, що найпоширенішою класифікацією процедур адміністративного типу постає їхній поділ на юрисдикційні та неюрисдикційні. Юрисдикційні процедури – це ті, що спрямовано на вирішення справ щодо адміністративних правопорушень й інші спори юридичного характеру, іншими словами, ними передбачається існування конфлікту під час вирішення. На відміну від неюрисдикційних проваджень, головною задачею юрисдикційних постає знайдення виходу зі спірної ситуації. Класифікація процедур адміністративної природи передбачає велике розмаїття критеріїв їхнього

поділу, що залежить від юридичної сфери; учасників діяльності; мети реалізації; неодмінності участі у вчиненні процедур адміністративного типу; ініціативи здійснення; функціональної спрямованості.

Єдиних критеріїв задля класифікацій такого виду наразі немає, і, безумовно, досить істотною постає проблематика розмежування процедур адміністративної природи за сферами функціонування, адже таке розмежування здійснить поліпшення забезпечення здійснення реалізаційних заходів щодо гарантування регулювання правовідносин держави й громадян [27, с. 219].

Ураховуючи той факт, що діяльність публічної адміністрації має досить різноманітну природу, це зумовлює існування різних правил її реалізації під час вирішення тих або інших справ, затвердження актів адміністративного характеру. Через що адміністративні процедури прийнято поділяти на різновиди за різноманітними критеріями.

Так, у залежності від суб'єкту, який ініціював зародження правових відносин, процедури адміністративного характеру можна поділити на ті, які ініціюються приватними особами, й такі, що ініціюються суб'єктами публічного управління. Перший вид процедури характеризується тим, що вона має початком звернення приватної особи до суб'єкта влади публічного типу із заявою щодо реалізації належного такій особі права чи скаргою стосовно того, що права було порушено через прийняті рішення, вчинені діяння владних суб'єктів, або ж на фізичну чи юридичну приватну особу було покладене зобов'язання, що не передбачене законодавством. Даному праву особи завжди кореспондує зобов'язання владного суб'єкта реалізувати певні діяння чи затвердити рішення, за допомогою яких задовольняються права приватних осіб, а також інших утворень колективного характеру. Так, наприклад, фізична особа, яка має бажання займатися підприємницькою діяльністю, може звернутися із заявою і потрібними документами до Центру надання адміністративних послуг, аби зареєструватися як фізична особа-підприємець. Або юридична особа подає скаргу на рішення ліцензуючого органу у зв'язку з відмовою видачі ліцензії на зайняття туристичною діяльністю. Початком

другого виду процедури адміністративного характеру є рішення суб'єкта публічного управління, здійснення ним діянь, що зумовлені реалізацією владних управлінських повноважень, які встановлюються законодавством.

Процедуру даного виду можна поділити на такі різновиди:

- втручального типу, що включає в себе контрольно-наглядові чи правообмежуючі дії. Наприклад, начальником управління Державної служби надзвичайних ситуацій України видається наказ щодо здійснення планової перевірки стосовно додержання господарюючими суб'єктами правил пожежної безпеки, на основі якого повноважні особи реалізують заходи стосовно з'ясування додержання даних правил підконтрольними особами. Причому представниками контролюючого органу може здійснюватися втручання в діяльність господарюючого суб'єкта;

- спрямовані на задоволення потреб суспільства, які можна охарактеризувати тим, що рішення, що прийнято за даною процедурою, варте уваги великої кількості осіб неперсоніфікованого типу (наприклад, територіальна громада, жителі населеного пункту, пацієнти лікарень, пасажери транспортних засобів тощо). Як приклад даної процедури можна навести процес публічних закупівель, що спрямований на гарантування державних потреб і необхідності територіальних громад [26, с. 118–119].

Наведемо іншу класифікацію адміністративних процедур: у залежності від критерію важкості правил, що охоплюються процедурою. Таким чином, за даною класифікацією пропонується поділити адміністративні процедури на просту й складну. Простою адміністративною процедурою є вчинення суб'єктом публічного управління дій, що спрямовано на втілення в життя прав і здійснення зобов'язань приватними особами, чим не передбачено залучення до процедури інших учасників, додаткове вивчення й аналізування обставин справи. До числа простих адміністративних процедур можна віднести реєстрацію державного типу юридичних осіб, оформлення та видачу паспорта задля виїзду за кордон тощо. Під час вирішення даних справ представниками публічної адміністрації перевіряється наявність у заявника всіх потрібних задля

вирішення питання документів та здійснюються дії, що мають за мету реєстрацію чи оформлення, чим реалізують права фізичних та юридичних осіб. Складну адміністративну процедуру можна охарактеризувати наявністю правил стосовно експертного залучення, заслуховування свідків й іншого додаткового аналізування обставин справи адміністративного характеру. І тільки після вищезазначеного можна прийняти рішення, що націлено на вирішення поставленого питання перед суб'єктом із владними повноваженнями. Складні адміністративні процедури – це процедури реалізації контролювання у сфері діяльності господарського типу. Таким чином, орган контролювання приймає рішення щодо призначення експертизи (випробування). У такій ситуації до контрольного процесу залучається експерт. Під час реалізації іншої процедури – наприклад, розроблення проектів містобудівної документації – передбачається здійснення слухань громадського типу стосовно звернення уваги на громадські інтереси. Право на подачу пропозицій до проектів документації містобудівного типу мають:

- дієздатні повнолітні фізичні особи, які живуть, та юридичні особи, об'єкти нерухомого майна яких розташовано на територіях, стосовно яких розробляється певний проект документації містобудівного характеру на місцевому рівні;
- власники й користувачі земельних ділянок, розташованих на території, щодо якої розробляється певний проект документації містобудівного характеру, й на суміжних територіях;
- представники органів самоорганізації населення, діяльність яких розповсюджується на певну територію;
- народні депутати України, депутати визначених місцевих рад.

Ще одну класифікацію адміністративних процедур можна охарактеризувати в залежності від критерію кількості учасників публічної адміністрації, що постають суб'єктами процедур, які здійснюються:

- одним суб'єктом публічного управління;

- декількома суб'єктами публічного управління.

Наприклад, процедура надання дозволу на здійснення робіт будівельного характеру реалізується одним органом – ДАБІ України. Натомість під час здійснення процесу приватизації земельної ділянки потрібне затвердження рішення виконавчим органом чи місцево-самоврядним органом стосовно приватизації земельних ділянок, а також здійснення дій із реєстрації територіальними органами Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру.

У залежності від наслідків для фізичних чи юридичних осіб адміністративні процедури бувають правонадавальними (наприклад, надання пенсій, субсидій, реєстрація речових прав на нерухоме майно тощо), правообмежувальними (викуп земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, які розташовуються на них, в інтересах потреб суспільства), зобов'язальними (здійснення заходів контрольно-наглядового характеру) [26, с. 120–121].

У залежності від змістовного наповнення адміністративні процедури можуть бути реєстраційними, дозвільними, ліцензійними, контрольно-наглядовими, екзаменаційними, експертними, акредитаційними, посвідчувальними, приватизаційними, стосовно розгляду скарг тощо.

Вищезазначена різноманітність видів адміністративних процедур породжує наявність відмінних правил їх регламентації. Однак зважаючи на той факт, що будь-яку процедуру спрямовано на ефективне запровадження прав приватних осіб на задоволення потреб суспільства, доцільним постає прийняття загального нормативно-правового акту, в рамках якого було б закріплено базові принципи адміністративних процедур, права фізичних та юридичних осіб у межах будь-якої процедури. За допомогою такого законодавчого акту буде втілено якнайліпше забезпечення прав приватних осіб, що реалізуються в рамках відносин із суб'єктами публічного управління.

Сучасними вченими-юристами визначено наявність у діяльності публічних владних органів цілої низки адміністративних процедур. Так, здійснюючи розгляд адміністративних процедур, які функціонують у межах сфери публічного управління, російським дослідником С. Хазановим було виокремлено три загальні групи процедур:

- із організації внутрішнього типу публічної адміністрації (якими визначається структура органів, робота з кадрами, форми та методи діяльності);
- взаємної дії поміж публічно-адміністративними суб'єктами;
- взаємної дії публічної адміністрації з приватними особами [166, с. 58].

І. Лазарєвим виділено такі різновиди адміністративної процедури, які реалізуються виконавчими органами у взаємовідносинах із громадянами і їхніми організаціями:

- правопредставницького характеру;
- ті, що пов'язані з гарантуванням здійснення зобов'язань громадянами і їхніми організаціями;
- ліцензійно-дозвільні;
- реєстраційного типу;
- контрольно-наглядового характеру;
- державно-заохочувальної природи [83, с. 16].

С.Т. Гончарук виділив головні різновиди найпоширеніших адміністративних процедур:

- у рамках справ за зверненнями громадян;
- у межах справ щодо адміністративних правопорушень;
- заохочувального характеру;
- дозвольно-реєстраційного типу;
- контрольно-наглядової природи;
- установчого типу;
- стосовно підготовки і прийняття актів управлінського типу;

- стосовно використання заходів адміністративного припинення;
- щодо діловодства і документообігу;
- з питань роботи кадрів;
- стосовно організації діяльності внутрішньоапаратного характеру;
- стосовно особистих звернень юридичних осіб щодо питань

управлінської природи тощо [38, с. 87–88].

С. Стеценком поміж адміністративних процедур, які здійснюються в діяльності публічно-адміністративних органів, запропоновано вирізнити процедури:

- щодо адміністративних правопорушень (які розглядають у рамках адміністративного, а не судового порядку);
- стосовно адміністративних оскаржень;
- нормотворчого характеру;
- дозвільні;
- реєстраційного типу;
- контрольної природи;
- атестаційні тощо [142, с. 266].

В.Ю. Мащук [86, с. 62] було відмічено, що сучасне адміністративне право вміщує наразі значну кількість визначених різновидів адміністративних процедур. Аби виділити окремі види процедур і їхню змістову характеристику, застосовуються різноманітні підходи вчених. Відповідно, мають різницю і критерії їхньої типологізації, оскільки класифікацію процедур, які існують у межах даної сфери правових відносин, можна провести за допомогою цілої низки різних підстав.

В європейському адміністративному праві головними критеріями класифікації категорії «адміністративна процедура» постає існування конфлікту в рамках відносин поміж органом адміністративної природи та приватною особою й виділення певних різновидів діяльності органів адміністративної природи. Згідно з першим критерієм адміністративну процедуру можна

поділити на безконфліктну (непозовну) та конфліктну (позовну) процедуру [170, с. 123–124].

Конфліктна адміністративна процедура являє собою порядок аналізу й вирішення органом адміністративної природи спору, в той час як непозовна адміністративна процедура – це порядок розв’язання справ адміністративного характеру, якими не передбачається «юрисдикційний» розгляд конфлікту. У залежності від другого критерію всі різновиди діяльності органів адміністративного типу можна поділити на «внутрішньоспрямовані» та «зовнішньоспрямовані» [44, с. 199]. Процедури внутрішньоспрямованого різновиду здійснюються без привернення приватних осіб у рамках комплексу виконавчих та місцево-самоврядних органів, у той час як процедурами зовнішньоспрямованого різновиду передбачається наявність, окрім органу адміністративного типу, фізичних чи юридичних осіб [81, с. 10]. Причому в разі, коли в діяльності зовнішньоспрямованого типу одна із сторін – це не залучений до системи органу суб’єкт (приватна особа), процедуру можна поділити на «заявну» (аби розпочати таку, потрібна подача заяви приватними особами) та «втручальну» (за існуванням достатніх юридичних підстав даний вид процедури орган адміністративної природи розпочинає самостійно).

Процедуру втручального різновиду можна поділити в залежності від характеру наслідків для приватних осіб на позитивну (чи сприятливу), яка не має право обмежувальної природи, та негативну [44, с. 199], іншими словами – правообмежувальну, якою здійснюється обмеження особи в певних правах. Слід також зазначити думку С. Агафонова, яким було запропоновано згідно із завданнями й компетенцією уповноважених органів публічного управління виділити позитивні, що спрямовано на впорядкування головних різновидів адміністративної діяльності органів публічного управління, й колізійні процедури, які пов’язано з аналізуванням скарг, вирішенням розбіжностей та спорів у рамках сфери публічного управління [3].

У залежності від критерію ступеню обмеження прав приватних осіб Н. Галіциною здійснюється поділ усіх адміністративних процедур на дозвоільні

й повідомні. Зважаючи на визначення дозвільної процедури в законодавстві, зокрема як сукупності дій, які реалізуються адміністраторами й дозвільними органами в момент здійснення розгляду, оформлення, надання висновків тощо, що передують одержанню дозвільного документу (абз. 12 ч. 1 ст. 1 закону «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності») [112], дослідницею визначено зміст дозвільної процедури адміністративного типу у вигляді законодавчо встановленого порядку дій, який реалізується дозвільними органами в момент реалізації аналізування, оформлення й надання висновків, а також одержання дозвільних документів, за браком яких приватна особа не зможе виконувати власну діяльність. Змістом повідомної процедури постає факт повідомлення органу адміністративного характеру щодо певних фактів, що безпосередньо не має впливу на адміністративно-правовий статус приватних осіб. Варто зазначити також такий критерій класифікації процедур адміністративного характеру, що застосовується в сучасній юридичній науці, як характер реалізації адміністративних процедур. Даний критерій постає істотним задля характеристики адміністративних процедур, оскільки безпосередньо пов'язаний із питанням гарантування прав та інтересів, що регулюються законодавчо, учасників адміністративних правових відносин [35, с. 57]. Згідно з рівнем врегульованості адміністративну процедуру можна розподілити на звичайну й спрощену [142, с. 268], чи формальну й неформальну [81, с. 10].

Звичайну (формальну) процедуру можна визначити як типовий варіант процедури, що в точно встановленій законодавством формі має всі елементи (етапи, стадії), додержання яких постає необхідним критерієм законності затвердженого рішення публічно-адміністративним органом. Спрощеною (неформальною) процедурою уможлиблюється прийняття рішення в справі адміністративної природи в порядку, що не йде за рамки законності, однак її можна охарактеризувати мінімальним складом процесуальних складових частин. Отже, її роль лежить у процесі ресурсової оптимізації, що утворює можливості значно поменшити строки процедурного характеру, виключити чи зменшити вимоги процедурного характеру до втілення в життя окремих стадій

процедури, гарантуючи оперативне і в той же час найефективніше розв'язання справи [86, с. 64].

Зважаючи на функціональне призначення адміністративних процедур у публічному адмініструванні, певні науковці так само пропонують їхній поділ на процедури функціональної та організаційної природи [139, с. 51–53], який постає близьким до вищерозглянутої класифікації на внутрішньоспрямований та зовнішньоспрямований підвид. До числа функціональних процедур адміністративного типу можна віднести всі процедури за наявності участі непідлеглих приватних осіб (їх роль полягає в реалізації управлінської державної функції, яка демонструється в процедурах реєстрації, видання дозволів, ліцензування, проведенні заходів контрольної спрямованості тощо). Основною метою процедур організаційного виду, що реалізуються в рамках публічної адміністрації, постає організація управління (наприклад, підготовка управлінських актів, діловодство, процес із взаємовідносин із підлеглими організаціями, а також з іншими владними органами) [35, с. 55]. Залежно від видів задач (предметом діяльності публічно-організаційних органів у відносинах із приватними особами) [149, с. 6] чи в залежності від мети, яку можна досягти їхнім використанням [35, с. 58], процедури функціонального типу поділяють на такі угруповання процедур:

- правонаділяючого типу;
- ті, що пов'язано з реалізацією втілення в життя приватними особами власних зобов'язань;
- ліцензійно-дозвільного виду;
- реєстраційної природи;
- контрольного-наглядового характеру;
- державно-заохочувального типу [23, с. 38].

Ю. Тихомиров й Е. Талапіна, реалізуючи розподілення процедур адміністративного характеру згідно з видами задач, що вирішуються в рамках

компетенції правових суб'єктів, виділили певну кількість визначених адміністративних процедур:

- організаційного типу (наприклад, розподілення зобов'язань, регламент відносин);
- стосовно прийняття рішень (нормативних актів тощо);
- інформаційне застосування (інформаційне обслуговування, обіг документів);
- вирішення задач функціонального характеру (економічної, фінансової й ін. природи);
 - з приводу делегування повноважень;
 - реалізація дій правового типу (наприклад, ліцензування тощо);
 - щодо проведення координації;
 - виконання контролювання;
 - діяльність у рамках програм цільового плану;
 - з приводу розгляду громадських звернень;
 - стосовно розгляду пропозицій об'єднань громадян;
 - вирішення спорів і розбіжностей;
 - щодо дій у межах екстремальних ситуацій;
 - із приводу порядку організаційної реорганізації й ліквідації;
 - міжнародного й змішаного типу [149, с. 6–7].

Реалізація реформаційних процедур у рамках сфери діяльності виконавчих органів зумовлена великими модифікаціями відносин у суспільстві, визначенням позиції держави в даному контексті, переорієнтацією її діяльності як гаранта конституційної природи в напрямку до реального, а не декларативного забезпечення громадських прав і свобод.

Юридичне регулювання процесуальних взаємин виконавчих і місцево-самоврядних органів та громадян і юридичних осіб постає одною з найбільш актуальних проблем демократизації управління державного типу в Україні,

однак задля повноцінної реалізації даного аспекту виникає потреба в нормативному формулюванні й науково-методологічному його обґрунтуванні.

Першочерговою задачею постає теоретична класифікація відносин процедурного типу в комплексі виконавчих органів, оскільки особливість кожного з угруповань даних взаємин потребує спеціального юридичного регулювання [65, с. 99], а також використання відмінного підходу й методики регулятивного характеру, які сприятимуть ефективнішому запровадженню й функціонуванню правових положень у рамках правозастосовної сфери, тобто у сфері нормативної діяльності підзаконного характеру виконавчих органів; взаємин, які виникають через ініціативу, зокрема за зверненнями приватних осіб, розв'язання яких постає зобов'язанням органу адміністративної природи; стосовно реалізації контрольних повноважень виконавчими органами й вирішення інших справ, порушувати які вони можуть.

Класифікація процедур адміністративного типу реалізується за таким критерієм: у залежності від існування або відсутності суперечки у відносинах поміж органом адміністративного характеру й фізичною чи юридичною особами. Даний поділ визначається західною науковою доктриною, де наявні безспірні (непозовні) й спірні (позовні) процедури.

Непозовна адміністративна процедура – це розгляд справ, що не мають на меті винесення юридично-владного рішення стосовно використання певної юридичної санкції й відновлення права, що було порушено, іншими словами – ті, в яких відсутнє «юрисдикційне» аналізування суперечки, наприклад, затвердження рішення щодо надання приватній особі земельної ділянки чи надання дозволу Державною архітектурно-будівельною інспекцією на перепланування квартири тощо.

Позовною (спірною) процедурою передбачено розгляд і вирішення органом адміністративного характеру суперечки, таким чином, особа звертається до виконавчих та місцево-самоврядних органів зі скаргою стосовно поновлення прав та захисту інтересів, що їй надано законодавством, які було порушено діяннями чи рішеннями органів держави, посадових осіб, місцево-

самоврядних органів, підприємств, організацій, установ, громадських об'єднань.

Подібній диференціації притаманні певні суперечності з вітчизняною доктриною, що намагається поєднати під терміном «процес» провадження юрисдикційного характеру, а під дефініцією «процедура» – позитивні. Застосуванню наведеної класифікації притаманна науково-дослідницька роль, а не практична, оскільки вона інтегрує позитивний й юрисдикційні процеси одним визначенням.

Окрім вищепроаналізованих, наявні також інші критерії класифікації адміністративного провадження, наприклад, у залежності від порядку реалізації: на звичайні й спрощені процедури (формальні та неформальні). Іншими словами, здійснення процедур реалізується в кілька стадій, що виражає її стадійний характер, як зазначено В.К. Колпаковим. Це постає логічним і послідовним: змінюючи одна одну, операції [67, с. 330] стають властивими діяльності адміністративно-процедурного типу загалом, однак у випадку використання спрощеного порядку щодо розгляду справи їх можна охарактеризувати певними характерними рисами, якими зумовлюється специфіка їхнього використання.

Загалом діяльність адміністративно-процесуального характеру, як було визначено В.К. Колпаковим, утворено з таких етапів:

- вивчення й аналізування ситуації за допомогою накопичення потрібної задля затвердження рішення інформації стосовно обставин і фактів, через які виявляється справжній стан речей у справі. На першому етапі також затверджують попередні рішення щодо доцільності чи недоцільності наступного провадження;
- задля проведення всебічного й ґрунтовного аналізу матеріалів справи для визначення істини надається правова оцінка одержаним результатам (кваліфікація стосовно визначеного правового положення), зрештою затверджується рішення загалом у справі;

- наступний етап – етап логічного закінчення провадження по справі, що завершується здійсненням (зверненням до здійснення) ухваленого рішення;
- останній етап має факультативну природу, оскільки відбувається виключно під час оскарження (опротестування) винесеного рішення [67, с. 330–332].

Необхідно зазначити, що дана характеристика етапів категорії «адміністративна процедура» має тільки умовну (абстрактну) природу, оскільки не виражає особливості і характерні риси певного провадження. Використання ж спрощених процедур передбачає ймовірність коригування в бік виключення чи зменшення процедурних вимог до втілення в життя певних етапів.

Таким чином, здійснюючи спрощену процедуру, можна досить скоротити строки процедурного характеру та гарантувати в той же час розв’язання адміністративної справи оперативного й ефективного типу. Однак під час використання спрощеної процедури виникає питання, в яких ситуаціях чи в яких провадженнях можна її застосовувати.

Дане запитання має дві відповіді:

1) беручи до уваги досвід Росії й Німеччини, можна передбачити низку процедур, що не будуть аналізуватися в спрощеному порядку, зокрема, відповідно до ч. 2 ст. 63 проекту федерального закону Росії «Про адміністративні процедури» використовувати спрощену процедуру не можна до розгляду таких адміністративних справ:

- в яких є декілька зацікавлених осіб;
- щодо реєстрації юридичних осіб чи фізичних осіб-підприємців;
- із питань видачі або переоформлення ліцензій на виконання будь-якої діяльності, а також стосовно призупинення або ліцензійного анулювання;
- стосовно реєстрації прав на нерухоме майно;
- щодо вилучення земельних, лісових ділянок, надр чи водних об’єктів у законного власника;

- з питань розгляду заяв, задоволення яких пов’язується з бюджетними витратами певного рівня або з позабюджетного фонду державного типу чи із застосуванням державного майна;

- стосовно одержання дозволів на здійснення робіт будівельно-монтажного типу, на експлуатацію будівельних й інших об’єктів або устаткування, а також винесення інших рішень управлінського характеру щодо питань діяльності інвестиційного типу;

- з питань прийняття на облік фізичних осіб, яким необхідне покращення житлових умов, та щодо адміністративного виселення з житлових приміщень;

- стосовно зупинення інших правомочностей приватних осіб [129];

2) законодавчо визначити певні умови, за яких не можна було б використати спрощену процедуру; іншими словами, варто зазначити низку обставин, за існування яких цілковито заборонити застосування спрощеного порядку розгляду справи, наприклад, у разі, коли ситуація має відношення до інтересів суспільства; коли справу пов’язано з обмеженням чи позбавленням права власності; коли має місце участь кількох зацікавлених осіб тощо.

Друге вирішення питання, на переконання О.С. Лагоди, постає переконливішим, оскільки процес винесення рішення стосовно розгляду справи в спрощеному порядку є гнучкішим, як наслідок – це допоможе органу адміністративного типу самостійно оцінити певні ситуації й ухвалювати стосовно них рішення.

Що стосується звичайної (формальної) процедури, то її здійснюють у чітко регламентованих законодавством формах, додержання яких постає обов’язковою умовою законності винесеного рішення виконавчим і місцево-самоврядним органом.

Отже, розподіл адміністративних процедур на формальні та неформальні має істотну роль, зважаючи на здійснення принципу оперативності процедурної діяльності органів адміністративного типу, а також принципів ефективності й

пропорційності, у відношенні раціоналізованого застосування ресурсів задля отримання найбільш потрібного результату.

Заради виділення певних різновидів процедур і їхньої сутнісної характеристики застосовуються різні підходи вчених, а отже, вирізняються і умови їхньої типологізації, оскільки класифікувати процедури, які існують у даній сфері правових відносин, можливо за великою кількістю різноманітних основ [86, с. 62].

Таку диференціацію було запропоновано П. Кононовим, що виділив такі різновиди процедур, що здійснюються в рамках позитивного процесу адміністративного типу:

- реєстраційного характеру;
- ліцензійно-дозвільного типу;
- правопредставницької природи;
- екзаменаційно-конкурсного виду;
- експертно-посвідчувальної природи;
- заохочувального типу;
- службово-призовного характеру [70, с. 96–108].

Г. Завірюхою зазначено, що дозвільними процедурами постає один із найбільш важливих засобів регулювання державної природи стосовно підприємницької діяльності [48]. Він також запропонував класифікацію видів дозвільних процедур стосовно підприємництва за характерною рисою напрямів їхньої реалізації, зокрема процедура:

- з питань легітимації господарюючого суб'єкта;
- стосовно надання господарюючому суб'єкту права на провадження окремих дій;
- стосовно видачі дозволів у сфері операцій зі зброєю, вибуховими матеріалами, сильнодіючими отруйними речовинами тощо;
- з питань застосування ядерної енергії;
- щодо захисту економічної конкуренції.

На думку М.В. Вербіцької та О.Б. Росоляк, у сфері господарської діяльності в залежності від функціональної характерної риси чи мети, яку можна досягти в момент використання даної процедури, можна виділити такі адміністративні процедури:

- організаційного характеру (до яких віднесено процедури реєстраційного, дозвільного типу тощо);
- контролюючої природи (наприклад, здійснення перевірки контролюючим органом господарюючого суб'єкта);
- регулятивного типу (що має відношення до правотворчої діяльності публічно-адміністративних суб'єктів стосовно винесення управлінських рішень індивідуального або колективного характеру, що відносяться до діяльності господарюючих суб'єктів, – процедура публічних закупівель) [31, с. 153].

Вищезазначена різноманітність видів адміністративних процедур породжує наявність відмінних правил їх регламентації. Однак, зважаючи на той факт, що будь-яку процедуру націлено на ефективне запровадження прав приватних осіб й задоволення потреб суспільства, доцільним постає прийняття загального нормативно-правового акту, в рамках якого було б закріплено базові принципи адміністративних процедур, права фізичних та юридичних осіб у межах будь-якої процедури. За допомогою такого законодавчого акту буде втілено якнайліпше забезпечення прав приватних осіб, що реалізуються в рамках відносин із суб'єктами публічного управління.

Наразі можна сказати, що найпоширенішою класифікацією процедур адміністративного типу постає їхній поділ на юрисдикційні та неюрисдикційні. Юрисдикційні процедури – це ті, що спрямовано на вирішення справ щодо адміністративних правопорушень й інші спори юридичного характеру; іншими словами, ними передбачається існування конфлікту під час вирішення. На відміну від неюрисдикційних проваджень, головною задачею юрисдикційних постає знайдення виходу зі спірної ситуації. Класифікація процедур адміністративної природи передбачає велике розмаїття критеріїв їхнього

поділу, що залежить від: юридичної сфери; учасників діяльності; мети реалізації; неодмінності участі у вчиненні процедур адміністративного типу; ініціативи здійснення; функціональної спрямованості.

Єдиних критеріїв задля класифікацій такого виду наразі немає, і, безумовно, досить істотною постає проблематика розмежування процедур адміністративної природи за сферами функціонування, адже таке розмежування здійснить поліпшення забезпечення здійснення реалізаційних заходів щодо гарантування регулювання правовідносин держави й громадян.

Роблячи підсумок всім розглянутим вище підходам до формулювання певних різновидів процедур адміністративної природи у сфері публічного управління, варто визначити, що процедури, реалізовані в діяльності публічно-адміністраційних органів, можна диференціювати на основі таких головних критеріїв:

- природа справи адміністративного характеру (чи існує конфлікт та суперечка);
- спрямованість діяльності органів адміністративного характеру;
- ініціатор взаємин адміністративно-процедурного типу;
- характер наслідків задля учасника правових взаємин адміністративної природи;
- процес реалізації процедури адміністративного характеру (рівень урегульованості);
- функціональне призначення процедури адміністративного типу [86, с. 66].

Використання даних критеріїв задля класифікації й характеристики сутності процедур адміністративного типу постає наразі потрібною умовою поліпшення стану адміністративно-процедурної діяльності публічно-адміністраційних органів і гарантування потрібним кваліфікованим захистом прав та інтересів, що надано приватним особам законом, у взаєминах із виконавчими органами держави [148].

Зважаючи на вищенаведене, можна підсумувати, що прийняття чи Адміністративного процедурного кодексу, чи Закону щодо адміністративної процедури постає досить нагальним питанням. Це надало б можливість уніфікації й спрощення ряду адміністративних послуг, що надають публічні органи, надання їхній роботі «прозорішого» характеру, що допомогло б підняти рівень довіри до публічно-адміністративної діяльності.

Висновки до розділу 1

Реалізація реформування адміністративного права України відіграє істотну практичну роль, адже від нього безпосередньо залежить і сутність діючих актів адміністративного законодавства, і стратегічна спрямованість розвитку всієї адміністративно-правової галузі. Починаючи з XX століття та до сьогодні багато країн почали систематизувати законодавство щодо адміністративної процедури й прийняття окремих нормативно-правових актів із розгляду спорів.

Різні держави з прогресивним адміністративним правом застосовують абсолютно різні поняття, аби позначити встановлений законом порядок функціонування публічної адміністрації й судів, що вирішують публічно-правові спори. Різницю можна побачити не тільки між державами, які відносяться до різноманітних правових сімей, однак і в рамках континентальної сім'ї. Іншими словами, зважаючи на історичні передумови розвитку адміністративної доктрини права, кожна країна обирає особистий підхід до базових категорій, які постають предметом даної роботи.

У даному розділі, аби розпочати дослідження категорії «адміністративна процедура», було проаналізовані різноманітні дефініції вищезгаданого поняття. Так, варто підтвердити, що поняття адміністративного процесу, адміністративної процедури й адміністративного провадження все ще не мають

точної однозначної дефініції та вимагають уточнення їхнього сутнісного наповнення. Така задача по-різному вирішується українськими й закордонними вченими, що пропонують часом складні, суперечливі, а іноді навіть і взаємовиключні концепції. Таким чином, певні науковці розуміють адміністративні процедури як виток процесу, деякі, навпроти, процес розуміють через категорію різновиду процедури, інші ж не вважають за потрібне розмежовувати «процес» і «процедуру», зауважуючи, що ці терміни є рівнозначними, наступна група науковців взагалі вважає адміністративні процедури складовим елементом адміністративного процесу.

Істотною проблематикою, що затримує розвиток досліджуваного інституту, постає відсутність нормативного акту, яким би впорядкувалися всі питання адміністративно-процедурного типу. Головні норми, що регламентують процедуру адміністративного типу, закріплюються в Конституції України, законах України «Про адміністративні послуги», «Про звернення громадян», Стратегією реформування державного управління України на 2016–2020 роки тощо.

Проведений аналіз наукових джерел та чинного українського законодавства стосовно реалізації адміністративних процедур засвідчує, що адміністративно-процедурне законодавство України, як правило, підзаконне, наразі має недостатньо збалансований характер та не повністю відповідає стандартам адміністративних процедур європейського типу.

Вищенаведені проблеми із законодавчим регламентуванням категорії «адміністративна процедура» під час проведення аналізу стосовно класифікації досліджуваного правового інституту також викликали певні складнощі. Так, єдиних критеріїв задля класифікацій адміністративних процедур наразі немає, і, безумовно, досить істотною постає проблематика розмежування процедур адміністративної природи за сферами функціонування, адже таке розмежування здійснить поліпшення забезпечення здійснення реалізаційних заходів щодо гарантування регулювання правовідносин держави й громадян.

Покращити ситуацію з повноцінною регламентацією категорії «адміністративна процедура» в Україні можна за допомогою ухвалення окремого нормативно-правового акту щодо адміністративних процедур, що дасть можливість інтегрування адміністративного законодавства України до законодавства Європи.

Особливостями правовідносин у сфері здійснення адміністративних процедур: 1) сфера застосування – публічно-управлінські відносини; 2) зміст правовідносин складають процесуальні права та обов'язки учасників правовідносин, де однією зі сторін завжди є орган державної влади чи місцевого самоврядування чи інший суб'єкт, уповноважений на виконання функцій та завдань публічного управління (наприклад, центри надання адміністративних послуг та ін.); 3) їх метою є упорядкування взаємодії суб'єктів владних повноважень для забезпечення реалізації прав та свобод людини з врахуванням балансу публічного та приватного інтересів; 4) спрямовані на реалізацію матеріальних норм адміністративного права.

Отже, незважаючи на сталий розвиток адміністративно-процедурного законодавства України (прийняття таких фундаментальних законодавчих актів, як: Закон України «Про адміністративні послуги» від 06 вересня 2012 р., Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р., Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р. та ін.), зберігається тенденція, яка полягає у домінуванні підзаконного нормативно-правового регулювання діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування як суб'єктів механізму публічного управління у цій сфері.

Виділено такі характерні риси юрисдикційних процедур є: 1) порядок діяльності органів юрисдикційного типу; 2) процес регулювання порядку взаємних відносин сторін у конфлікті; 3) змагальність сторін; 4) регулювання порядку використання санкцій, що закріплені у матеріальних нормах; 5) деталізоване нормативно-правове регулювання; 6) результат – індивідуальний адміністративний акт. Підкреслено, що характерними рисами

адміністративних процедур неюрисдикційного типу є відсутність спірних відносин, що не передбачає можливості застосування заходів державного примусу.

За результатами дослідження, отриманими в цьому розділі, було опубліковано такі публікації:

1. Сущенко Д. В. Общая характеристика понятия и признаков административных процедур в Украине. *Leges vitae*. 2018. № 9/2 (321). С. 155–159.

2. Сущенко Д. В. Проблематика правового регулювання здійснення адміністративних процедур. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 8 (270). С. 111–116.

3. Сущенко Д. В. Різновиди адміністративних процедур та категорії їх класифікації. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2018. № 51. С. 39–43.

РОЗДІЛ 2

ЗДІЙСНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР В УКРАЇНІ ТА ІНШИХ ДЕРЖАВАХ-ЧЛЕНАХ РАДИ ЄВРОПИ

2.1. Характеристика адміністративно-процедурного законодавства України та інших держав-членів Ради Європи

Актуальність дослідження інституційних аспектів реалізації адміністративних процедур обґрунтовано певними чинниками. Сфера, на яку поширюється законодавство, що регулює питання реалізації адміністративних процедур, стосується зовнішніх відносин публічно-адміністративних органів із приватними особами (споживачами адміністративних послуг) і, отже, стосується інтересів кожного, через що роль належного правового регулювання здійснення адміністративних процедур неможливо переоцінити.

Правове регулювання інституційних аспектів здійснення адміністративних процедур в ЄС належить до національної компетенції держав-членів, тому підходи до закріплення інституційних аспектів у законодавстві відрізняються в окремих державах-членах Європейського Союзу. Однак керівними органами ЄС сформульовано загальні стандарти, що засновано на принципах Європейського адміністративного простору, згідно з якими переглядаються інституційні й організаційні аспекти діяльності адміністративних органів, удосконалення процесу здійснення адміністративних процедур заради відповідності вимогам до діяльності публічно-адміністративних органів у їх взаємовідносинах із приватними особами. Загальні стандарти містяться в установчих актах ЄС, практиці Європейського суду з прав людини, окремих актах законодавства ЄС.

У більшості держав-членів Європейського Союзу передбачено правове регулювання адміністративної процедури на рівні законів чи кодифікованих

актів законодавства, що не віднайшло свого використання в правотворчій практиці України. Так, потрібно звернути увагу на досвід реалізації адміністративних процедур у західноєвропейському законодавстві та практиці з метою формулювання пропозицій стосовно підвищення якості українського законодавства [90, с. 97–98].

У світі до правового регулювання категорії «адміністративна процедура» підходять різноманітно. Так, розпочинаючи з 20-х років XX століття і до сьогодні велика кількість країн починає систематизувати законодавство щодо адміністративної процедури й ухвалювати окремі законодавчі акти (в Австрії – 1925 р., Польщі та Чехословаччині – 1928 р., Югославії – 1930 р., США – 1946 р., Угорщині – 1957 р., Іспанії – 1958 р., ФРН – 1976 р., Данії – 1985 р., Італії та Австрії – 1990 р., Нідерландах – 1992 р. (діє з 1994 р.), Японії – 1994 р., тощо). Безпосередньо з процесом кодифікації пов'язане зародження адміністративно-процедурного права.

Інститут адміністративної процедури став відомим певним західним державам ще за XIX століття. В Австрії було ухвалено Закон «Про адміністративні суди» від 1875 р., а в Італії – «Про адміністративне судочинство» від 1889 р., якими було передбачено судову процедуру, що регламентує адміністративний процес, який пов'язано з вирішенням певних справ у судах [39, с. 21].

Як правило, в західних країнах кожна окрема держава застосовує різні моделі правового регулювання категорії адміністративної процедури, через що важко говорити щодо конкретних міжнародних правових положень у сфері адміністративних процедур [33]. У більшості випадків у даних державах категорія адміністративної процедури законодавчо закріплена у формі кодексу, що охоплює всі адміністративні процедури (наприклад, таке законодавство в Італії, Іспанії, Німеччині, Австрії, тощо), й спеціальних процесуальних законів, які відносяться до відповідних сфер адміністрування (схоже законодавство в США, Франції, Великобританії, деяких Скандинавських країнах тощо) [36, с. 286–287].

Ідея адміністративно-процедурного права вже доволі стара. У Німеччині Закон про адміністративну процедуру було ухвалено тільки 25 травня 1976, проте цьому правовому інституту притаманна багатовікова історія. Ще за середньовічної Європи існували правила процедурно-правового характеру, що під час наступних століть продовжували свій розвиток, перш за все, у сфері поліцейського права. Від другої половини XIX століття та з появою адміністративної юстиції в ФРН загальні основи адміністративно-процедурного права все більш міцніли. Створювалося певне постійне правозастосування. Отже, де факто існувало неписане загальне адміністративно-процедурне право, котре завдяки адміністративно-судовій практиці набуло дивовижної стабільності та було кодифіковане тільки в 1976 році [7].

Деякими пострадянськими державами із здобуттям незалежності було прийнято власні закони щодо адміністративних процедур, що при цьому, як правило, більш-менш спрямовувалися на німецьку модель у зв'язку з її багаторічними традиціями, структурою, яка охоплює всі потрібні предмети загального адміністративного права.

Протягом того часу, як державам Південного Кавказу, наприклад Азербайджану, Вірменії та Грузії, вже притаманна наявність сучасного та функціонуючого закону, що регулює питання стосовно адміністративної процедури, в Центральній Азії на даний момент лише Киргизстан має даний законодавчий акт. Казахстан має Закон про адміністративні процедури 2000 року, проте ним не регулюється адміністративна процедура у вищезазначеному значенні, а вміщуються більш за все положення щодо адміністративно-організаційних правил. Однак наразі сучасний законодавчий акт знаходиться на етапі розроблення. Законодавець Таджикистану, навпаки, розробив сучасний законодавчий акт, що, проте, у зв'язку з недостатньою популярністю не використовується на практиці. В Узбекистані подібний законодавчий акт вже протягом тривалого часу перебуває на стадії розгляду; Туркменістан лише в 2016 році почав розробляти проект закону «Про адміністративні процедури». Україна все ще має ініціювати відповідний проект [138, с. 6–7].

Діяльність публічно-адміністративних органів здебільшого характеризує розвиток нормативної бази щодо адміністративної процедури в західних демократичних державах. У певних державах правові приписи, якими здійснюється регулювання адміністративних процедур, не систематизовані й вміщуються в різних нормативно-правових актах, однак, наприклад, у Франції, дане законодавство постає досить розвиненим [152, с. 34]. Певна часткова кодифікація в цій державі існує. Так, із кінця 1970-х років було ухвалено закони: «Про доступ до адміністративних документів» (липень 1978 р.) – ним здебільшого було змінено принципи, які відносилися до адміністративної таємниці; «Про мотивацію адміністративних актів» (липень 1979 р.); «Про захист громадських свобод під час використання інформаційних картотек» (січень 1978 р.).

Франції притаманне існування процедури заслуховування підстав задля подачі позову, проте в рамках частини законодавства, а не цілком. Безсумнівно, безпосередньо таке розпорошення правових положень у Франції перешкоджає порівнянню з державами, де категорія адміністративної процедури кодифікована на загально-правовому рівні, в той час як французька регламентація з великої кількості пунктів варта багатьох інших регламентацій, що вважаються більш повними [56, с. 245].

Окрім того, існують держави, що так само не мають кодифікованого нормативного акту, що регулює адміністративні процедури, зокрема Бельгія, Великобританія, Голландія, Греція, Ірландія, Португалія. Пояснити це можна такими фактами:

- 1) непридатною правовою технікою, що істотну увагу приділяє паперовій фіксації дрібниць, на відміну від континентальної, що дозволяє задовільнитися у відповідних ситуаціях тільки принципами, які надалі переростають у конкретні правила використання;

- 2) адміністрації даних держав залишаються маловідкритими. Так, у Великобританії й Ірландії діє закон щодо секрету в рамках адміністративної сфери [152, с. 35].

Усі законодавчі акти щодо адміністративних процедур поєднує те, що вони регулюють адміністративну процедуру загалом. Головною ідеєю даних актів постає наявність загальних правил, які діють на всі адміністративні процедури. Положення законів про адміністративну процедуру стосуються перш за все таких питань, як понятійний апарат категорії, її принципи та види, початок адміністративної процедури, правила діяльності органу адміністративної влади, прийняття адміністративного акту чи укладення адміністративного договору, формальні вимоги тощо.

Якщо поєднати дані питання та основні принципи в одному (загальному) законі, це послугує поліпшенню прозорості дій державних органів як для громадян, так і для державних службовців. Це буде також внеском у підвищення ефективності публічного управління в цілому. Рішення, які приймаються за єдиними принципами, як правило, здійснюються швидше і легше, ніж у разі, коли доводиться керуватися безліччю різних особливих процедурних правил. Необхідна, відповідно до загального закону про адміністративну процедуру, прозорість може послужити дієвим методом у боротьбі з корупцією. Корупція особливо процвітає там, де правила є недостатньо ясними і простими для розуміння простих громадян [138, с. 5–6].

Категорія адміністративної процедури сформувалася в зарубіжних державах Західної Європи й Північної Америки. Через це в даному підрозділі пропонується докладно дослідити зміст та характерні риси законодавчого регулювання інституту адміністративної процедури в зарубіжних державах.

Сфера дії і предмет юридичного регулювання законів щодо адміністративних процедур у різних державах можуть істотно відрізнятися. Адміністративні процедури одних держав (наприклад Швейцарії, Німеччини) мають відношення лише до індивідуальних адміністративних актів, інших же (США, Франції) – регламентують додатково і порядок підготовки й прийняття нормативно-правових актів [98].

Уперше в США своє законодавче закріплення інститут адміністративних процедур отримав в 1946 р. із прийняттям Закону «Про адміністративну процедуру» [181].

Як вважає Г.І. Нікеров, даним законодавчим актом було встановлено найбільш важливі принципові приписи, якими здійснюється регулювання адміністративної процедури [93, с. 97]. Даний закон вміщує положення, якими регулюється процедура інформування громадян щодо діяльності адміністрації, порядок нормотворчості адміністративного типу та квазісудової діяльності певних установ. Великій кількості штатів США притаманна наявність власних законів щодо адміністративної процедури. Закон про адміністративні процедури США не вміщує перелік відносин, на які поширюється його дія. Проте за сутністю закон діє у сфері видання нормативних й індивідуальних правових актів; оскарження актів у межах виконавчої влади; судового оскарження, ліцензування. Закон не має дії на спеціалізовані органи, які розглядають суперечки, на військові суди, комісії та владні органи, які діють під час воєнного часу. Варто звернути увагу на регулювання в цьому Законі участі громадян у розробці нормативного акту у формі петицій, консультацій, конференцій, дорадчих комітетів. Зацікавлені особи можуть звертатися в установу з петицією щодо видання, зміни чи скасування законодавчого акту [33].

Як вважає Н.Б. Малявіна, законодавчий акт про адміністративні процедури США докладно регламентує всі різновиди діяльності органів адміністративної влади (нормотворчість, виконавчу, правозастосовну, правоохоронну діяльність), а також усі етапи адміністративного процесу та майже всі дії установ адміністративного типу й їхніх посадовців, що охоплюються положеннями та приписами адміністративно-процесуального права [84, с. 93]. Постає справедливою думка Н.Ю. Хаманевої щодо широкої регламентації процедурних питань американським законодавцем [167, с. 141].

Таким чином, адміністративно-процедурне право й відповідний закон США наповнений процедурними правилами, якими детально описані відносини

громадян та виконавчих органів. Утворений адміністративно-процедурний механізм робить адміністрацію залежною від громадянина та зобов'язує її працювати ефективно й не порушувати громадські права.

Із появою закону про адміністративну процедуру США розпочинається активний процес формування та закріплення законодавства щодо адміністративних процедур, а з 1960-х рр. західноєвропейськими країнами та багатьма державами Східної Європи приймаються закони про адміністративні процедури [33].

Законом про адміністративну процедуру США 1946 р., а також похідними законами штатів передбачені процедури:

- нормотворчої діяльності (rulemaking);
- індивідуального регулювання (adjudication) – індивідуальні позитивні справи стосовно прийняття індивідуального акту, а також справи щодо оскарження [98].

Певні питання щодо адміністрування можна виключити із загального законодавства стосовно адміністративних процедур. У багатьох державах, зокрема ФРН, категорія адміністративної процедури не поширюється на процедури внутрішньо організаційного типу, адже його основна задача – закріплення громадської участі під час прийняття управлінських рішень. У певних випадках законодавче регулювання процедур адміністративної діяльності постає зайвим.

Наприклад, у Фінляндії Акт щодо адміністративних процедур 2003 р. не використовується стосовно адміністративних розпоряджень внутрішнього характеру, здійснення всякого завдання, наказів військового типу, а також судочинства, поліцейського слідства, досудового розслідування та заходів примусового характеру.

Окремі управлінські галузі, що безпосередньо пов'язані з державною політикою, як правило, виводяться з-під дії правових положень загальної процедури адміністративного характеру.

Угорські приписи закону стосовно адміністративних процедур не розповсюджуються на дії, що пов'язано з обороною національного типу, зовнішньою торгівлею й процесом оподаткування.

Проте варто зазначити, що в усіх державах процедури адміністративного характеру мають відношення до вироблення рішень, якими зачіпаються громадські права й інтереси, які забезпечуються законодавством.

Під час епохи глобалізації утворився не лише інститут адміністративних процедур, однак і різноманітні підходи до визначення кордонів, суті й методів його юридичного регулювання.

Багато держав Західної Європи, яким належать стійкі традиції бюрократичного регулювання (наприклад, Австрія, Іспанія, ФРН), звертаються до методу детального регламентування й здійснюють процеси систематизації та кодифікації процедур адміністративного характеру.

У залежності від предмета та сфери дії процедур адміністративного характеру велика кількість країн передбачає їхні різновиди:

- стосовно прийняття нормативно-правових актів;
- із прийняття індивідуальних актів;
- із надання послуг публічного типу;
- тощо.

Деякі країни адміністративні процедури класифікують у залежності від сфер діяльності органів адміністративної влади: наприклад, адміністративні процедури в економіці, виконавчому провадженні тощо.

Так, закон Республіки Казахстан «Про адміністративні процедури» виділяє такі процедури:

- прийняття і здійснення рішень під час виконання органами держави та їх посадовцями державних функцій та повноважень;
- організація роботи державного апарату;
- розгляд громадських звернень стосовно втілення в життя їхніх прав;

- захист громадських прав та інтересів, що забезпечуються на рівні законодавства;

- прийняття рішень у сфері економіки [98].

Держави з англосаксонської правової сім'ї протилежно визначають тільки загальні принципи процедур адміністративної природи та вимагають від державного апарату діяти справедливо (to act fairly), чим закріплюють принципи природної справедливості та доповнюють їх особливими гарантіями.

Нова Зеландія відносить до гарантій, якими забезпечується справедливість адміністративного процесу, такі:

- надання зацікавленій особі можливості отримати певну інформацію;
- забезпечення особі можливості надати власні пояснення та коментарі до моменту прийняття рішення;
- запобігання чи вирішення конфлікту інтересів;
- незалежність під час розгляду справи та прийняття рішення;
- зобов'язання діяння без зволікань [182].

Не можна не звернути увагу на парадокс у законодавстві Франції, що, в ролі однієї з найбільш яскравих представниць держави кодифікованого права, відмовилася від кодифікації інституту адміністративної процедури через принцип юридичної безпеки, ліпшого захисту громадських прав, спрощення праці службових осіб та полегшення контролювання законності [188].

Державною Радою Франції визначено загальні правові засади процедур адміністративного характеру, до яких відносяться, зокрема:

- неупередженість;
- відсутність в адміністративних актах зворотної сили;
- право на оскарження владного перевищення;
- додержання права судового захисту;
- можливість оскарження рішення до вищестоящих органів.

Певними пострадянськими країнами, зокрема Білоруссю, щодо адміністративних процедур прийнято закріплювати принцип пріоритету громадських прав та свобод. Деякі зарубіжні держави відмовляються від даного

підходу, адже вони вважають, що задачею процедур адміністративного типу постає не встановлення пріоритетів, а допомога в гармонізації інтересів публічного та приватного характеру. Саме через це латвійським Адміністративно-процесуальним законом передбачено принципи додержання прав приватної особи та справедливості процесуального типу [7, с. 56].

Разом із загальними юридичними принципами адміністративних процедур багато держав виділяють спеціальні принципи, зокрема і принцип розслідування, який покладає зобов'язання з доведення на адміністрацію:

- приватна особа не має обов'язку довести всі обставини, що цікавлять орган адміністративної влади;
- орган адміністративної влади сам має віднайти всю потрібну інформацію та матеріали й з'ясувати в інших владних органів необхідні факти.

Зауважимо на потребі розгляду специфічних принципів адміністративних процедур, що закріплено в межах естонського закону «Про адміністративну процедуру», серед яких встановлюється принцип дискреційного права, який передбачає, що владному органу надаються повноваження розгляду доцільності винесення рішення та вибору поміж декількома варіантами.

Тож законодавчий акт Естонії не заперечує, а регулює дискрецію (розв'язання посадовою особою чи державним органом, що відноситься до його відання, питання на власний розсуд) органів адміністративної влади, зважаючи на особливості управлінської діяльності, що повинні своєчасно застосовувати ефективні заходи в найбільш різноманітних ситуаціях, та формуючи для неї потрібні межі та обмеження в правовій державі.

У межах законів щодо адміністративних процедур встановлюється, що загальним правилам мають підкорятися всі органи з владними повноваженнями стосовно громадян та їхніх організацій:

- органи державного й муніципального типу;
- державні корпорації та інші підрозділи, що було децентралізовано;

– часом навіть організації приватної природи, що реалізують делеговані управлінські повноваження [98].

Певними державами було поширено адміністративні процедури також на органи й установи всіх гілок влади. Наприклад, Федеральним законом про адміністративні процедури Швейцарії встановлені процедури видання, зміни й скасування розпоряджень:

- Бундесрату (державного законодавчого органу) та його департаментів;
- канцелярії;
- відомств;
- автономних установ та підприємств федерації й федеральних комісій;
- федеральних судів першої інстанції [174, с. 51].

Ініціювання адміністративної справи може належати як органу адміністративної влади, так і приватній особі. Ініціатива прийняття більшості актів адміністративної природи належить адміністрації. У даних ситуаціях орган адміністративної влади має повідомити щодо підготовлюваного рішення всіх осіб, на яких розповсюджується таке рішення, та всіх осіб, чиї права й інтереси можна порушити таким рішенням. У повідомленні зазначаються цілі рішення, що готується, його підстави та стандарти, що будуть використовуватися під час його підготовки та виконання.

Приватні особи можуть подавати до адміністрації заяви, вимоги та клопотання. Орган адміністративної влади має розглянути всяке звернення, однак залежно від його характеру на владний орган покладаються різноманітні зобов'язання. Якщо громадське звернення має інформативну природу, то орган адміністративної влади має визначити, чи варто розпочати офіційну підготовку індивідуального акта адміністративної природи, чи буде достатньо тільки роз'яснити громадянину, яким чином йому потрібно діяти, враховуючи суспільні інтереси. У разі, коли громадське звернення подане у вигляді клопотання щодо прийняття адміністративного акта, владний орган має

розпочати офіційну процедуру та ухвалити адміністративний акт, яким таке клопотання задовольняється чи відкидається.

Одержавши звернення, орган адміністративної влади має вирішити питання стосовно підвідомчості справи. У державах Західної Європи й Північної Америки питання визначення підвідомчості не постає зобов'язанням приватних осіб, що подають звернення. Так, громадянин не має знати питання організації публічного управління. Йому надане право запитати адміністрацію стосовно реалізації свого права, в той час як адміністрація зобов'язана визначити, які конкретно органи уповноважені вирішувати дане питання. Якщо орган адміністративної влади, що одержав звернення, не може розглядати таку справу, то він має в той же час спрямувати звернення до компетентного органу та повідомити щодо цієї дії заявника.

Після прийняття органом адміністративної влади справи до свого розгляду ним визначаються його учасники. Загальне коло учасників адміністративної справи визначається законами щодо адміністративних процедур.

У ФРН учасниками розгляду справи адміністративного характеру визнаються:

- заявник та відповідач;
- особи, яким орган адміністративної влади хоче направити чи було направлено адміністративний акт;
- особи, з якими орган адміністративної влади хоче укласти чи вже уклав договір публічно-правового типу;
- особи, чиї інтереси законного типу можна порушити адміністративним актом [98].

В Естонії Законом про адміністративну процедуру до учасників розгляду адміністративної справи віднесено, зокрема, таких осіб, як:

- заявник;
- адресат;
- третя особа;

- владний орган, що вирішує справу.

В Європі питання визначення кола учасників розгляду адміністративної справи врегульовані також наднаціональними органами. Так, Рекомендацією № R (87) 16 Комітету міністрів Ради Європи «Про адміністративні процедури, які зачіпають більшість зацікавлених осіб» 1987 р. [135] закріплено, що брати участь під час підготовки актів адміністративної природи мають право три категорії громадян:

- особи, на яких поширюється адміністративне рішення, мають право брати участь у його підготовці і розгляді безпосередньо;
- особи, чії права, свободи й інтереси можна порушити, – через представника;
- особи, що є зацікавленими в прийнятті рішення адміністративної природи, – через відповідні об'єднання чи організації.

Владним органом, що вирішує справу, визначається, які посадовці та службовці будуть брати участь в її розгляді й прийнятті рішення. Посадовці, що можуть бути зацікавлені в результаті справ, мають отримати відвід.

У Швейцарії згідно з положеннями статті 10 Закону щодо адміністративні процедури упередженими можна визнати такі категорії службовців:

- яким притаманна наявність особистої зацікавленості в справі;
- перебувають з однією зі сторін у родинних стосунках;
- є представниками сторін чи представляли сторону в аналогічній справі.

При цьому зазначені підстави відводу не є вичерпними: якщо службовці можуть бути упередженими в силу інших причин, вони також мають бути відсторонені від розгляду справи.

Клопотати про відвід службовця може будь-який із учасників процесу підготовки адміністративного рішення, якщо передбачена зацікавленість та невпевненість у неупередженості розгляду справи. Заявити про власну зацікавленість зобов'язаний і сам службовець, в іншому випадку його має бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності за невиконання службових обов'язків.

Законодавством щодо адміністративних процедур зазвичай визначено, яка інформація повинна бути розкрита в процесі підготовки адміністративного рішення. У Швейцарії такими матеріалами справи визнаються:

- заяви сторін;
- повідомлення адміністративних органів;
- документи, що використовуються в якості доказів;
- тексти розпоряджень органів адміністративної влади.

У США кожна особа може витребувати певні документи. На адміністративне агентство покладено зобов'язання з будь-якої вимоги, що пред'явлена у відповідності до опублікованих правил, без зволікань надати:

- остаточні думки посадовців;
- тлумачення і критерії застосування правил;
- правила та інструкції для адміністративного персоналу, що стосуються громадян.

Відмова в наданні матеріалів справи допускається тільки у випадках, зазначених у законі. Зазвичай такі винятки пов'язані з матеріалами, що стосуються питань оборони, державної і особистої безпеки.

Права учасників і порядок розгляду справи залежать також від того, які види процедур адміністративного типу застосовуватимуться під час його вирішення.

Законодавством допущені різноманітні форми процедур адміністративної природи, зокрема:

- формального характеру – повного типу, що передбачають усі встановлені процедури, які гарантують захист прав сторін, які наближають адміністративну процедуру до судового процесу з наявністю викликів й опитуванням свідків;
- неформального характеру – спрощеного типу, що застосовуються в більш простих випадках [98].

Кодексом про адміністративні процедури Таджикистану виділено такі адміністративні процедури:

- простого типу, які не передбачають обов'язковості дослідження обставин за участі зацікавлених сторін і проведення слухань;
- формального типу, що припускають слухання за участі зацікавлених сторін;
- публічного характеру, які використовуються задля підготування актів, які зачіпають інтереси необмеженого кола осіб, і передбачають обговорення публічного характеру стосовно підготовлених проектів рішень.

Під час підготовки проекту адміністративного акту велика кількість держав, зокрема в континентальній Європі, передбачає проведення консультацій та погоджувальних процедур.

Французькі проекти розпоряджень за більшості випадків мають бути обговорені з органами консультативного типу (ради і комітети, створені при адміністративних структурах).

За загальними правилами підготовлений проект адміністративного акта надсилається учасникам процесу. У разі, коли адміністративний акт має безліч адресатів чи їхня кількість не може бути чітко визначена, адміністративний орган може опублікувати текст підготовлюваного акта завдяки відомчій друкарні чи надати його для ознайомлення у відкритому громадському місці. У даній ситуації потрібно встановити розумний термін на подачу зацікавленими особами доповнень та заперечень. Прийнятий адміністративний акт має бути оприлюдненим й доведеним до відома всіх осіб, чиї інтереси ним зачіпаються [98].

Німецька модель регулювання адміністративних процедур пов'язана із Законом про адміністративну процедуру, прийнятим в 1976 році. Даний Закон діє на рівні федерації [6]. У всіх землях ФРН прийняті відповідні нормативні акти, що регулюють адміністративно-процедурні відносини на відповідному рівні, засновані на федеральному законі й не суперечать йому. Закон не регулює питання, пов'язані з адміністративною юстицією. У ньому чітко окреслені коло регульованих ним питань і зазначена сфера його дії.

До процесу створення і законодавчого закріплення адміністративних процедур також залучені Прибалтійські держави (Латвія і Естонія) і країни Скандинавії. 1 лютого 2004 року вступив в силу Закон Латвії «Про адміністративну процедуру» [178; 179], хоча робота над проектом цього закону розпочалася ще в 1996 році. Слід зазначити, що до його прийняття в країні не існувало спеціальної процедури розгляду адміністративних справ органами публічної адміністрації. У ньому виділено дві самостійні судові системи розгляду адміністративних спорів: в адміністративному і загальному суді [33].

Звернемо увагу також на досвід із законодавчої діяльності країн-учасниць СНД. Так, у Білорусі 28.10.2008 було ухвалено Закон «Про адміністративні процедури», яким не передбачено конкретні адміністративні процедури, а встановлюються основні принципи здійснення адміністративних процедур, визначається компетенція уповноважених органів, а також права та зобов'язання зацікавлених осіб, що звернулися за здійсненням процедур адміністративного характеру, закріплюються різновиди адміністративних рішень, прийнятих уповноваженими органами під час розгляду заяв зацікавлених осіб, а також порядок оскарження адміністративного рішення [51]. Під час аналізування Закону Республіки Білорусь видно його відмінність від положень законодавства США й ФРН, оскільки тут передбачено зовсім інші види процедур та порядок їхнього проведення.

Найбільш показовим щодо легалізації процедур адміністративного характеру постає досвід Киргизької Республіки. Закон Киргизької Республіки «Про адміністративні процедури» від 01.03.2004 року № 16 встановлює процедури, які сприяють удосконаленню організації управлінської діяльності органів адміністративної влади й дотриманню прав та свобод фізичних осіб, підприємців й юридичних осіб, захисту інтересів особистого, суспільного та державного характеру [49].

Аналіз Закону Киргизстану показує, що в ньому докладно регламентовано види процедур адміністративного характеру, стадії розгляду адміністративної справи, такі як:

- подача заяви про розгляд справи,
- розгляд адміністративної справи,
- винесення рішення з адміністративної справи,
- умови і порядок оскарження рішення,
- виконання рішення.

Передбачені також випадки відповідальності адміністративного органу та його посадовців [33].

Закон Республіки Казахстан «Про адміністративні процедури» від 27.11.2000 року № 107-ІІ спрямовано на встановлення процедур, які вдосконалюють організацію управлінської діяльності, гарантування справного функціонування органів держави, оперативне прийняття рішень управлінського характеру, додержання громадських прав та свобод, захищення інтересів держави, недопущення застосування службовцями їхніх повноважень у межах позаслужбових цілей, а також діяльність із надання державних послуг. Адміністративна процедура даним нормативним актом розуміється як порядок ухвалення та здійснення рішення під час виконання органами держави та їх посадовцями своїх функцій та повноважень, а також їхнє оформлення, організація роботи апарату держави, розгляд громадських звернень стосовно виконання їх прав, захисту адміністративної природи щодо громадських прав та інтересів, що забезпечені законодавством, а також порядок ухвалення рішень в економічній сфері [52]. Варто зазначити, що Закон Республіки Казахстан за структурою схожий на законодавчі акти інших країн СНД, однак його цілком загалом є регламентація загальних принципів і положень процедур адміністративного характеру.

У Таджикистані процедури адміністративної природи законодавчо регламентовані у формі Кодексу про адміністративні процедури Республіки Таджикистан, що має законну силу з 2007 року та яким визначено порядок підготовки, прийняття й здійснення адміністративних актів, розгляд заяв і скарг адміністративного типу, реалізація провадження щодо адміністративних

процедур у судах та взаємодія органів адміністративної влади [61]. Кодексом регламентовано процедури з адміністративного акту, види процедур адміністративного характеру (простого, формального й публічного типу), виконання адміністративного акта, адміністративні процедури всередині органу адміністративної влади у зв'язку з адміністративною скаргою на адміністративний акт та нормативний адміністративно-правовий акт, провадження щодо адміністративних процедур у суді.

Аналіз адміністративно-процедурного законодавства зарубіжних країн показує, що в їх чинному законодавстві існує достатня кількість схожих і відмінних норм, що включені до законодавства в області адміністративних процедур Республіки Таджикистан. Наприклад, у Законі ФРН передбачені зовсім інші види процедур і порядок проведення процедур, ніж у законах країн СНД. В основному в законодавстві цих країн врегульовано процедури, пов'язані зі зверненнями громадян та порядком їх розгляду, або ж детально і чітко описано принципи і стадії адміністративної процедури, які дають перевагу у винесенні справедливих і правомірних рішень. У той час як у Республіці Таджикистан питання, пов'язані зі зверненнями громадян, регулюються окремим законом Республіки Таджикистан «Про звернення громадян» [53].

Безумовно, позитивним елементом Кодексу про адміністративні процедури Таджикистану є наявність певних норм, яких немає в законодавствах деяких розглянутих країн. До таких відносяться: положення про учасників адміністративних процедур, порядок здійснення представництва в адміністративному суді, адміністративне провадження в суді, розподіл процедур адміністративного типу на види тощо [33].

Наведемо в рамках даного підрозділу порівняльне аналізування законодавств України й Республіки Білорусь стосовно здійснення адміністративних процедур.

Так, громадські відносини з органами Білорусі регламентує перш за все Конституція [72]. Зокрема, в положеннях статті другої Основного закону

Білорусі зазначається, що людина, її права, свободи та гарантії їх реалізації постають вищою цінністю та суспільною і державною метою. У нормі статті 21 Конституції визначено вищу державну мету – це гарантування громадських прав й свобод. Статтею 40 білоруської Конституції закріплюється право кожного звертатися особисто чи колективно до державних органів. Органи держави, а також їх посадовці повинні дослідити звернення та відповісти по суті в передбачений законодавством строк. Відмова від розгляду поданого звернення повинна письмово вмотивовуватися.

Правове регулювання громадських звернень у Білорусі із заявами, пропозиціями чи скаргами до органів держави, інших організацій (до посадовців) реалізується на основі Закону «Про звернення громадян та юридичних осіб» від 18 липня 2011 року [50]. Причому громадяни виступають вже не в ролі «об'єкту управління» чи «прохачів», а в ролі «клієнтів» державних організацій, споживачів наданих їм послуг державного характеру.

Побідний акт існує і в Україні – це акт загальної процедурної природи – Закон України «Про звернення громадян» [122]. Проведене аналізування засвідчує, що правом звертатись до державних і місцево-самоврядних органів за приписами статті першої вищенаведеного закону, крім громадян України, володіють також особи, які не постають громадянами нашої країни, однак законно перебувають на українській території. Із цієї нагоди в рамках наукової літератури вчені відмічають, що право на звернення постає невідчужуваним та не має бути пов'язаним із перебуванням (законного характеру або ні) на території тої чи іншої країни.

Інший вид запитання полягає в тому, що особа повинна відповідати за перебування незаконного типу на території нашої країни, однак позбавити таку особу вищезазначеного права не є допустимим.

У ч. 1 статті 3 Закону Білорусі «Про звернення громадян та юридичних осіб» право звернення до державних організацій надано як громадянам Республіки Білорусь, так і юридичним особам й індивідуальним підприємцям Білорусі. Ч. 2 наведеної статті регулюється право звернення іноземними

громадянами та особами без громадянства, що перебувають на території країни, нарівні з громадянами та юридичними особами Білорусі, якщо інше не визначено Конституцією, законодавчими актами й міжнародними договорами.

На жаль, закон України залишає поза увагою звернення фізичних осіб-підприємців та юридичних осіб [122].

Наступною відмінністю Закону України «Про звернення громадян» та закону Білорусі «Про звернення громадян та юридичних осіб» є те, що дані закони мають відмінні сфери правового регулювання [107, с. 146].

Український закон діє на звернення не тільки до державних та місцево-самоврядних органів, а й до підприємств, установ, організацій різних форм власності, ЗМІ. Законом Білорусі регламентовано звернення громадян лише до державних органів та організацій, їхніх посадовців, за винятком звернень, що підлягають розгляду згідно із законодавством щодо конституційного судочинства, цивільного, цивільно-процесуального, господарсько-процесуального, кримінально-процесуального законодавства, законодавства, яке визначає порядок адміністративного процесу, законодавства щодо адміністративних процедур, звернень працівника до наймача, а також інших звернень, щодо яких законодавчими актами встановлено інший порядок їх подання та розгляду. Відносини, які виникають під час здійснення адміністративних процедур, регламентуються Законом Республіки Білорусь «Про основи адміністративних процедур».

Положеннями ст. 3 Закону України «Про звернення громадян» встановлюються наступні види звернень громадян: пропозиції (зауваження), заяви (клопотання), скарги. За статтею 1 закону Білорусі «Про звернення громадян та юридичних осіб» до звернень громадян відносять індивідуальні чи колективні заяви, пропозиції, скарги, що викладено в письмовій, електронній чи усній формі.

Цікавим, на нашу думку, є також питання про застосування мови звернень. Так, білоруський законодавець у частині 1 ст. 12 закону «Про звернення громадян та юридичних осіб» врегулював дане питання, вказав, що

звернення викладаються білоруською чи російською мовою. Українським законодавцем, на відміну від білоруського, в ст. 6 Закону України зазначається, що громадяни можуть звертатися українською чи іншою мовою, що є прийнятною для сторін. Проте бувають ситуації, коли однієї прийнятною для обох сторін мови не існує. І хоча Закон не покладає на суб'єкта розгляду звернення обов'язку забезпечення перекладу звернення, однак закріплює істотну юридичну пересторогу щодо заборони відмови в прийнятті звернення через незнання мови звернення (абз. 2 ст. 7 закону). Так, досить логічно передбачити, що суб'єктам звернення можна звернутися зі зверненнями будь-якою мовою, а орган держави має дане звернення прийняти та, за необхідності, зробити переклад власними силами.

Існують відмінності і в термінах. Згідно з положеннями ст. 17 зазначеного закону України термін подання скарги становить рік від дня винесення оскаржуваного рішення, однак не пізніше 1 міс. із часу ознайомлення з винесеним рішенням. А в ст. 8 Закону Білорусі передбачено, що скарги можуть бути подані заявниками протягом трьох років із дня, коли вони довідалися чи мали довідатися про порушення їхніх прав, свобод та (чи) законних інтересів. Відповідно до приписів статті 20 Закону України термін розгляду звернень лічиться з моменту їхніх надходжень, а за статтею 17 Закону Білорусі – з дня, наступного за днем їх реєстрації. Причому максимальний термін розгляду звернення в Україні не має бути більшим, аніж 45 днів, у Білорусі письмові звернення повинні бути розглянуті не пізніше 15 днів, а звернення, які потребують додаткового вивчення і перевірки, – не пізніше 1 місяця.

Досить чітко українське законодавство визначає зобов'язання державного й місцево-самоврядного органу, підприємства, організації, установи, ЗМІ, громадського об'єднання, їхніх керівників і посадових осіб стосовно опрацювання та реакції на заяви та скарги, до яких, зокрема, у відповідності до положень ч. 1 ст. 19 аналізованого закону відноситься:

- об'єктивна, всебічна та вчасна перевірка заяв та скарг;

- недопущення безпідставної передачі опрацювання заяви чи скарги іншим органам;
- у ситуації, коли заява чи скарга визнається необґрунтованою, – роз'яснення процесу оскарження прийнятого за нею рішення;
- складення вмотивованої постанови у випадку ухвалення рішення стосовно обмежень доступу громадян до визначеної інформації в момент розгляду заяви або скарги;
- за бажанням громадянина запрошування його на засідання певного органу, яким буде досліджуватися та розглядатися заява чи скарга;
- відміна чи зміна оскаржуваних рішень у ситуаціях, що передбачені положеннями законодавства, у випадку, коли вони не відповідають нормам досліджуваного закону чи інших нормативних актів, невідкладно вжити заходів із припинення дій неправомірного характеру, виявлення, усунення причин й умов, що сприяли порушенню;
- забезпечення поновлення порушених прав, реальне здійснення прийнятих через заяву чи скаргу рішень;
- письмове повідомлення громадянина щодо результатів опрацювання заяви чи скарги та суті затвердженого рішення;
- на прохання громадян – протягом місяця за місцем проживання особи доведення прийнятого рішення до відома місцево-самоврядного органу, трудового колективу чи громадського об'єднання;
- вжиття заходів стосовно відшкодування в порядку, що встановлено положеннями закону, матеріальних збитків, у ситуації, якщо їх було завдано особі через ущемлення її прав й інтересів, що гарантуються законодавчо, вирішення питання стосовно відповідальності осіб, через вину яких було допущено порушення;
- особисте організування та перевірка стану опрацювання заяв та скарг, вжиття заходів стосовно усунення причин, якими вони породжуються,

систематичне аналізування та інформування населення щодо ходу даної діяльності [122].

Законом Білорусі чіткіше регламентовано процедуру особистого прийому громадян. Статтею 6 зазначено, що керівники органів держави, інших організацій і їхні посадовці повинні вести особистий громадський прийом не рідше, ніж раз на місяць, у визначені дні.

Дана норма закону віднайшла деталізацію в межах пункту 7 Указу Президента Білорусі «Про додаткові заходи з роботи із зверненнями громадян та юридичних осіб», де зазначено, що голови місцевих виконкомів, місцевих адміністрацій районів у містах повинні реалізувати в передбаченому законодавчими положеннями порядку особистий прийом громадян, індивідуальних підприємців, юридичних осіб, їхніх представників за такими єдиними днями:

- в першу середу місяця – голови обласних, Мінського міського виконкому;
- в другу та четверту середу місяця – голови міських та районних виконкомів;
- в кожен середу – голови міських, сільських, селищних виконкомів, місцевих адміністрацій районів у містах.

Особистий прийом у наведені єдині дні повинен тривати не менше шести годин, розпочинатися не пізніше восьмої години чи закінчуватися не раніше двадцятої [162].

Різниться українське й білоруське законодавство також і розумінням поняття «адміністративна процедура». Так, проектом Адміністративно-процедурного кодексу України від 03.12.2012 року під адміністративною процедурою розуміється визначена законом процедура адміністративного провадження, тобто комплекс послідовно вчинюваних органом адміністративного типу процедурних дій та прийнятих рішень процедурного характеру стосовно розгляду й вирішення адміністративних справ, які

завершуються прийняттям акта адміністративної природи та його виконанням [128]. А частиною 1 статті 1 закону Республіки Білорусь «Про основи адміністративних процедур» зазначено, що адміністративна процедура – дії уповноваженого органу, що здійснюються на підставі заяви зацікавленої особи, щодо встановлення (надання, посвідчення, підтвердження, реєстрації, забезпечення), зміни, призупинення, збереження, переходу чи припинення прав і (або) зобов'язань, у тому числі тих, що закінчуються видачею довідки або іншого документа (його прийняттям, узгодженням, затвердженням), чи реєстрацією або врахуванням зацікавленої особи, її майна, або наданням грошових коштів, іншого майна та (або) послуг за рахунок коштів республіканського або місцевого бюджетів, державних позабюджетних фондів, майна, що знаходиться в республіканській або комунальній власності [51].

Таким чином, здійснивши аналіз чинного українського та білоруського законодавства щодо реалізації процедур адміністративного типу, бачимо, що адміністративно-процедурне українське законодавство, на відміну від Білорусі, є недосконалим, підзаконним і таким, що не повністю відповідає європейським стандартам стосовно процедур адміністративного типу.

Білорусь почала змінювати своє становище, ухваливши 28 жовтня 2008 року закон «Про основи адміністративних процедур». Україні ще потрібно ухвалити окремий законодавчий акт щодо процедур адміністративного характеру, що допоможе інтегрувати законодавство адміністративної природи нашої країни до законодавства європейських держав.

Отже, як бачимо, категорія «адміністративна процедура» в зарубіжних державах стала найбільш важливим інструментом правової країни, що допомагає забезпечити участь громадян під час ухвалення управлінських рішень, гарантує врахування громадських інтересів у реалізації державної політики.

Дослідження досвіду юридичного регулювання зарубіжних країн, його аналізування, виявлення змістовних та функціональних характерних рис процедур адміністративної природи, а також техніки їх закріплення надасть

допомогу в становленні та успішному функціонуванні правової категорії «адміністративних процедур» в Україні.

Нижче пропонується дослідити детальніше декілька нормативних актів держав ЄС, їх структуру та зміст. Зокрема, для аналізу було обрано такі держави: Австрія, Естонія, Нідерланди, Польща та ФРН. Досліджувати дані акти пропонується за схемою блоків:

- 1) структура;
- 2) предмет регулювання;
- 3) особливі різновиди процедур;
- 4) слухання;
- 5) виклик;
- 6) чинність акту;
- 7) способи доведення акта до відома особи;
- 8) адміністративне оскарження;
- 9) спеціальні апеляційні органи;
- 10) відкладальна дія скарги.

Розпочати пропонується з Австрії. Так, законодавче регулювання питання інституту адміністративних процедур у даній державі реалізується Загальним законом щодо адміністративної процедури 1991 року [180], що складається з 6 частин:

Частина I. Загальні положення (§ 1 - 36a).

Частина II: Попереднє провадження (§ 37-55).

Частина III: Повідомлення (§ 56-62).

Частина IV: Правова охорона (§ 63-73).

Частина V: Витрати (§ 74-79b).

Частина VI: Заклучні положення (§ 80 - 82a).

Переходячи до другого блоку, до предмету регулювання австрійського нормативного акту, варто сказати, що розгляд і вирішення справ адміністративної природи здійснюється в порядку:

- громадського звернення;
- здійснення службових зобов'язань;
- оскарження адміністративної природи.

Звернути увагу потрібно на застосовану в межах закону дефініцію «Bescheid», що постає аналогом за значенням до німецької «Verwaltungsakt» (тобто адміністративний акт) [8, с. 181].

Другий блок аналізування – це особливі різновиди процедури. Так, австрійським законом передбачена спеціальна процедура задля «великих проваджень». Так, у разі, коли в одній справі адміністративного характеру або в об'єднаних справах бере участь більше 100 осіб, то орган має право на повідомлення щодо заяви через едикт (ч. 1 § 44a). Едикт має вміщувати такі елементи: предмет заяви та опис намірів її подання; строк, мінімум, у 6 тижнів, протягом якого до органу можна подати заперечення, тощо. Як правило, едикт прийнято друкувати у двох щоденних газетах, які розповсюджуються на всю територію держави, й в «Офіційному бюлетені до Віденської газети». У випадку оголошення заяви за допомогою едикту особи втрачають свій статус сторін у разі несвоєчасної подачі заперечення (ч. 1 § 44b).

Третім блоком визначено слухання. Австрійське законодавство у сфері регулювання адміністративних процедур закріплює правило, що передбачає проведення усних слухань із запрошенням усіх учасників, свідків й експертів на місце, коли слухання пов'язано з оглядом, та в місці перебування органу чи в найбільш доцільному місці – в інших ситуаціях (ч. 1 § 40).

Органу адміністративної влади надане право виклику осіб, що проживають (знаходяться) в межах сфери його функціонування та присутність яких постає необхідністю. Під час процедури в незалежних адміністративних сенатах також допускається виклик осіб, що знаходяться (проживають) за межами сфери функціонування сенату адміністративного типу (§ 19). За загальним правилом присутність осіб за викликом обов'язкова, а для її здійснення навіть можна застосовувати затримання та примусове приведення,

крім ситуацій, коли особи хворі, немічні чи існує інша перешкода обґрунтованого характеру.

Адміністративний акт доводиться до відома особи як у письмовій, так і в усній формі, в разі, коли адміністративними приписами не визначено іншого (ч. 1 § 62). Рішення мають бути оформлені письмово в разі чіткого закріплення такої вимоги приписами права чи вимоги сторони. Письмові рішення можна доставити чи передати засобами телеграфу, телетайпу або телефаксу.

Порядок адміністративного оскарження та інших засобів правової допомоги (протесту) регулюється адміністративними приписами, за винятком певних випадків, що регулюються досліджуванним федеральним законом (ч. 1 § 63). Адміністративне оскарження у вигляді апеляції не дозволяється, коли сторона після оголошення рішення виразно відмовляється від апеляції (ч. 4 § 63).

Апеляція подається однією зі сторін протягом 14 днів до органу, що ухвалив рішення першої інстанції. Строк рахується з доставки до сторони письмово оформленого рішення чи з моменту його усного оголошення.

Окреме оскарження розпоряджень, які мають відношення тільки до процедури, не допускається (ч. 2 § 63).

Наступний аспект дослідження закону – це відкладальна дія скарги. Так, відповідно до Загального закону щодо адміністративної процедури Австрії своєчасно поданим апеляційним скаргам притаманна дія відстрочення (ч. 1 § 64).

Органу надане право скасування дії відстрочення в ситуації, за якої негайна реалізація рішення постає в інтересах сторони чи суспільства, у зв'язку з можливою небезпекою через зволікання (ч. 2 § 64).

До спеціальних апеляційних органів Австрії можна віднести незалежні адміністративні сенати в землях, що приймають рішення стосовно заяв та апеляцій у справах, які їм призначено приписами адміністративного характеру; стосовно скарг осіб, які стверджують, що через здійснення безпосередньої

наказової і примусової влади адміністративним органом було порушено їх права (ч. 1 § 67a).

Далі дослідити пропонується законодавчий акт Естонії, що регулює інститут адміністративних процедур – Закон про адміністративну процедуру, що набув сили з 01.01.2002 [95], який складається з 3 частин:

Частина 1. Загальна частина (§ 1-50).

Частина 2. Спеціальна частина (§ 51-109).

Частина 3. Виконання положень (§ 110-112).

До предмету регулювання Закону Естонії можна зарахувати діяльність органів адміністративної влади стосовно:

- видачі постанов;
- прийняття актів адміністративної сили;
- реалізації заходів;
- укладення договорів публічно-правового характеру (ч. 1 ст. 2

Закону Естонії).

Причому адміністративними актами визнаються такі правові акти, як накази, рішення, директиви, розпорядження тощо, які видано органом адміністративної влади під час здійснення функцій адміністративного типу в рамках публічно-правових відносин задля регулювання окремої ситуації та спрямовані на утворення, змінення або припинення особистих прав та зобов'язань (ч. 1 ст. 51 естонського Закону). Постановою є акт юридичного типу, що видається органом адміністративної влади задля регулювання невизначеної кількості ситуацій (ст. 88). А публічно-правовим договором постає угода, якою регулюються відносини адміністративно-правового типу, що може укладатися задля врегулювання індивідуальної ситуації чи невизначеного числа ситуацій (ст. 95). Однією із сторін такого договору постає держава, місцево-самоврядний орган, інша юридична особа публічно-правового характеру чи приватна юридична або фізична особа, якою виконуються функції публічної адміністрації на основі закону (ч. 1 ст. 96).

Захід – це дія органу адміністративної влади, що не постає виданням юридичного акта та не реалізується в цивільно-правових відносинах (ч. 1 ст. 106).

До особливого виду процедури можна віднести «відкрите провадження», що проводиться у встановлених законодавством ситуаціях задля видання адміністративного акта чи в інших ситуаціях у разі необхідності для розв’язання справи та якщо таке провадження не завдасть шкоди правам сторін (ч. 1 ст. 46). Орган адміністративної влади опубліковує повідомлення стосовно початку відкритого провадження, як мінімум, в 1 газеті загальнодержавного типу, а повідомлення щодо початку відкритого провадження в місцевих питаннях можна опублікувати на сторінках місцевої або повітової газети.

Справа має заслуховуватися на засіданні:

- якщо сторони мають протилежні інтереси, а засідання не викличе зайвого затягування адміністративного провадження;
- в ситуаціях, що передбачені законом або постановою;
- в ситуаціях, якщо, за рішенням органу адміністративної влади, це потрібно задля швидкого та правильного розв’язання справи (ч. 1 ст. 45).

Орган адміністративної влади може викликати учасників провадження, свідків, експертів або перекладачів (ч. 1 ст. 17). Особа має прийти за викликом органу адміністративної влади в зазначені у виклику місце й час (ч. 1 ст. 42). Якщо учасник провадження не з’явився без поважної причини на реалізацію процедурної дії, орган адміністративної влади справу розглядає без нього (ч. 3 ст. 42), а якщо заявник не з’являється, орган адміністративної влади має право на залишення заяви без розгляду та припинення адміністративного провадження (ч. 4 ст. 42).

Акт адміністративного характеру набуває чинності від дня доведення такого до відома осіб чи доставки адресату в разі, коли пізніший строк набуття сили не передбачено адміністративним актом. Акт адміністративного

характеру, що опубліковано, набуває чинності на десятий день із моменту опублікування, якщо інше не передбачено законом (ч. 1 ст. 61).

У Законі Естонії «Про адміністративну процедуру» оскарження адміністративних актів реалізується «провадженням за запереченнями» (статті 71–86), розпочати який може особа, яка вважає, що її права було порушено чи свободи обмежено адміністративним актом або під час адміністративного провадження.

Останнім блоком для аналізування Естонського закону є відкладальна дія скарги. Так, органом адміністративної влади, яким розглядається заперечення, здійснення адміністративного акта може бути призупинено, якщо це потрібно задля захищення інтересів суспільства чи прав адресата акта адміністративної природи або третіх осіб (ст. 81).

Далі проаналізуємо законодавчий акт Нідерландів, у сфері регулювання інституту адміністративних процедур – Акт із загального адміністративного права, що набув чинності з 01.01.1994 [17], який складається з таких глав:

Глава 1. Вступні положення (ст. 1:1 – 1:9).

Глава 2. Відносини між індивідуальними особами та органами адміністративної влади (ст. 2:1 – 2:12).

Глава 3. Загальні положення, що стосуються приписів та порядків (ст. 3:1 – 3:50).

Глава 4. Спеціальні положення, що стосуються приписів та порядків (ст. 4:1 – 4:84).

Глава 5. Забезпечення (ст. 5:11 – 5:36).

Глава 6. Загальні положення, що стосуються заперечень і апеляцій (ст. 6:1 – 6:24).

Глава 7. Спеціальні положення, що стосуються заперечень і адміністративних апеляцій (ст. 7:1 – 7:28).

Глава 8. Спеціальні положення, що стосуються апеляцій районного суду (ст. 8:1 – 8:88).

Частина 10. Положення про адміністративні органи (ст. 10:1 – 10:45).

Глава 11. Заключні положення (ст. 11:1 – 11:4).

На даний момент Акт із загального адміністративного права Нідерландів регулює дуже широку сферу відносин (від питань процедури адміністративного характеру й адміністративної юстиції до прийняття «правил» (інструкцій), порядку надання мандатів та делегування повноважень і так далі). 50-річний досвід розробки даного законодавчого акту дає можливість оцінювати його як успішний. Однак для пострадянських держав регулювання даних питань окремими законодавчими актами видається реалістичнішим й практичнішим у середньостроковій перспективі.

Актом із загального адміністративного права передбачено детальні процедури в рамках підготовки розпоряджень. Так, існує:

1) «публічна підготовча процедура» (підрозділ 3.4), якою передбачено зобов'язання органу адміністративної влади повідомляти щодо заяв або проектів за допомогою газет, можливості ознайомлення з матеріалами справи заінтересованих осіб і їхнє висловлення власної точки зору;

2) «розширена публічна підготовча процедура» (підрозділ 3.5), якою передбачена додаткова участь у питанні розв'язання справи інших органів адміністративної влади.

Процес слухання зацікавлених сторін особливо передбачений у момент розгляду заперечень (статті 7:2—7:8) та розгляду апеляцій адміністративного характеру (статті 7:16— 7:23).

До способів доведення акта адміністративної природи до відома осіб можна віднести оприлюднення надсиланням або видачею особам, зокрема й заявникові (ч. 1 ст. 3:41). Розпорядження, які мають відношення до двох і більше зацікавлених осіб, прийнято оприлюднювати завдяки повідомленню розпорядження чи його суті в межах офіційного видання владного органу, газети або оголошення чи в інший найбільш прийнятний спосіб (ч. 1 ст. 3:42).

Актом із загального адміністративного права Нідерландів передбачено такі механізми оскарження адміністративної природи:

— подання заперечення – вимоги проти розпорядження від органу адміністративної влади, яким було видано розпорядження;

— подання апеляції адміністративного типу – вимоги проти розпорядження від іншого органу адміністративної влади, ніж той, яким було видано розпорядження.

Заперечення чи апеляції не зупиняють дії розпорядження, стосовно якого вони подаються в разі, коли інше не передбачається статутним положенням (ст.6:16).

Спеціальними апеляційними органами Нідерландів є «дорадчі комітети», що створюються задля розгляду заперечень (ст. 7:13), які повинні включати до свого складу голову та принаймні два члена. Комітетами проводяться слухання, за результатами яких видаються висновки, що викладаються в письмовій формі та містять звіти щодо слухання.

Утворення дорадчих комітетів передбачено і під час процедури розгляду апеляцій адміністративного типу (ч. 2 ст. 7:19).

Наступною державою для розгляду акту у сфері регулювання інституту адміністративних процедур є Польща та Кодекс адміністративного провадження від 14.06.1960 [59], який складається з 10 глав:

Частина I. Загальні положення (ст. 1-60).

Частина II. Проведення (ст. 61-163).

Частина III. Різні положення в справах, що стосуються соціального забезпечення (ст. 180-181).

Частина IV. Роль прокурора (ст. 182-189).

Частина V. (Статті 190-195) (видалено).

Частина VI. (Статті 196-216b) (виключено)

Частина VII. Видача виписок (ст. 217-220).

Частина VIII. Скарги та пропозиції (ст. 221-259).

Частина IX. Збори та витрати в провадженні (ст. 261-267).

Частина X. Прикінцеві положення (ст. 268a-269).

Досліджуваним актом Польщі регулюються такі провадження (ст. 1 Кодексу):

- 1) в органах адміністративної влади в належних до компетенції таких органів індивідуальних справах, які розв'язуються рішеннями адміністративного характеру;
- 2) в інших органах держави, а також в інших суб'єктах, якщо вони мають зобов'язання, яке покладено на них законом чи домовленістю, вирішувати справи, які зазначено в першому пункті;
- 3) в справах про спори щодо компетенції поміж територіально-самоврядними органами, органами урядової адміністрації та органами й суб'єктами, що зазначені в рамках другого пункту;
- 4) щодо видачі довідок [8, с. 185].

Окрім вищезазначеного, кодексом також регулюються провадження в справах щодо скарг та пропозицій в органах держави, територіально-самоврядних органах, а також громадських організаціях (ст. 2).

Органу адміністративної влади надане право виклику осіб заради взяття участі у виконуваних заходах та надання пояснень чи особистого визнання, якщо це потрібно задля вирішення справи чи реалізації офіційних дій (ч. 1 ст. 50).

Особиста явка особи має обов'язків характеру тільки в межах свого чи сусіднього міста або гміни (адміністративна одиниця третього рівня в Польщі), де він живе або перебуває (ч.1-2 ст. 51). За відмову від дачі показань, думки, пред'явлення предмета огляду чи участі в іншій дії офіційного характеру без обґрунтованої причини орган провадження може покласти на таку особу штраф (ч. 1 ст. 88).

Адміністративний акт за Кодексом адміністративного провадження в Польщі до закінчення строку для внесення апеляції не підлягає реалізації, окрім ситуацій, за яких рішення має характер негайного здійснення чи його потрібно невідкладно виконати відповідно до положень закону (ст. 130).

До відома осіб рішення доводиться в письмовій формі (ч. 1 ст. 109), за винятком ситуацій, коли правова норма не перешкоджає усному оголошенню та в цьому передбачається інтерес сторони (ч. 2 ст. 109, ч. 2 ст. 114).

У відповідності до Кодексу адміністративного провадження в Польщі рішення по суті може оскаржити завдяки подачі апеляції, оформлюються процедурні рішення, постановами подається скарга (ч. 1 ст. 141).

На рішення, яке винесене в рамках першої інстанції, сторона може подати апеляцію тільки до однієї інстанції (ч. 1 ст. 127). Рішення, які видані в рамках першої інстанції міністром чи самоврядною апеляційною колегією, не можна оскаржити за допомогою апеляції, проте сторона має право звернутися до того ж органу за повторним розглядом справи, яка буде розглядатися за приписами, які мають відношення до апеляції на рішення (ч. 3 ст. 127).

Скарга на процедурні рішення вноситься в межах семиденного строку з моменту вручення постанови, а за умови її усного проголошення – з моменту її оголошення стороні (ч. 2 ст. 141). Постанови, на які не можна подати скарги, оскаржуються сторонами виключно в апеляції на рішення (ст. 142).

До спеціальних апеляційних органів в Польщі відносять «самоврядні апеляційні колегії», якими здійснюється розгляд апеляцій на рішення місцево-самоврядних органів. Складаються такі колегії з штатних членів, які працюють на основі трудових договорів та обираються тільки із числа осіб, що отримали вищу освіту у сфері права чи публічної адміністрації, а також із позаштатних членів, які одержують винагороду в залежності від числа підготовлених ними до розв'язання справ. Члени спеціальних апеляційних органів у Польщі призначаються головою уряду.

Останнім, однак не по значенню, є Закон про адміністративну процедуру ФРН [187], що набув чинності 1 січня 1977 року. Даний акт складається з 8 частин:

Частина I: Сфера застосування закону, місцева компетенція адміністративних органів, використання електронного зв'язку, офіційна допомога органів адміністративної влади (§1-8e).

Частина II: Загальні положення, що регулюють адміністративну процедуру (§ 9-34).

Частина III: Адміністративні акти (§ 35–53).

Частина IV: Публічно-правовий договір (§ 54–62).

Частина V: Спеціальні типи процедур (§ 63–78).

Частина VI: Процедури для засобів правового захисту (§ 79–80).

Частина VII: Діяльність на суспільних початках, комітети (§ 81–93).

Частина VIII: Прикінцеві положення (§ 94–103).

Законом регулюється адміністративна процедура, тобто діюча назовні діяльність владних органів, спрямована на процеси з перевірки передумов, підготовки та прийняття акта адміністративної природи чи укладення договору публічно-правового характеру.

До особливих видів процедури Закон ФРН відносить:

- «формальну адміністративну процедуру» (§ 63–70 Закону), в рамках якої свідки повинні надавати показання, а експерти – висновки (§ 65). За такого виду процедури проводиться обов’язкове слухання, встановлюються додаткові вимоги до форми й порядку оприлюднення акта адміністративної природи;
- «процедуру затвердження плану» (§ 72–78 Закону), якою так само передбачена низка додаткових вимог стосовно одержання зауважень, проведення слухань тощо. Таку процедуру прийнято використовувати для регулювання великих проєктів (будівництва тощо). Затвердження плану регулює всі відносини публічно-правового характеру між носієм проєкту та зачепленими планом особами (ч. 1 § 75);
- спеціальну «дозвільну процедуру» (§ 71a-71e), що застосовується за наявності мети надання дозволу, за допомогою якого втілюються плани в межах економічної діяльності заявника. Даним видом процедури передбачено вищі вимоги стосовно оперативності, консультування тощо.

Процес із слуханням передбачається за формальної процедури, а також у процедурах затвердження планів. Владному органу надане право винесення рішення і без усного слухання в разі:

- коли заяву за погодженням сторін задовольняють повністю;
- якщо ні одним учасником протягом встановленого строку не було висунуто заперечень проти таких заходів;
- якщо органом було повідомлено учасників щодо свого наміру винести рішення без усного слухання, та жодним учасником протягом встановленого строку не було висунуто заперечень проти цього;
- коли всі учасники відмовляються від слухання;
- якщо потрібно терміново ухвалити рішення через небезпеку затягування справи (ч. 2 § 67).

Адміністративний акт відповідно до ч. 1 § 43 закону про адміністративну процедуру ФРН вступає в силу з моменту, коли його було проголошено особі, якій він призначається або чиї інтереси зачіпає.

До способів доведення адміністративного акта до відома відносяться:

- проголошення. Так, акт проголошується особам, інтереси та права яких ним регулюються. У випадку призначення уповноваженого проголошення здійснюється відносно нього (ч. 1 § 41);
- надсилання поштою. Письмовий акт, що надсилається поштою, проголошеним вважається з плином трьох днів після відправлення, за винятком ситуацій, коли акт не дійшов чи дійшов пізніше. За існування сумнівів на владний орган покладається обов'язок доведення отримання акта та підтвердження часу його отримання (ч. 2 § 41);
- публічне проголошення. Акт адміністративного характеру проголошується публічно в разі наявності дозволу правової норми чи неможливості його проголошення учасникам (ч. 3 § 41). Публічне проголошення письмового адміністративного акта відбувається завдяки повідомлення його розпорядчої частини шляхом, що є прийнятим у межах

даної місцевості. Таке повідомлення має вміщати в собі місце для ознайомлення з актом та його обґрунтуванням. Після сплину двох тижнів від публічного проголошення акт вважається проголошеним.

Для оскарження адміністративних актів у межах ФРН діють Положення щодо адміністративних судів та прийнято для його здійснення правові норми, якщо законом не передбачено інше; в іншому випадку використовуються положення закону щодо адміністративної процедури (§ 79 Закону ФРН «Про адміністративні процедури»).

Процедури адміністративного оскарження (що у ФРН носять назву «попередніх проваджень») регулюються нормами § 68-80b Положення про адміністративні суди [13, с. 278–283].

За загальним правилом відкладальна дія притаманна запереченню в порядку попереднього провадження, однак дані питання врегульовано іншим правовим актом (ч. 1 § 80 Положення про адміністративні суди).

Незважаючи на відсутність у законі про адміністративну процедуру ФРН положень про спеціальні завдання «комітетів», постає відомим те, що в Німеччині є комітети, які розглядають скарги. У діяльності комітетів, комісій й інших колегіальних установ, що виступають у процедурі адміністративного характеру, використовуються положення § 89–93 досліджуваного закону, коли правовими нормами не визначається іншого (§ 88 Закону).

Таким чином, підводячи підсумок підрозділу, варто зазначити, що задля вдосконалення процесу здійснення адміністративних процедур в Україні з метою відповідності вимогам до діяльності органів публічної адміністрації в їх відносинах із приватними особами українському законодавцю потрібно звернути увагу на досвід країн Європейського Союзу та застосувати його для адаптації до українського законодавства про адміністративну процедуру.

Аналіз, узагальнення та дослідження чинного закордонного законодавства про адміністративні процедури і зарубіжного досвіду функціонування інституту адміністративних процедур є необхідною умовою розвитку і становлення національного законодавства України в даній області.

Включення в національне законодавство деяких положень, розглянутих вище нормативно-правових актів могло б стати позитивним фактором у справі поліпшення стану адміністративних процедур і забезпечення кваліфікованого захисту прав і свобод громадян у взаємовідносинах із виконавчими органами.

2.2. Принципи здійснення адміністративних процедур

Суть регулювання адміністративно-процедурної природи правових відносин у рамках загальних установлень можна визначити у вірному використанні принципів, які являють собою вихідні положення, базу правозастосовної діяльності виконавчих та місцево-самоврядних органів.

Принципами можна визначити «стержні», що стають такою собі перехідною ланкою від правових до етичних та моральних норм у діяльності органів держави [153, с. 239], вони постають проміжним компонентом, яким поєднуються здобутки цивілізації суспільства та практична реалізація норми права.

Саме принципи є тим каркасом, що допомагає не схибити як у правотворчості, так і в правозастосуванні [8, с. 32].

Призначення правових принципів, як вважає професор, д.ю.н., О.Ф. Скакун, полягає в:

- здійсненні узагальненого закріплення засад ладу суспільства;
- забезпеченні однотипного формулювання правових положень;
- забезпеченні їхнього впливу на відносини в суспільстві за допомогою правового регулювання й інших різновидів юридичного впливу [140, с. 223].

Принципи здійснення процедур адміністративного типу за категорією сфери діяння можна поділити на загально-правові, або конституційні, що є характерними задля більшості галузей та правових інститутів, та галузеві, що

постають більш характерними в дії задля врегулювання відносин адміністративно-процедурного характеру. У рамках нашого дослідження звертаємо увагу саме на останні принципи.

Доволі істотну роль під час реалізації адміністративних процедур має принцип ефективності, що визначають за допомогою категорій використання під час здійснення процедур потрібних засобів, аби розглянути й вирішити конкретні справи, іншими словами, застосування органом адміністративного типу методик індивідуально-визначеної природи й форм діяльності, якими було б ураховано характерні риси окремих справ. Здійснюючи характеристику наведеного принципу, варто звернути увагу на його консервативно-традиційну дефініцію в якості простоти та економічності, що робить вужчим сутність даного принципу. Як приклад наведемо думку В.Б. Авер'янова, який вважає за обов'язок адміністративного орган застосування найбільш простих засобів, аби досягти результат [45, с. 203]. Даний випадок припустимий у разі розкриття досліджуваного принципу в рамках загального аспекту, однак за наведеного випадку діяльності та ухвалення рішень виконавчими органами не приймається до уваги зумовленість справи низкою умов, що демонструють методику вирішення проблем.

Особливу увагу варто приділити поняттю формалізації процедур адміністративної природи з точки зору ефективності, оскільки її надлишок тільки обмежує процедуру певними формами без жодного приводу. Так, наприклад, німецьким законодавством встановлено, що процедури повинні здійснюватися легко, швидко й доцільно [54]. Згідно із цією точкою зору можна вирішити проблему вдосконалення ефективності діяльності органів адміністрації, що досягнути можливо за допомогою двох шляхів:

- 1) усунення надлишкового впорядкування відносин приватної особи й адміністративного органу;
- 2) можливості використання в певних ситуаціях спрощеної процедури провадження справи.

Окрім вищезазначеного, звертаємо увагу також на кінцевий елемент німецької ефективності, зокрема на доцільність, що має забезпечити процедуру прийняття рішення у визначеній ситуації, засновуючись на відповідній методиці, яка постає характерною задля конкретної справи.

Велику роль стосовно забезпечення принципу ефективності в момент реалізації процедур адміністративної природи відіграє покращення діяльності органів управління загалом, що досягається завдяки застосуванню методу кількісних змін, іншими словами, розширення складу робітників, утворення додаткових підрозділів, застосування раніше не відомих методик й форм діяльності, а також методу якісних змін, що являє собою наукову організацію праці, яка складається з упровадження досягнень науково-технічного прогресу до діяльності робітників апарату виконавчих органів.

Процес реформації управлінського устрою, що реалізується наразі в Україні, вимагає комплексно-диференційованого підходу в ролі примирливого в погодженні між собою якісних й кількісних властивостей змін.

Істотне значення під час управління в аспекті ефективності мають особистісні риси посадовця: фах, навички професійного типу, досвід, творчо-ініціативний підхід до формування праці та розв'язання питань, навички в нестандартному мисленні й прийнятті відповідних рішень, моральні якості та цінності людини – ось комплекс властивостей, які мають характеризувати сучасну посадову особу держави.

Вітчизняне оцінювання державного службовця здійснюється на основі ключових ознак, що визначено, зважаючи на посадові зобов'язання службової особи, а так само на додержання нею основних правил етики й приписів законів у рамках сфери корупційного запобігання, що гарантується пунктом 8 Типового порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців [121].

Наступний аспект, що має вплив на ефективність управлінської діяльності, – це зважання на думку громадськості. Заради втілення даного положення в життя було б доцільно утворити в комплексі управління орган

консультативно-дорадчого типу, яким було б виражено громадські інтереси. Рішення такого органу мають тільки допоміжну й консультативну природу, іншими словами – головним у прийнятті рішень лишається адміністративний орган. Саме останнім вирішується, чи зважати на позицію органу дорадчого типу.

Подібні напрацювання управлінська система вже має у вигляді громадських рад при міністерствах, інших центральних виконавчих органах, обласних, міських, районних держадміністраціях й інших місцевих виконавчих органах.

Відповідно до п. 3 Типового положення про громадську раду [110] головною задачею громадської ради постає:

- допомога громадянам у втіленні в життя права на участь в управлінні справами держави, що закріплене Основним законом України;
- реалізація громадського контролювання за діяльністю органів влади;
- сприяння зважанню на думку громадськості під час формування й реалізації політики держави владними органами.

У зазначеній справі та залученні громадськості до управління державними справами Польща пішла далі. Там консультації з громадськістю визнано обов'язковими перед затвердженням певних місцевих актів, зокрема тих, що пов'язано з місцевими планами просторового благоустрою [184].

Другим принципом процедури адміністративної природи визначаємо принцип оперативності чи, як його інакше називають деякі науковці в юридичних джерелах, строковості.

Західна наукова доктрина принцип оперативності у сфері адміністративної процедури розуміє через категорію обмеження діяльності органів адміністративного типу «розумним часом». Даний період часу має залежність від комплексу таких факторів, як: ступінь складності справи, яку розглядають; невідкладність рішення; число осіб, що залучено до справи тощо.

Зазначаючи строки задля вирішення справ, що стосуються адміністративних процедур, варто зважати на їхні характерні риси, однак і чітко визначити в рамках загального законодавчого акта універсальні та максимальні строки на вирішення тої чи іншої справи, не забувати про те, що кожну справу слід вирішити в найбільш короткий строк.

Саме фіксація загального строку, що відводиться для вирішення справи, вводить більшу дисципліну до адміністративних органів, здійснює обмеження їх у часі, однак і дає їм право самостійно визначити процедуру й методику вирішення справ.

Так, принцип оперативності, або строковості являє собою правову вимогу, якою забезпечується своєчасність аналізування та розв'язання справи в часових рамках, застосовуючи найраціональніші засоби й методи, що спрямовуються на вірне та швидке розв'язання справи.

Ще одним адміністративно-процедурним принципом визнаємо принцип гарантованого правового захисту, чи, іншими словами, принцип підконтрольності, що відповідно до положень проекту Адміністративно-процедурного кодексу України від 03.12.2012 року означає право особи на оскарження рішень, діянь органу адміністрації за процедурою адміністративного провадження до суду або в інших формах, які передбачаються законами [128].

Згідно з принципом оперативності зацікавлена особа може оскаржити процедурні рішення, акти, діяння органу управління в рамках адміністративного порядку, інакше кажучи, до вищого посадовця чи безпосередньо до суду. Таким чином реалізується контролювання діяльності органу управління, здійснюється примус його до праці згідно з принципами адміністративних процедур і не виходить за їхню межу.

Доволі вагомим є те, що оскаржувати можна не лише остаточне рішення по справі, а й діяння посадовців. Так, гарантується ефективність й оперативність розгляду справи, оскільки всі негативні фактори усуваються ще на стадії розгляду справи.

Також звернути увагу слід на зовнішнє контролювання адміністративних органів, що реалізується іншими уповноваженими владними органами. Так, до зовнішнього контролювання відносимо контролювання Президентом, Верховною Радою, як підвид парламентського контролювання – діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (омбудсмена), Кабінетом Міністрів України, судове контролювання, що передбачене проектом АПК у формі оскарження рішень органу управління, громадське контролювання тощо.

Президент, як глава держави, може контролювати дотримання законності в рамках сфери функціонування виконавчих органів, іншими словами, у сфері державного управління, оскільки він згідно з положеннями ст. 102 Конституції постає гарантом дотримання норм Конституції, людських та громадських прав і свобод [73]. Здійснюючи повноваження з контролю, Президент має право на створення відомчих структур як допоміжних органів задля виконання його функцій.

Верховній Раді України належить особливий статус парламенту, що зумовлено здійсненням її представницьких повноважень. Це надає право реалізовувати контролювання із застосуванням методики, що є характерною виключно для неї.

Парламентське контролювання в межах сфери функціонування виконавчих органів стосовно гарантування прав, свобод і зобов'язань громадянина втілюється в життя діяльністю омбудсмена, якому хоч і не надано права видання прямих приписів, однак його рекомендації, зважаючи на авторитет і публічну діяльність, приймають до уваги. Положеннями ст. 1 закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» зазначено, що парламентське контролювання за дотриманням громадських прав та свобод, що надано Конституцією, і захист прав кожної особи на території України та в рамках її юрисдикції реалізує постійно діючий Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, що під час своєї діяльності керується положеннями Конституції й інших законів України, а приписами ст. 2

відображено сферу використання вищеназваного закону – у відносинах, які зароджуються в процесі здійснення громадських прав та свобод між громадянами України, в незалежності від місця перебування, іноземцями або особами без громадянства, що знаходяться в Україні, й державними та місцево-самоврядними органами, їх посадовцями й іншими службовими особами [127].

Згідно з положеннями ст. 113 Конституції України Кабінетом Міністрів України постає вищий орган в структурі виконавчих органів, яким забезпечується здійснення та додержання норм Конституції й інших законів України, вживаються заходи стосовно забезпечення громадських прав та свобод, він координує роботу виконавчих органів і реалізує контролювання всіх виконавчих ланок [73].

Суть судового контролювання можна охарактеризувати встановленням факту, що управлінським органом було прийняте рішення несправедливого, необґрунтованого, незаконного характеру або вчинено дію такого ж типу.

Відповідно до ст. 124 Основного закону України юрисдикція судів розповсюджується на всі правові відносини, які зароджуються в державі, зокрема і відносини за адміністративних процедур, однак суд не може замінити виконавчий орган, він тільки здійснює перевірку його актів або дій на відповідність чинному українському законодавству. Процес (процедура) прийняття рішення залишається прерогативою адміністративного органу.

Поруч із контролюванням зовнішнього типу існує контролювання внутрішньої природи в рамках самого комплексу адміністративних органів. Дане контролювання за зверненнями громадян передує судовому контролюванню, однак не може замінити й виключити громадське право на оскарження до суду рішення управлінського органу або його посадовця [12, с. 54].

Доволі вагомим є те, що в рамках гарантування громадських прав на захист має місце реалізація громадського контролювання за діяльністю виконавчих органів. До суб'єктів його здійснення відносимо органи

самоорганізації населення, громадські збори за місцем проживання, громадські організації, трудові колективи тощо.

Характерні риси даного виду контролювання полягають у тому, що йому не притаманна державно-владна природа, а рішення громадських організацій за результатами перевірок розглядаються як рекомендаційні.

Громадська організація згідно з положеннями ч. 3 ст. 1 Закону України «Про громадські об'єднання» являє собою громадське об'єднання, засновниками й членами (учасниками) якого постають фізичні особи [109].

Таким чином, об'єднання вищезазначених юридичних засобів захисту громадських прав у межах сфери відносин адміністративно-процедурного характеру спонукує управлінський орган працювати в юридичному полі, тобто він повинен провадити діяльність із дотриманням принципів й норм, що зазначені в законодавстві.

Загалом у проекті АПК у статті 6 перелічено 17 принципів. Зокрема, адміністративні процедури мають виконуватися з дотриманням таких принципів:

- 1) верховенство права;
- 2) законність;
- 3) законодавча рівність учасників адміністративного провадження;
- 4) застосування повноважень виключно з належною метою;
- 5) обґрунтованість;
- 6) безсторонність (неупередженість) адміністративного органу;
- 7) добросовісність;
- 8) розсудливість;
- 9) пропорційності;
- 10) гласність та відкритість;
- 11) своєчасність та розумність строку;
- 12) ефективність;
- 13) презумпція правомірності дій і вимог особи;

14) гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні;

15) гарантування юридичного захисту;

16) мовчазна згода;

17) «єдине вікно» [128].

Окрім вищеперерахованих принципів, які відображаються в проекті АПК, науковці також виділяють у практиці реалізації процедур адміністративного характеру принцип процедурної координації. У разі, коли громадянину потрібно одержати дозвіл на заняття будь-якою діяльністю, він звертається до одної установи, що має повідомити всю іншу сукупність структур держави, які задіюються в здійсненні процедури, іншими словами, в прийнятті рішення щодо видачі громадянину дозволу на реалізацію певної діяльності [80].

У рамках такої характеристики О.С. Лагода зважає не на звичайну інформаційну передачу стосовно певних фактів, що постає зобов'язанням органу управління (й діє координація внутрішньо-організаційного типу), а на узгодження процедурних дій між дозвільними органами. Так, згідно із ч. 2 ст. 13 закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» технічний адміністратор Єдиного державного реєстру в день реєстрації здійснює передачу до систем інформаційного типу, зокрема:

1) центральному виконавчому органу, що здійснює державну політику в рамках сфери статистики, й центральному виконавчому органу, який здійснює єдину податкову політику й політику щодо адміністрування єдиного внеску держави на обов'язкове соціальне страхування, – відомості щодо здійснення реєстраційних дій;

2) Пенсійному фонду України – відомості щодо здійснення реєстраційних дій стосовно реєстрації припинення юридичної особи, діяльності фізичної особи-підприємця, початку проведення спрощеної процедури реєстрації припинення юридичної особи через її ліквідацію;

3) Національній комісії із цінних паперів та фондового ринку – ті ж відомості, що і Пенсійному фондові;

4) центральному виконавчому органу, який здійснює єдину податкову політику й політику з адміністрування єдиного внеску держави на обов'язкове соціальне страхування, з копіями заяви щодо обрання спрощеної системи оподаткування та/або реєстраційної заяви стосовно добровільної реєстрації як платника ПДВ, та/або заяви щодо включення до Реєстру неприбуткових установ й організацій в електронній формі в разі, коли дані заяви було подано у вигляді додатку до заяви щодо державної реєстрації [111].

Таким чином, громадяни звільняються від потреби обходити вищеназвані органи, аби стати там на облік, оскільки можуть подати документи тільки до однієї установи.

Сутність принципу процедурної координації можна охарактеризувати тим, що результат у цій ситуації повинен бути вираженням власної позиції кількома установами держави стосовно відношення до видачі дозволів громадянам, іншими словами, не громадянами, а безпосередньо однією з установ, яка реалізує керівництво процедурою, самостійно збирається з інших структур усю потрібну задля прийняття рішення документацію.

Даною методикою, тобто спрощенням й координацією дій, адміністративна процедура може бути зроблена ефективнішою й найбільш дієвою в аспекті швидкості прийняття рішень, оскільки весь комплекс адміністративних органів побудовано з урахуванням принципу системності зв'язків, і через це передача інформації в ній реалізується більш швидко, завдяки чому це позбавляє громадянина потреби багаторазово ходити до державних установ, інакше кажучи, апарат управління держави переходить на рівень державного апарату послуг.

Окремо варто приділити увагу принципам, які прописано в Резолюції про захист особи відносно актів адміністративних органів.

Дані принципи мають важливе значення, зважаючи на їх полідержавну природу, оскільки їх прийняла Рада Європи, а ними виражається

демократичний взірець компромісу правовідносин держави й громадянина, який намагається досягти кожна правова держава, й здійснюється призначення гарантій процедурного типу щодо захисту прав осіб.

До таких принципів відносяться:

- право особи бути вислуханою;
- інформаційний доступ;
- допомога та представництво;
- виклад мотивів;
- визначення засобів юридичного захисту [133].

Перед розкриттям змісту наведених принципів потрібно звернути увагу на їхню рекомендаційну природу. Рада Європи, реалізуючи розроблення вищевикладених принципів, намагалась уникнути нав'язування їхнього обов'язкового характеру.

Так, розпочнемо з першого принципу – права особи бути вислуханою. Даний принцип дає особі право висловлювання власної думки стосовно окремих положень справи й загалом у справі, обґрунтування її, надання фактів, а також пояснень у разі потреби, пред'явлення доказів. Поняття «вислуханою» не потрібно сприймати достеменно, оскільки особі надане право на аргументацію й представлення своєї позиції як в усному, так і в письмовому виді.

Цей принцип пов'язано з принципом ефективності щодо оперативності й своєчасності вирішення справи. За відповідних ситуацій, коли неможливо вислухати особу, за браком можливості відкладення прийняття рішення адміністративної природи, а безпосередньо заслухання процесу занадто затягує адміністративну процедуру, використання такого принципу права виключається, і це не можна визнати обмеженням особових прав.

Окремо звернемо увагу на негативні й позитивні рішення задля осіб. У разі, коли в момент дослідження справи, що прогнозує негативне прийняття рішення стосовно заявника, він має можливість реалізувати право на захист у рамках форми подання певної аргументації й фактів на обставини, якими

визначається й спрямовується розгляд чи винесення рішення в справі; з іншого боку, в разі передбачення прийняття позитивного рішення в справі нема потреби в застосуванні права бути вислуханою, оскільки це буде тільки затягувати процедуру.

Із вищенаведеним так само погоджується І.Б. Коліушко, який зазначає, що специфічна увага серед низки принципів процедури адміністративного характеру приділяється праву особи бути вислуханою перед затвердженням рішення, зокрема за тої ситуації, якщо таке рішення може мати негативний характер [65, с. 110].

Задля більш повної і глибокої характеристики досліджуваного принципу розумним вбачається відображення порядку його реалізації в закордонному законодавстві, зокрема в Правилах адміністративної процедури США. За даними Правилами, сторони можуть звертатися до адміністрації з побажанням викладення точки зору стосовно спору, що надалі може усунути потребу розгляду справи в рамках формального процесу [106]. У такій ситуації орган управління, керуючись власною точкою зору на випадок, що склався, може видавати наказ декларативного типу, яким припинить спір чи усуне неясність.

Під час слухання особа може: навести доказову базу, висловити свою точку зору усно, заперечити докази опонентів, застосовуючи метод перехресного допиту й інші засоби, вимагати, аби рішення було винесене, зважаючи на відомі докази в справі, використання адвокатської допомоги.

Адміністрації дозволено одержувати докази не лише від сторін спору, а й у процесі особистого розслідування, що постає вагомим елементом роботи адміністрацій. Як приклад наведемо ситуацію, за якої виконавчий орган може направляти особам повістки, однак громадяни можуть не відповісти на запитання, що було поставлено; надавати документи, а адміністрація не може примусити його до цього за браком певного рішення з боку суду.

В адміністративно-процедурному законодавстві США відображається порядок використання і вживання доказів, що наводяться сторонами справи чи в усній, чи в письмовій формі, що допомагає прийняти не тільки ефективно в

аспекті реалізації, однак і обґрунтоване, мотивоване рішення, яке послугує в розв'язанні спору сторін і забезпеченні поновлення законних прав та свобод, які було порушено.

Право особи бути вислуханою так само має своє відображення в законі щодо адміністративної процедури Федеративної республіки Німеччина. Параграф 28 наведеного закону передбачає, що перш ніж прийняти адміністративний акт, який має відношення до прав учасника, він повинен мати можливість висловлення власної думки щодо вагомих задля рішення фактичних умов [54].

Характерною рисою даного положення постає імперативність та безапеляційність форми її вираження, іншими словами, громадяни можуть викладати свої аргументи стосовно обставин справи, що кореспондується в зобов'язання управлінського органу надавати дану можливість в усіх ситуаціях, що мають відношення до прав особи.

Винятками з даного правила є перераховані в ч. 2 пр. 28 Закону про адміністративну процедуру ФРН ситуації, які пояснюються усуненням потреби задля заслуховування з огляду на обставини справи. До таких ситуацій відносяться:

- 1) виникнення необхідності негайного прийняття рішення через ризик затягування процедури або виходячи з публічних інтересів;
- 2) проведення заслуховування могло б поставити під сумнів встановлений строк задля прийняття рішення;
- 3) фактичні свідчення, які було надано учасником процедури у власній заяві або поясненнях, не мають бути змінені не на користь такого учасника;
- 4) адміністративний орган має намір видання загального розпорядження чи подібних адміністративних актів у великій кількості або адміністративного акту завдяки автоматичним пристроям;
- 5) повинні вживатися заходи стосовно здійснення розпорядчих актів адміністративної природи [54].

Певним виняткам притаманна наявність правообмежуючого характеру, оскільки, наприклад, здійснюючи норми другого пункту та ставлячи в залежність правильність вирішення справи від строку, ми таким чином додержуємося принципу оперативності й порушуємо верховенство права, адже нечесно не давати особі можливість викладення аргументів на свою користь та захист.

Окрім цього, частиною ч. 3 пр. 28 Закону ФРН «Про адміністративну процедуру» передбачається, що слухання не проводиться в разі, коли цьому протистоять найвагоміші інтереси суспільства. Таким чином, дана норма обґрунтовує пріоритет громадських інтересів над індивідуальними [54]. Вадю цієї норми можна визначити досить абстрактне поняття «найвагоміші інтереси суспільства», що, на наш погляд, вимагає конкретнішого сутнісного наповнення, чим дотягнеться однозначність тлумачення та вірність у використанні даної норми права.

Таким чином, проведена характеристика принципу «право особи бути вислуханою» показує як позитивні, так і негативні особливості процедури втілення в життя цього принципу. Зважаючи на процедуру реформації українського законодавства, вважаємо за доцільне зважити на закордонний досвід та прийняти його до уваги, однак із поправкою до специфіки нашої правової системи.

Наступний принцип – право особи на інформаційний доступ – означає, що особа, якщо є потреба, може подавати запит до органу адміністративного характеру стосовно надання їй інформації по справі. Дане право особи можна кореспондувати у вигляді зобов'язання певного органу.

Згідно з положеннями ч. 1 ст. 5 Закону України «Про інформацію» кожному надане право на інформацію, зокрема можливість безперешкодного отримання, застосування, розповсюдження, зберігання й захисту інформації, що є необхідною задля втілення в життя власних прав, свобод й інтересів, які гарантуються законодавчо [123].

Державою гарантується кожному вільний доступ до інформації, що має відношення до нього особисто, крім ситуацій, що передбачені законодавством України. Так само державою встановлюються певні гарантії, які дають можливість громадянину повністю здійснити своє право. Зокрема, згідно із ч. 1 ст. 6 Закону України «Про інформацію» право на інформацію гарантується такими положеннями:

- створення процедури виконання права на інформацію;
- створення способів задля безперешкодного доступу до даних статистики, фондів архівного, бібліотечного та музейного характеру, інших інформаційних банків та ресурсів, баз даних;
- зобов'язання владних суб'єктів на інформування громадськості й ЗМІ щодо власної діяльності та прийнятих рішень;
- зобов'язання суб'єкта з владними повноваженнями визначення спеціальних підрозділів чи осіб, що є відповідальними за гарантування доступу запитувачів до інформації;
- здійснення контролю державою та громадськістю за дотриманням інформаційного законодавства;
- встановлення відповідальності за правові порушення у сфері інформаційного законодавства [123].

Позитивною стороною у вищезазначених гарантіях можна визначити утворення інформаційних служб, чіткою та налагодженою роботою яких буде досягнуто доступ громадянина до інформації й створяться необхідні передумови задля втілення в життя права на одержання інформації, що передбачене Конституцією України.

Вітчизняний закон встановлює строк розгляду запиту про інформацію. Згідно з положеннями ст. 20 закону України «Про доступ до публічної інформації» інформаційний розпорядник відповідає на запит не пізніше 5 робочих днів із часу отримання запиту. У випадках, що передбачено ч. 2 наведеної статті, відповідь надається в строк до 48 годин із часу отримання

запиту (наприклад, інформація щодо стану довкілля, небезпечних природних явищ й інших подій, які можуть загрожувати громадській безпеці). У випадку надання значного обсягу інформації чи потреби в розгляді інформації з великою чисельністю даних інформаційний розпорядник має право продовжити строк розгляду запиту до 20 робочих днів, обґрунтувавши дану потребу в продовженні строку [113].

В аспекті дослідження і практичного втілення в життя цього «принципу права» виконавчими органами виникає потреба вдосконалення чинного Закону України «Про інформацію» стосовно умов і процесу інформаційного доступу, прав і зобов'язань громадян.

Потрібно не тільки забезпечувати інформаційний доступ, однак і зобов'язати адміністративний орган інформувати щодо своєї діяльності, щодо способів і методів вирішення питань, детермінант, якими здійснюється орієнтування на прийняття певного рішення. Наразі навести подібний закон можна в Угорщині, що має загально-декларативний характер у порівнянні із законодавством західних держав, що не може з практичної точки зору охарактеризувати його позитивно.

На угорському прикладі проаналізуємо доступ осіб до особистої і загальної інформації. Дані запитання врегульовуються законом «Про захист відомостей особистого характеру та поширення інформації загального інтересу», за правовими положеннями якого громадяни можуть:

- перш за все, реалізовувати відповідного роду контролювання над даними особистого типу, що зберігаються чи їх було свідомо зібрано іншими;
- мати доступ до певних загальних даних [9, с. 48].

Звернемо трохи більшу увагу на другий пункт. Під поняттям загальної інформації розуміються ті відомості, якими володіють владні органи, функціональність яких реалізується в рамках центральної адміністрації або місцево-самоврядних органів, чи інші функції держави, що визначено законодавством, не враховуючи відомості особистого характеру.

Владні державні органи Угорщини повинні швидко надавати чітку інформацію, однак дане визначення не гарантує його доцільне втілення в життя, що постає небезпечним в умовах здійснення й додержання принципу законності. Також владні органи держави мають опубліковувати інформаційні дані, які мають відношення до їх діяльності, чи надавати безперешкодний доступ до такого виду інформації. Дане положення постає узагальненим, однак воно сприяє швидкому одержанню відомостей щодо діяльності органу, його функцій та задач, структури, щодо категорій інформації, якими він володіє, а також правових правил, які визначають його діяльність.

Так, на базі порівняльного аналізування законодавства Угорщини та України можна навести декілька висновків:

1) ефективність роботи інформаційних служб у нашій державі прямо пропорційно відображається у виконанні права на інформаційний доступ громадянами;

2) в аспекті об'єктивності й неупередженості позитивним постає встановлення обов'язку надання адміністративному органу інформації щодо власної діяльності, щодо способів і методів вирішення питань, визначень, якими здійснюється орієнтування на прийняття певного рішення.

Доволі вагомим із точки зору гарантування діяльності органів адміністративної влади з додержанням прав і свобод людини та громадянина постає здійснення принципу допомоги і представництва.

За мету даного принципу взято надання зацікавленим особам права одержання допомоги чи представництво громадян під час адміністративної процедури.

Із вищезазначеного розуміємо, що даний принцип можна поділити на дві складові частини. Право:

1) особи на допомогу, яке кореспондується в зобов'язання адміністративного органу сприяти особі під час втілення в життя її прав, свобод та інтересів, що зазначені в законі;

2) брати участь у процедурі самостійно чи через представника.

Комітет Міністрів Ради Європи 02.03.1978 року прийняв Резолюцію, в рамках якої затверджуються чіткі роз'яснення стосовно надання юридичної допомоги й консультацій [132], які мають відношення, перш за все, до судочинства. Дані рекомендації передбачають, що консультування може надаватися не тільки юристами, а також іншими кваліфікованими фахівцями в певній сфері. Консультаційна і правова діяльність згідно із зазначеною Резолюцією має відношення до осіб, що через матеріальне неблагополуччя не мають можливості забезпечити належну юридичну допомогу, зважаючи на те, що доступ до правосуддя та справедливий розгляд гарантовані положеннями ст. 6 Європейської конвенції з прав людини, що постає однією з характерних рис суспільства демократичного типу. Зважаючи на те, що надання правової допомоги не є актом милосердя по відношенню до малозабезпечених, а постає зобов'язанням всього суспільства загалом; зважаючи на те, що усунення перепон економічної природи до правосуддя для осіб, які перебувають у скрутному матеріальному становищі, так само сприяє доступу до правових консультувань, Комітет рекомендує: урядами держав-учасниць мають бути прийняті або посилені в залежності від ситуації всі заходи, які вони вважають потрібними, заради поступового втілення в життя принципів, що передбачено в даній Резолюції, інакше кажучи – утворити однакові можливості, за певної ситуації, в доступі до юридичної допомоги всім категоріям громадян [69].

Консультації можуть відноситись до тих питань, які зароджуються у визначеній справі й тлумаченні законодавства. Ефективність чітко наданих роз'яснень може мати свій вияв ще за адміністративної стадії, що усуне потребу в судовому провадженні.

Таким чином, ефективно організований результативний комплекс консультацій і правової допомоги гарантує втілення в життя громадянами своїх прав і свобод, які мають відношення до принципу, – права на представництво й правову допомогу.

У зв'язку з адміністративною реформою, яка реалізується Україною, що досі хоч і не постає членом ЄС, однак орієнтує своє законодавство на його

приклад, є раціональним перейняття позитивного досвіду стосовно регулювання даних питань і певних положень, що визначені цією Резолюцією, особливо з точки зору роз'яснень в адміністративно-правовій сфері відносин, зокрема:

- держава має гарантувати особам, які знаходяться в скрутному матеріальному стані, право на одержання потрібного правового роз'яснення з усіх питань, що мають відношення до їхніх прав й інтересів;
- правові роз'яснення надаються безоплатно чи з оплатою суми, що відповідає можливостям фінансового характеру особи;
- утворення ефективного комплексу сповіщення щодо можливості одержання певної консультації тощо.

На думку О.С. Лагоди, аби реалізувати ці положення з теоретичної до практичної площини, можна прийняти такі закони:

- «Про правову допомогу та юридичну консультацію для матеріально неблагополучних категорій громадян»;
- «Про створення консультативних центрів при органах виконавчої влади» [80].

Передостаннім принципом, що запроваджено Резолюцією, постає принцип викладу мотивів, зміст якого пояснюється зобов'язанням адміністративного органу в рамках прийнятого ним рішення зазначати мотиви й надавати юридичне та фактичне його обґрунтування. Сфера використання даного принципу розповсюджується на рішення негативного типу, іншими словами, на ті, що є правообмежуючим фактором стосовно громадських прав і свобод.

Варто відмітити, що даній формі його здійснення в країнах ЄС притаманні відмінні ознаки. Так, у законодавстві Нідерландів за загальним правилом орган адміністративної влади завжди має зазначати мотиви власного рішення. У Німеччині (ч. 1 пр. 39 закону ФРН «Про адміністративну процедуру») письмові чи електронні або підтверджені в письмовій чи

електронній формі акти адміністративного характеру мають бути наведені всі існуючі фактичні й юридичні обґрунтування, що спонукали до прийняття рішення, крім визначених законодавством випадків [54]. Франція має свій підхід до розв'язання цього питання: зокрема, орган адміністративної влади не повинен у рамках всіх справ, які ним розглядаються, вчинювати мотивування рішення, виключно стосовно ситуацій, що передбачаються законом. Це відноситься до рішень, що за характером можна визнати «негативним» чи «несприятливим» [29, с. 201–202]. Стосовно безпосереднього обґрунтування, то воно повинне бути викладеним у такому обсязі, який надасть можливість трактувати вірність рішення в аспекті позицій, що зазначені в ньому.

Досліджуваний принцип здебільшого розуміють через категорію зобов'язання органу адміністративної влади надавати обґрунтування фактичного й правового типу щодо прийнятого рішення в разі, коли акт адміністративної природи за своїм характером має негативний вплив на законні свободи, права й інтереси осіб. Обґрунтування повинне бути достатнім для розуміння мотивів органу в затвердженні безпосередньо цього рішення. В.П. Тимошук вважає, що обґрунтування можна викладати як у рамках акту адміністративної природи, так і в межах документа, завдяки якому акт доводять до відома певної особи. Мотиви можуть бути викладені також органом адміністративної влади на окрему заяву особи, яка має письмову форму, у строк, який можна визнати достатнім задля вивчення обґрунтування акту й для його оскарження [8, с. 37].

Позитивним досвідом регулювання даного питання постає законодавство щодо адміністративної процедури США. Наприклад, пр. 557 розділу 5 Зводу законів передбачено, що всі рішення установ, що приймаються під час слухання чи після нього, мають супроводжуватись обґрунтованим висновком стосовно «всіх суттєвих питань факту, права або погляду, що зазначені в протоколі» [106]. Для легких справ обґрунтування здійснюється в стислій формі, де тільки згадуються факти, та закінчується наказом. Стосовно складніших справ, після назви й викладення обставин справи йде аргументований погляд посадовця,

який прийматиме рішення в справі, коли справу мають розглянути колегіально – рішення виносяться з урахуванням точки зору кожного посадовця, однак за визначених умов можливе викладення окремих думок.

Недосконалістю вищевказаного положення Зводу законів США можна визнати деяку невизначеність термінів легкої й складної справ, що спричиняє неоднозначність трактування й розуміння, адже легка, на перший погляд, справа під час детального та більш глибокого вивчення може постати складнішою. Розв'язати дану проблему досить просто – варто лише визначити певні умови й принципи, яким повинна відповідати прості й складні справи.

У проекті АПК України, зокрема в положеннях ч. 2 ст. 87, передбачено, що мотивувальна частина акту адміністративного характеру не складається, якщо:

- органом адміністративної влади було задоволено заяву, та акт адміністративної природи не має відношення до законних прав й інтересів інших осіб;
- органом адміністративної влади було прийнято багато актів адміністративного характеру схожого типу чи в певній стандартизованій формі;
- в порядку реалізації повноважень контрольного типу органом адміністративної влади не було виявлено порушень законів;
- в інших ситуаціях, що передбачені законодавством [128].

Вважаємо, що під час прийняття Адміністративно-процедурного кодексу слід окремим пунктом чи статтею зазначити право особи на вимогу одержання мотивації рішення, що було прийняте органом адміністративної влади, навіть у разі, якщо законодавством надано дозвіл не складати мотивувальної частини акту.

Таким чином, принцип викладу мотивів постає основою й забезпечувальним фактором гарантій законності затвердженого рішення, оскільки зобов'язує орган адміністративної влади інформувати особу не тільки щодо самого рішення, а й стосовно детермінанти його прийняття.

Останнім, досить істотним з огляду на захист громадських прав та свобод в процедурі адміністративного типу, постає принцип визначення засобів юридичного захисту. Зміст даного принципу полягає в обов'язку органу адміністративної влади в акті адміністративної природи зазначити правові засоби з його оскарження задля тої особи, яка не погоджується із затвердженим рішенням, необхідну інформацію на подання скарги, зокрема:

- орган, що має розглядати скаргу;
- строки задля оскарження рішення;
- процедура подання скарги.

Резолюція (77) 31 «Про захист особи відносно актів адміністративних органів», що прийняв Комітет Міністрів Ради Європи, передбачила таке визначення принципу визначення засобів юридичного захисту: в разі, коли акт адміністративного типу, що було надано в письмовій формі, має несприятливий вплив на права, свободи чи інтереси осіб, то в ньому зазначають звичайні засоби правового захисту проти даного впливу, а також строки задля їхнього застосування [186].

Одразу відмітимо деякі характерні риси й ознаки даної дефініції, зокрема:

- вказівка юридичних засобів захисту в акті адміністративного характеру обмежена його несприятливою дією на права та свободи, іншими словами, в актах, якими встановлюються сприятливі чи позитивні задля особи умови, не виникає необхідність певного повідомлення;
- якщо зазначення правових засобів захисту має відношення виключно до актів, в яких зовнішня форма вираження постає письмовою стосовно усних актів, то, в незалежності від умов, дане положення не можна застосовувати. Як зазначає коментар Резолюції по відношенню до цього принципу, це реалізується, аби уникнути складності використання, однак постає імовірним законодавче встановлення певного процесу, яким передбачався б порядок повідомлення особі в «усному» акті адміністративного типу щодо правових засобів захисту;

- відсилка мається на «звичайні засоби правового захисту». Так, дане положення надає лише вказівку щодо необхідності захисту, адже не є можливим здійснити одним принципом охоплення всіх засобів захисту. Зазначення визначених юридичних засобів захисту віддається на вирішення конкретної країни, оскільки правовим системам національного типу притаманні власні характерні риси;

- також потрібно зауважити на строковості реалізації чи втілення в життя права на оскарження акту адміністративного спрямування, іншими словами, одночасно з наданням права на оскарження особі її ставлять у певні часові межі. Завдяки цьому можна досягти подвійного результату:

- 1) в особи, що хоче оскаржити рішення, достатньо часу, аби підготувати й подати скаргу, однак часові межі, що встановлено, його дисциплінують;

- 2) не виникає надмірного затягування процедури, що дає дозвіл говорити щодо практичної реалізації принципів оперативності й ефективності.

Потрібно зазначити те, що досліджуваний принцип відображено також у правових системах, а саме в рамках законів або кодексів стосовно адміністративної процедури інших держав, таких як: Польща, ФРН, Казахстан, Естонія тощо.

Таким чином, встановлення й реалізація принципу вказівки юридичних правових засобів гарантує допоміжну можливість задля громадянина на захист власних прав завдяки оскарженню положень акта адміністративної природи, а стосовно органу адміністративної влади – допоміжні механізми контролювання за його діяльністю правозастосовницького характеру.

Підводячи підсумок, варто зауважити, що проведений аналіз адміністративно-процедурних принципів показало низку позитивних і негативних особливостей.

Головною недосконалістю визначення принципів процедури адміністративного характеру в проекті АПК постає недостатнє врахування

позитивної ролі дискреційних повноважень у контексті додержання принципу законності задля виконавчої діяльності загалом, а також задля втілення в життя в певній сфері інших принципів.

Визначення принципу рівності учасників адміністративної процедури постає досить істотним задля подальшого вдосконалення управлінської системи, держава має служити громадянам, а не навпаки.

В аспекті останнього твердження можна запропонувати внести до проекту АПК додатковий принцип координації процедур, що полягає в такому аспекті: коли особі потрібно одержати дозвіл на заняття будь-якою діяльністю, вона може звернутися до однієї установи, що має повідомити всю іншу сукупність структур держави, які задіються в здійсненні процедури, іншими словами, в прийнятті рішення щодо видачі громадянину дозволу на реалізацію певної діяльності [145].

Принципи та правила, викладені в проекті АПК, мають пронизувати й інші нормативно-правові акти, що так чи інакше зумовлюють відносини людини й адміністрації.

Більшу увагу потрібно приділяти процедурним гарантіям захисту прав осіб, до яких можна віднести:

- гарантування права особи на те, щоб її вислухали перед затвердженням акта адміністративної природи;
- інформаційний доступ адресата акта адміністративного характеру чи зацікавленої особи до матеріалів справи;
- допомога і представництво особи в справі адміністративного типу;
- обов'язкове мотивування акта адміністративного типу,
- вказівка на засоби юридичного захисту.

Висновки до розділу 2

Прийняття Конституції, демократизація суспільних відносин, орієнтація України на вступ до Європейського співтовариства з його стандартами та вимогами до системи управління та законодавства – все це зумовлює необхідність масштабного реформування адміністративної сфери, а також побудови взаємостосунків приватних осіб із державою на нових засадах. У зв'язку з адміністративною реформою, яка реалізується Україною, є раціональним перейняття позитивного досвіду стосовно регулювання питань і певних положень стосовно принципів адміністративної процедури.

Аналіз правового регулювання інституційних аспектів здійснення адміністративних процедур в ЄС, що належить до національної компетенції держав-членів, а отже, і різноманітних підходів до закріплення інституційних аспектів у законодавстві окремих держав-членів ЄС поставало для нас основною метою даного розділу.

Аналіз, узагальнення та дослідження чинного закордонного законодавства про адміністративні процедури та зарубіжного досвіду функціонування інституту адміністративних процедур є необхідною умовою розвитку і становлення національного законодавства України в даній області. Включення в національне законодавство деяких положень розглянутих нормативно-правових актів могло б стати позитивним фактором задля покращення стану адміністративних процедур і забезпечення кваліфікованого захисту прав і свобод громадян та юридичних осіб у взаємовідносинах із виконавчими органами.

У рамках даного розділу звернуто увагу читача на міжнародні рекомендаційні принципи, які прописано в Резолюції (77) 31 про захист особи відносно актів адміністративних органів, та виконаний їх змістовний аналіз. Наведено перелік принципів адміністративної процедури, що зосереджені безпосередньо в положеннях статті 6 проекту Адміністративно-процедурного

кодексу, детально проаналізовано деякі з названих галузевих принципів та порівняно з подібними принципами іноземних держав.

Таким чином, підкреслено, що у таких країнах, як Італійська Республіка, Королівство Іспанія діють кодифіковані законодавчі акти (адміністративно-процедурні кодекси). Встановлено, що переважно в зарубіжних державах вказані правовідносини регулюються єдиним спеціальним законодавчим актом, що містить універсальні загальні положення, які можуть бути застосовані до адміністративних процедур у різних сферах суспільного життя (зокрема, у законодавстві Французької Республіки, Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії, Федеративної Республіки Німеччина, Естонської Республіки).

Запропоновано структуру проекту Закону України «Про адміністративні процедури» на підставі характеристики законів про адміністративну процедуру таких держав-членів Європейського Союзу, як Австрійська Республіка, Естонська Республіка, Королівство Нідерландів, Латвійська Республіка, Республіка Польща, Федеративна Республіка Німеччина. Зокрема, обґрунтовано необхідність закріплення принципів та видів адміністративних процедур, стадій їх провадження, а також особливостей розгляду спорів у адміністративному порядку та форм участі громадськості у забезпеченні прозорості їх провадження. Підкреслено, що, відповідно до адміністративно-процедурного законодавства, суб'єкт публічної адміністрації має забезпечити можливість громадськості висловити свою правову позицію щодо здійснення відповідних адміністративних процедур, які мають значний публічний інтерес.

Серед основних принципів здійснення адміністративних процедур у державах-членах Європейського Союзу визначено принцип дотримання «розумного строку», при цьому подовження встановлених строків здійснення адміністративних проваджень має бути належним чином обґрунтовано і оформлено додатковим владним розпорядженням.

За результатами дослідження, отриманими в цьому розділі, було опубліковано такі дослідження:

1. Сущенко Д. В. Галузеві принципи здійснення адміністративних процедур в Україні. *Становлення громадянського суспільства в Україні: нормативно-правове підґрунтя*: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Дніпро, 4–5 травня 2018 р.). Дніпро: ГО «Правовий світ», 2018. С. 65–68.

2. Сущенко Д. В. Галузеві принципи здійснення адміністративних процедур: аналізування українського та європейського регулювання питання. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. № 43. 2017. Т. 3. С. 149–154.

РОЗДІЛ 3

УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗДІЙСНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР

Перш ніж переходити безпосередньо до питання, яке є метою даного підрозділу, а саме до пропозиції стосовно покращення правового регулювання здійснення адміністративних процедур, є логічним стисло аналізувати характеристики стану чинного українського законодавства, що регулює питання правової категорії адміністративних процедур. Так, на сьогодні законодавству у сфері адміністративних процедур властиві безсистемність, непослідовність, нечіткість, юридичні вади, тому пропонується звернути увагу та перейняти досвід у більшості європейських країн у зв'язку з повноцінною урегульованістю й дослідженням вказаних аспектів правової дійсності.

На сьогодні відносини процедурного характеру між виконавчими, місцево-самоврядними органами й громадянами і юридичними особами чи не врегульовано загалом, чи врегульовано здебільшого підзаконним законодавством. Через що головною метою розвитку законодавства щодо адміністративних процедур постає ухвалення загального законодавчого акту. Однак існує думка, що ухвалення окремого кодексу або закону не можна визнати об'єктивною необхідністю, адже функції такого акту здійснює Закон України «Про звернення громадян», положення якого потрібно лише вдосконалити та доповнити [32]. На нашу думку, дана точка зору постає необґрунтованою, адже названий закон України:

- 1) розповсюджується виключно на фізичних осіб, а не на юридичних осіб, яких він залишає без уваги;
- 2) не здійснює диференціювання порядку розгляду звернень державними та місцево-самоврядними органами й інституціями недержавного типу;

3) досить поверхнево врегульовує процедурний аспект відношень стосовно розгляду громадських звернень;

4) взагалі не звертає увагу на «втручальні» провадження, іншими словами, ті, що ініційовано владними органами [155, с. 36–38].

Також варто зауважити, що відповідно до чинного законодавства, зокрема Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки, український законодавець визнає пріоритетом розвитку сфери надання адміністративних процедур і адміністративних послуг прийняття закону про загальну адміністративну процедуру згідно з європейськими стандартами і поступове приведення окремих адміністративних послуг у відповідність з визначеними загальними принципами [46].

Тож потреба в правовому регулюванні порядку діяльності органів адміністративної влади в Україні, та особливо їхні взаємини з приватними особами, на даний момент не ставиться під сумніви. У більшості демократичних країн дану задачу реалізують закони щодо адміністративної процедури. Звичайно, що теорія адміністративної процедури ще повинна бути поглиблено вивчена в рамках вітчизняної науки, однак затягування ухвалення загального нормативного акту щодо адміністративної процедури не виявляється доцільним, оскільки приватним особам вже давно потрібні ефективні механізми захисту власних прав й інтересів законного характеру в межах відносин із владними органами. Також треба звернути увагу на те, що за невелику кількість часу українським фахівцям вдалося опрацювати переважну частину принципів аспектів категорії «адміністративна процедура».

Перш за все, відзначити треба те, що з плином часу все більш системно і чітко науковцями подається визначення терміну «адміністративна процедура», що допомагає робити висновок стосовно того, що безпосередньо визначення законодавчо встановленого порядку аналізування та розв'язання органами адміністративної влади індивідуальних справ адміністративного типу як категорії адміністративної процедури постає не просто домовленістю науковців, а досить обґрунтованою думкою з боку теорії адміністративного

права. У цьому нас також переконує історичне вдосконалення адміністративного права, потреба в системній цілісності права й закордонний досвід. Дане відношення також вирішує проблематику визначення терміну «адміністративний процес», адже ставить його в рамки виключно сфери адміністративної юстиції.

Орієнтація адміністративного права України на публічно-адміністративну теорію також служить у нагоді більш чіткому визначенню предмета правового регулювання законодавства щодо адміністративної процедури, оскільки його вимоги мають бути розповсюджені не тільки на діяльність виконавчих та місцево-самоврядних органів, а й на інших суб'єктів, якими реалізуються функції публічної адміністрації. Із цієї точки зору ввести в правовий обіг термін «адміністративний орган» у функціональному значенні постає доцільним.

Як вважає В.П. Тимощук, на увагу заслуговує підтримка фахівцями у сфері адміністративної процедури «втручальної» діяльності органів адміністративної влади, оскільки досі такий вид відносин не тільки практично не було врегульовано, а й не було виділено в теорії адміністративного права [8, с. 87]. На якісно новий рівень захисту прав та законних інтересів приватних осіб повинно вивести запровадження такої категорії. Зобов'язання органів адміністративної влади проводити в певних ситуаціях слухання в справі, введення категорії учасників процедури адміністративного характеру як «заінтересованих осіб», а також решта вищенаведених нововведень повинні надати більше можливостей для ухвалення адміністрацією більш зважених і найменш суперечливих рішень.

Правове регулювання процедури адміністративного характеру має додати до українського правового обігу термін «адміністративний акт», що надасть можливість знаходження спільних позицій із правом адміністративних процедур європейських країн, а також полегшить уніфікацію діяльності різноманітних органів адміністративної влади в Україні. Якісно новий вигляд має отримати інститут адміністративного оскарження, аби стати дієвим інструментом захищення прав і законних інтересів приватних осіб.

Загалом нормативне вдосконалення права адміністративних процедур постає особливо перспективним руслом задля нашої держави у зв'язку з нашим бажанням побудувати демократичну та правову країну. Причому потрібно відмітити правильно обраний нашою державою напрямок підготовки саме загального нормативного акта, який буде регулювати питання здійснення адміністративної процедури. Даний крок є виправданим, адже й досі в нашій державі взагалі не існує повноцінного регулювання в рамках даної сфери.

Неодноразово було відмічено В.П. Тимощуком питання [155, с. 36–38; 8, с. 88] щодо того, чи законодавчим актом у сфері регулювання здійснення адміністративних процедур має бути закон чи кодекс, і, з його точки зору, оптимальна форма законодавчого акта має бути обрана відповідно до його змісту. У разі, якщо законодавчий акт буде регулювати тільки категорію загальної адміністративної процедури, то коректніше назвати такий акт законом. А якщо, крім положень стосовно загального порядку розв'язання індивідуальних справ адміністративного характеру, буде передбачатися також регулювання окремих видів справ, то такий законодавчий акт за змістом та структурою доцільніше назвати кодексом. Відмітимо також, що в більшості європейських держав ухвалено все ж таки закон, а не кодекс.

Із боку права адміністративного процедурного характеру найбільшу роль відіграє той аспект аналізування та розв'язання справи, що має відношення до особи. Однак необхідно віднайти раціональну рівновагу поміж захищенням прав і законних інтересів приватної особи й наданням достатньої можливості задля ефективного формування діяльності адміністрації. Проте в будь-якій ситуації даний законодавчий акт має регулювати процедуру розгляду заяв приватних осіб, «втручальну» діяльність публічно-адміністративних органів, а також процес про адміністративне оскарження.

Загальний законодавчий акт про адміністративну процедуру має базисне значення стосовно розбудови нормативного поля у взаєминах влади та приватних осіб, визначаючи й запроваджуючи загальні принципи процедури адміністративного характеру, зокрема щодо верховенства права, законності,

публічності, відкритості, підконтрольності, ефективності. Окрім наведеного, потрібно також відмітити стандарти процедури адміністративного типу європейських держав, зокрема право особи бути вислуханою; інформаційний доступ; виклад мотивів ухваленого рішення; визначення засобів юридичного захисту та порядок оскарження акту. Спеціальне законодавство, що регулює питання адміністративних процедур, повинно вміщувати положення задля неухильного дотримання наведених вище засад [8, с. 88–89].

Таким чином, формування теорії процедури адміністративної природи постає досить істотним питанням задля нинішньої доктрини й практики України, оскільки це допоможе системному підходу та прийняттю законодавства. Зазначимо також, що раціональним постає проведення періодичного моніторингу ухвалених нормативно-правових актів, аби з'ясувати стан їхнього реального здійснення й потреби у вдосконаленні.

Загалом якісна правова регламентація питання категорії «адміністративна процедура» повинна бути гарантуванням участі громадськості під час вирішення публічних справ і міцною базою захисту осіб у межах відносин із владними органами, оскільки кожному буде надано право на зайняття активної позиції під час відстоювання власних прав та законних інтересів. Окрім наведеного, потрібно відмітити, що нормативне запровадження питання адміністративних процедур зробить діяльність органів адміністративної влади придатною задля зовнішнього контролювання, зокрема судового; таким чином, воно постає істотною передумовою юридичного захищення особи.

Задля покращення ситуації з повноцінною регламентацією категорії «адміністративна процедура» в Україні слід прийняти окремий нормативно-правовий акт щодо адміністративних процедур, що дасть можливість інтегрування адміністративного законодавства України до законодавства Європи. Прийняття чи Адміністративного процедурного кодексу, чи Закону щодо адміністративної процедури надало б можливість уніфікації й спрощення ряду адміністративних послуг, що надають публічні органи, надання їхній роботі «прозорішого» характеру, що допомогло б підняти рівень довіри до

публічно-адміністративної діяльності. Ухвалення даного акту надасть можливість уперше врегулювати весь комплекс різнопланових взаємин поміж органами адміністративної влади та фізичними й юридичними особами на законодавчому рівні.

Даний акт повинен засновуватися на принципах адміністративного права. Законодавчий акт потребує оптимальної систематизації, оскільки завдяки уніфікації розрізнених наразі адміністративних процедур та впорядкуванню розгляду різноманітних справ можна оптимізувати управлінський апарат органів держави, а також викладення процедурних правил в єдиному документі істотно полегшить процес правозастосування фізичними й юридичними особами.

Сьогодні пояснити «ігнорування» питання ухвалення загального законодавчого акту про адміністративну процедуру можна тим, що велика кількість науковців висловлює сумніви з приводу того, чи є перспективи ухвалення законопроекту в його недосконалому вигляді. Сьогодні знову повинна проводитися робота щодо доопрацювання проекту законодавчого акту про адміністративні процедури, і безпосередньо на вдосконалення його змісту спрямовано зауваження й пропозиції багатьох вчених.

Проект Адміністративно-процедурного кодексу (АПК) все ще вміщує багато концептуальних проблем. Зокрема, важливо визначитися із співвідношенням термінів «адміністративна процедура» та «провадження». Запропонуємо підхід І. Бойко, яка вважає за потрібне прибрати поняття категорії «провадження», що ускладнює сприйняття базових понять, їх розуміння. Пояснює таку точку зору дослідниця досвідом закордонних держав. Так, у законах про адміністративні процедури ФРН та тих пострадянських держав, в яких побідні законодавчі акти ухвалено (Азербайджан, Грузія, Киргизстан, Естонія, Латвія тощо), обидві категорії не застосовуються: чи процедура, чи провадження, або адміністративна діяльність [25, с. 13].

Спеціальної уваги потребує предмет регулювання АПК. Так, ч. 1 ст. 1 АПК зазначає, що даним Кодексом врегульовано взаємини державних та

місцево-самоврядних органів, їхніх посадовців та службових осіб із приватними особами (фізичні та юридичні особи) стосовно прийняття акта адміністративної природи та його здійснення.

Була б можливість сказати, що проектом АПК майже повністю охоплюється широке коло адміністративно-процедурних взаємин, проте звернемо увагу також на норму ч. 2 ст. 1 проекту, яка зазначає, що дія даного Кодексу не розповсюджується на взаємини, які виникли в момент діяльності про:

1) розгляд громадських звернень, які вміщують у собі пропозицію, пораду, рекомендацію щодо визначення повноважень й процесу формування даного виду діяльності, а також щодо регулювання відносин у суспільстві, законодавче вдосконалення;

2) кримінальне провадження, оперативно-розшукову діяльність, провадження в справах про адміністративні правопорушення, виконавче провадження (окрім здійснення адміністративних актів), вчинення дій нотаріусами, здійснення покарання, використання законодавства щодо захищення економічної конкуренції, законодавства в податковій і митній сферах, провадження діяльності, яка пов'язана з державною таємницею;

3) проходження державної, дипломатичної й військової служби, проходження служби особами рядового і начальницького складу, а також служби в місцево-самоврядних органах;

4) розгляд скарг у межах сфери державних закупівель;

5) реалізацію права громадян, які передбачено Конституцією України, стосовно участі у всеукраїнському й місцевих референдумах, обрання та перебування обраними до державних та місцево-самоврядних органів [128].

Положеннями проекту АПК належної уваги «втручальним» провадженням не приділено, хоча, на думку В. Тимощука, регулювання безпосередньо таких проваджень постає надважливим питанням, оскільки коли особи звертаються із заявами до органів, то вони зазвичай очікують на відповідне рішення, в той час як під час «втручальних» проваджень рішення

органу адміністративної влади може стати суцільним здивуванням для громадянина, та треба помітити, що не повсякчас приємним. На жаль, у проекті АПК «втручальні» провадження не виокремлено структурно (ані розділом, ані главою), у зв'язку із чим дані відносини абсолютно залишилися без належного врегулювання. Також вчений зазначає на відсутньому регулюванні порядку реалізації контрольних повноважень органів адміністративної влади [155, с. 36–38].

Досить виправданим постає положення проекту АПК стосовно порядку накладення грошових стягнень та використання заходів адміністративного примусу. Звичайно, під час аналізування було помічено, що більшість науковців не підтримує точку зору щодо таких положень, адже в нашій державі традиційно відповідні як матеріальні, так і процесуальні положення права містяться в межах Кодексу про адміністративні правопорушення [62]. Однак усі норми процесуального характеру доцільно розмістити в межах АПК, оскільки постає очевидним, що процес притягнення до відповідальності адміністративного типу є різновидом адміністративно-процедурної діяльності.

Так, відповідно до положень ч. 1 ст. 119 «Грошове стягнення» проекту АПК у випадку, якщо зобов'язана особа не виконала акт адміністративної природи, адресат такого акта у визначений органом виконання строк та передбачена ним дія не може бути виконана іншою особою, тоді орган виконання може накласти грошове стягнення від 2 до 30 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян на таку особу.

Одночасно з використанням грошового стягнення органом призначається новий строк, аби виконати адміністративний акт.

Якщо буде мати місце повторне невиконання адміністративного акта, то зобов'язана особа повинна сплатити грошове стягнення в розмірі від 20 до 60 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Згідно із ч. 2 наведеної статті грошове стягнення, що передбачене статтею 119 АПК, не накладається у випадку, якщо за невиконання законних вимог (приписів, рішень) певного органу адміністративної влади Кодексом України

про адміністративні правопорушення передбачене накладення адміністративного стягнення.

Таким чином, підводячи підсумок, варто сказати, що під час доопрацювання проекту АПК потрібно вживати всі можливі заходи, аби не дискредитувати мету та ідею цього нормативно-правового акту. У даній ситуації краще втратити трохи більше часу на ухвалення такого законодавчого акту, аніж якість регулювання сфери. Один такий правильно складений та чітко структурований законодавчий акт дає можливість заміни (уніфікації) різних, часто суперечливих процедур у десятках різноманітних законів й підзаконних актів. Таким чином, замість застосування багатьох нормативних актів єдині процедурні положення викладаються в один законодавчий акт.

Зважаючи на проведене аналізування проекту АПК, вбачається за доцільне звернути увагу на історію та стан роботи над проектом Адміністративно-процедурного кодексу / Закону «Про адміністративну процедуру» в Україні сьогодні, а також зазначити основні перешкоди на шляху його ухвалення.

Починаючи дослідження поставлених вище питань, зробимо ще раз акцент на наявній проблемі та незручності правового регулювання питання адміністративних процедур, а саме на відсутності кодифікованого законодавчого акту про адміністративну процедуру.

Важко погодитись із тим, що в межах сучасної держави обов'язковою складовою частиною правової системи постає нормативне регулювання взаємин між органами публічної адміністрації та приватними особами. Протягом другої половини XX сторіччя розвинені держави напрацювали низку загальнообов'язкових правил у досліджуваній сфері. Так, під час прийняття адміністративних актів, що мають відношення до прав та зобов'язань конкретних фізичних чи юридичних осіб, потрібне гарантування дотримання:

- прав осіб на те, щоб: бути вислуханими перед ухваленням негативного по відношенню до них рішення, отримати допомогу й

представництво, ознайомитись із матеріалами справи, отримати необхідну інформацію тощо;

– зобов'язань органу адміністративної влади стосовно обґрунтування (мотивів прийняття) несприятливих актів та зазначення порядку їхнього оскарження тощо.

Вищенаведені та інші категорії прав та зобов'язань фіксуються в межах законів про адміністративну процедуру. Рада Європи такі положення відобразила в декількох резолюціях та рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи [186; 135; 134], що дозволяє стверджувати стосовно наявності певних стандартів європейського типу процедури адміністративної природи. Так, законодавчі акти щодо адміністративної процедури спрямовано, перш за все, на захищення осіб від свавілля адміністрації.

Одним таким законом дозволяється замінити (уніфікувати) різноманітні, зазвичай суперечливі процедури (порядки) в десятках різних законодавчих та підзаконних актах. Тобто замість застосування великої кількості нормативних актів спільні положення щодо процедур легше викласти в одному нормативному акті. В окремих законах за потреби регулюються питання тільки особливостей та характерних рис задля певних категорій справ. Дане юридичне поле постає більш зрозумілим як для громадян, іноземних інвесторів, так і для безпосередньо публічної адміністрації. На жаль, українським законодавцем у даній сфері досі збережено великі прогалини. Так, розмір пенсії осіб може бути зменшено навіть без попереднього їх інформування щодо наявності підстав задля цього та без з'ясування позицій громадян. Постійно виникають суперечки під час великого будівництва, як під час виділення земельної ділянки, так і під час надання дозволів на будівельні роботи. У громадян забираються дитячі майданчики, зони відпочинку, гаражі тощо. Громадяни, права й законні інтереси яких зачеплені даними змінами, не долучаються до розв'язання справ. Українське законодавство навіть не включає в себе категорію зацікавлених осіб задля побідних справ. Законодавству притаманна наявність й інших прогалин,

таких як: пов'язані з порядком перегляду (скасування або відкликання) рішення адміністративної природи, відсутність довіри до процесу адміністративного (досудового) оскарження, відсутність достатніх інструментів примусового здійснення рішень адміністративної природи.

Уперше задачу щодо розробки проекту Закону України «Про адміністративну процедуру» (в попередній версії даний акт носив назву проекту АПК) було поставлено в межах Концепції адміністративної реформи 1998 року. У 1999 року Міністерством юстиції України було утворено робочу групу задля підготовки даного законодавчого проекту. Науковим керівником цієї робочої групи на період аж до 2010 року став професор В.Б. Авер'янов. Законопроект поступово, разом із змінами час від часу складу робочої групи (зокрема, представників різних державних органів) й сплесками активності, напрацьовувався. Закордонними експертами з Німеччини (проф. О. Люхтергандт, доктор Б. Шльоєр) і загалом Німецьким фондом міжнародного правового співробітництва виказувалась велика підтримка робочій групі [156, с. 23–24].

При М. Оніщуку (міністр юстиції) у 2008 році законопроект вже виносився на розгляд парламенту, а в 2009 році тільки декількох голосів не вистачило, аби його ухвалити при I-му читанні.

Після невдалої спроби ухвалення законопроекту робочою групою протягом декількох років продовжувалася робота над покращенням, більшою виваженістю тексту, під час вдосконалення якого було враховано кращий іноземний досвід та реалії України.

У 2014 році із зміною влади робочою групою при Міністерстві юстиції було активізовано свої зусилля, проводилося доопрацювання із залученням експертів із ФРН. Удосконалений проект закону внесли до пріоритетних українських документів державної політики та до міжнародних зобов'язань (зокрема, Контрактом щодо розбудови держави з Європейським союзом). Через міжнародні зобов'язання до експертизи проекту закону залучилися також і експерти Програми Європейського союзу SIGMA. Робоча група при

Міністерстві юстиції під кінець 2014 – на початок 2015 років завершила підготовку проекту закону (зважимо на те, що на той момент загалом робота вже продовжувалася близько 15 років). На той час законопроект кінця 2014 – початку 2015 року отримав абсолютно позитивний висновок Програми Європейського союзу SIGMA [156, с. 24].

Проте незважаючи на всі позитивні висновки, Міністерство юстиції України не внесло законопроект до парламенту, а вирішило за власною ініціативою продовжити його доопрацювання. При цьому протягом 2015 та 2016 років робочу групу практично не збирали (напевно, у зв'язку зі звільненням багатьох членів робочої групи та інших чинників). Альтернативні пропозиції стосовно проекту закону було підготовлено проф. Д. Лук'янцем. А також Міністерство юстиції провело декілька публічних заходів, залучивши науковців, на яких основним питанням була, на жаль, не якість наявного проекту, а взагалі доцільність ухвалення даного законодавчого акту в Україні.

Тож наразі на перше місце ставиться не задача доопрацювання проекту закону, а визначення взагалі потреби в даному законі та аналізі наявних процедур у чинних нормативних актах.

На думку В.П. Тимощука, однією з головних причин гальмування подання парламенту й ухвалення Закону «Про адміністративну процедуру» постають загальні проблеми у вдосконаленні української правової науки й освіти загалом й адміністративного права зокрема [156, с. 25].

Із вищенаведеного ми розуміємо, що більшість юристів не бачить потреби в ухваленні закону щодо загальної адміністративної процедури. Якщо необхідність кримінально-процесуального або цивільно-процесуального законодавства в нашій державі закладено ще з перших курсів навчання у ВНЗ, то потреба в аналогічному законі у сфері адміністративного права не закладається. Постає очевидним вплив радянської спадщини, оскільки в часи СРСР не було ухвалено закон, яким би регулювалися правові взаємини органів адміністративної влади та приватних осіб. В даному аспекті Україна досить

відстала, зокрема, і від інших посткомуністичних держав, яким притаманна наявність традиції закону щодо адміністративної процедури.

Українськими юристами в більшості ВНЗ адекватно не вивчається теорія адміністративного права, що призводить до того, що навіть юристи не бачать потреби в загальному адміністративно-процедурному законодавстві, його важливій цінності задля країни та суспільства. Щодо необхідності прийняття законопроекту, тим більше нічого не знають пересічні громадяни, політики й службовці. Тож у рамках таких умов шлях даного закону повністю залежить від відповідального Міністерства юстиції і його керівництва.

Таким чином, розуміємо, що задля більш швидкої підготовки проекту закону «Про адміністративну процедуру» й внесення його на розгляд до Кабінету міністрів України, а потім і Верховної Ради України, Міністерство юстиції має утворити дієву оновлену робочу групу. Причому в ролі базового документу для доопрацювання можна взяти текст проекту початку 2015 р., який, як зазначалося вище, отримав позитивний висновок SIGMA.

Також Кабінету міністрів України пропонується почати розробку оновленої навчальної програми стосовно загальної процедури адміністративного характеру задля державних службових осіб та посадовців місцево-самоврядних органів.

Науковцям і неурядовим організаціям варто посилити діяльність адвокатів стосовно проекту Закону України «Про адміністративну процедуру», більш активно досліджувати, аналізувати та популяризувати досвід зарубіжних країн в аспекті прийняття та впровадження законодавства стосовно адміністративної процедури.

В.П. Тимошук додатково звертає увагу читачів на позитивні наслідки прийняття закону «Про адміністративну процедуру» для громадян та бізнесу, зокрема:

- право особи бути вислуханою до моменту ухвалення негативного для неї адміністративного акта (що надасть можливість змінення позиції органу адміністративної влади чи пояснення особі необґрунтованості її запитів);
- запровадження поняття «заінтересованої особи» в межах адміністративних процедур та гарантування захищення її прав й інтересів (що допомагатиме в ухваленні адекватних та врівноважених рішень);
- встановлення зобов'язання органів адміністративної влади мотивувати власні рішення й позначати процес їхнього оскарження (що зробить кращими умови юридичного захищення приватних осіб);
- простіші правила стосовно «представництва» (наприклад, без нотаріальної довіреності задля більшості справ);
- нормативне закріплення правил стосовно неупередженості посадовців органів адміністративної влади й процесу їхнього відводу;
- законодавче встановлення правила про чинність акту адміністративного характеру від моменту його доведення до відома осіб та регламентація процесу даного доведення;
- утворення нових умов задля дієвого оскарження актів адміністративного типу. Даний механізм може поновити громадську довіру до досудових процесів з оскарження та полегшити роботу адміністративних судів;
- законодавча регламентація питання визнання адміністративних актів недійсними (що допоможе в захисті публічних інтересів за необхідності відкликання чинних рішень органів адміністративної влади та приватних осіб від свавілля);
- нормативне врегулювання примусового здійснення актів адміністративної природи тощо (перш за все, заради діяльності ефективного характеру публічної адміністрації) [156, с. 26–27].

Додаткові переваги даного регулювання передбачаються і для публічних службових осіб. Так, перш за все, це нормативне впорядкування їхньої діяльності, гарантування правового захисту у випадку наступного оскарження

ухвалених рішень. Однак це насправді умови задля приязної діяльності, яка враховує права й законні інтереси фізичних та юридичних осіб.

Закон про адміністративну процедуру – це також база, аби запровадити ефективне судове контролювання діяльності публічної адміністрації.

Тож нинішня система законодавчої бази України в межах адміністративної процедури потребує істотних змін. Таке перетворення має статися і щодо законодавства у сфері здійснення адміністративних процедур, і щодо формування адміністративно-процедурного права загалом.

Право, завдяки якому відбувається регламентація адміністративної процедури, постає відносно новою галуззю права: потребу в його існуванні було обґрунтовано тільки у ХХ столітті. Проте на сьогодні багато країн (як розвинутих, так і тих, що лише йдуть шляхом розвитку) визнали адміністративно-процедурне право одною з основ юридичного порядку й ефективного функціонування країни із суспільними механізмами. На жаль, казати подібне не можна щодо України, де право адміністративно-процедурного типу перебуває на етапі становлення чи скоріше формування. Сьогодні адміністративно-процедурні положення взагалі існують, однак не складають загальну систему (підсистему), а їхня якість різниться в залежності від сфери правового регулювання.

Стан адміністративно-процедурного права в Україні нижче буде охарактеризовано в чотирьох вимірах, таких як:

- правова доктрина;
- юридична освіта;
- законодавство;
- практика (адміністративна й судова).

Так, розпочинаючи характеристику стану адміністративно-процедурного права як науки, помічаємо, що в Україні науковці недостатньо зацікавлені даною тематикою. Незважаючи на окремі досить ґрунтовні праці в межах даної сфери протягом минулих 15 років, їхній відсоток постає нікчемним порівняно з

кількістю дисертаційних робіт з адміністративного права і процесу. В Україні наявне певне відставання науки права адміністративно-процедурного типу не тільки від розробок закордонних вчених, однак і від стану юридичної науки в інших галузях права, зокрема від цивільного й кримінального, як щодо матеріального, так і процесуального. Так, учені жодної названої галузі не проводять заходи, що присвячені потребі в існуванні певного права й ухваленню базового нормативного акта, на них прийнято обговорювати питання з удосконалення та розвитку положень права та їхнього практичного використання.

Українська юридична освіта праву адміністративно-процедурного типу не знайшла належну позицію під час підготовки майбутніх правознавців. За відсутності загального стандарту держави щодо юридичної освіти ВНЗ приділяють праву адміністративно-процедурного типу різноманітну увагу, починаючи від тотального ігнорування, закінчуючи, в кращому випадку, включенням дослідження цього права до навчальних планів так чи інакше. Наразі існує два основних варіанти вивчення адміністративно-процедурного права в університетах України:

- як окремий курс на магістерських програмах спрямування адміністративно-правового типу;
- як базовий курс адміністративного права України з доданням окремих тем щодо регулювання адміністративної процедури.

Таким чином, право адміністративно-процедурного типу як окрему навчальну дисципліну не вивчають на бакалаврських програмах ВНЗ ні в якості обов'язкового предмету, ні в якості вибіркового. Даний підхід абсолютно відрізняється від багатьох навчальних програм юридичних шкіл держав-членів ЄС.

Нестача права адміністративно-процедурного характеру в межах навчальних планів українських ВНЗ зумовлюється і відставанням українського законодавства щодо адміністративної процедури від іноземних держав, зокрема

і більшості країн колишнього СРСР. Довготривала «історія» щодо розгляду та неухвалення Верховною Радою України проекту АПК (в останніх редакціях – закон «Про адміністративну процедуру»), безсумнівно, має вплив на надто низьку обізнаність майбутніх юристів із даною тематикою в університетах.

З іншого боку, норми адміністративно-процедурного типу в Україні все ж існують у межах багатьох нормативно-правових актів законодавчого й підзаконного типу, якими здійснюється регламентування певних сфер діяльності публічної адміністрації. Варто звернути увагу на наступні два нормативні акти, які вміщують норми адміністративно-процедурного типу, що мають загальний характер для всіх публічно-адміністративних органів й інших уповноважених суб'єктів. Перш за все, це Закон України «Про звернення громадян» [122]. Ціла низка правових норм даного нормативного акту мають яскравий процедурний характер. Зокрема, категорія «адміністративної процедури» в межах даного закону регламентується ст.ст. 16–20, що призначені для впорядкування питань розгляду громадських скарг та звернень.

Другим законодавчим актом, який фактично вміщує адміністративно-процедурні положення права, постає Кодекс адміністративного судочинства України. Пунктом 2 ст. 2 даного Кодексу [60] під назвою вимог, які мають бути перевірені, адміністративні суди під час оскарження рішень, діянь суб'єктів владних повноважень фактично закріплюють загальні принципи адміністративної процедури. Проблемою використання даного правового положення службовими особами публічної адміністрації є те, що воно вміщується в нормативному акті, що призначено для регламентування, перш за все, діяльності судів, а не публічної адміністрації. Проте службові особи виконавчих та місцево-самоврядних органів мають не тільки знати цю норму, а й керуватись нею у власній практичній діяльності. Практика, на жаль, сильно відрізняється в даному аспекті: публічні службові особи зазвичай звикли орієнтуватися тільки на принцип законності, що, безумовно, постає необхідним елементом, однак зовсім не ознайомлені з іншими, не менш важливими, вищезгаданими вимогами та принципами.

Через відсутність закону (кодексу), що регулював би питання адміністративної процедури, характерною рисою українського законодавства в названій сфері постає ухвалення нормативних актів, що мають обмежувачий характер для основних, досить широких сфер діяльності публічної адміністрації – надання ними послуг адміністративної природи й реалізація діяльності контрольно-наглядового (інспекційного) типу [171, с. 17].

У сфері контрольно-наглядової діяльності публічної адміністрації обмежувачим постає Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [124], положеннями якого визначаються стандарти реалізації уповноваженими публічно-адміністративними органами перевірок планового й позапланового характеру. Даний нормативний акт вміщує досить багато прогресивних положень адміністративного-процедурного права, проте йому притаманне обмежене використання, та положення не розповсюджуються на відповідні сфери діяльності господарського типу, а також на нагляд (контролювання) за дотриманням передбачених правил громадянами, які не мають відношення до господарської діяльності.

До третього рівня нормативно-правових актів, які вміщують адміністративно-процедурні норми, відносимо спеціальні законодавчі акти, якими регламентується діяльність певних напрямів функціонування публічної адміністрації чи окремих органів. Серед найбільш яскравих прикладів можна визнати Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» [126], а також Податковий [103] й Митний кодекс України [89]. Стосовно даних нормативно-правових актів слід сказати, що вони вміщують не тільки адміністративно-процедурні, однак і матеріально-правові приписи, комплексно регламентуючи окрему направленість функціонування публічної адміністрації.

Характерною рисою українського права постає переважне регламентування категорії адміністративної процедури підзаконним нормативно-правовим законодавством. Регламентація порядку ухвалення рішень і вчинення дій певними органами публічної адміністрації зосереджена

як у постановах Кабінету Міністрів України й наказах міністерств, так і в локальних актах, що ухвалюються, перш за все, місцево-самоврядними органами. Наприклад, затверджений наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України «Порядок розгляду апеляцій комісією з апеляцій» [105] регулює процедуру адміністративного оскарження рішень, діянь національного органу стандартизації. Цей документ як дублює приписи Закону України «Про звернення громадян», так і конкретизує деякі його приписи. Однак даний Порядок не включає до свого регулювання великої кількості адміністративно-процедурних положень та норм, які вміщено у відповідній главі щодо адміністративного оскарження проекту «Про адміністративну процедуру». Інакше кажучи, підзаконні акти навіть не здійснюють відведеного їм завдання з деталізації й конкретизації положення законів.

Правове регулювання адміністративної процедури рівня підзаконних актів місцево-самоврядних органів викликає ще більшу кількість запитань. За наявності прогалин у законодавчому регулюванні місцевих рад їх виконкомам часто доводиться самостійно здійснювати регулювання тієї чи іншої адміністративної процедури. На думку А. Школика, даний стан не постає виправданим, оскільки в більшості ситуацій нема об'єктивної потреби в закріпленні відмінних норм адміністративно-процедурного типу в кожній адміністративно-територіальній одиниці. Тим паче, що на практиці більшість місцевих рад і їх виконкомів не мають достатніх ресурсів задля діяльності нормо-проектувального характеру й переважно копіюють певні норми зі змісту інших нормативних актів [171, с. 18–19].

Важливим питанням у контексті діяльності нормо-проектувального характеру постає узгодження головних дефініцій майбутнього закону (чи кодексу) з дефініціями, які застосовано в межах чинних законодавчих актів, якими регулюється побідна область регулювання. Досить некоректним й ускладнюючим правозастосування є застосування в законодавчих актах одної юридичної сили різних дефініцій і термінів, що означають одне і те ж саме поняття. Наприклад, у межах законопроекту щодо адміністративної процедури

ключовою дефініцією постає «адміністративний акт», а вищезгаданий Кодекс адміністративного судочинства таке поняття визначає як «правовий акт індивідуальної дії», що являє собою один із різновидів «рішення», яке можна оскаржити до адміністративного суду. Іншими словами, потрібно чітко визначитись із визначенням усіх дефініцій в усіх побідних законодавчих актах, не чіпаючи теми доцільності їх погодження з нормами Основного закону України.

В аспекті критики мети прийняття законодавчого акту про адміністративну процедуру найбільш часто звертається увага на ускладнення правового регулювання в даній ситуації, а також на невиправданість запозичення великої кількості правових положень та приписів із процесуальних кодексів. Повноцінно не розібравшись, справді бачимо, що український законопроект повторює чимало положень процесуальних кодексів, проте зважаючи на те, що метою даного акта є систематизація положень щодо гарантування належної реалізації й захищення прав та свобод приватних осіб, а також здійснення ними зобов'язань у взаєминах із органами публічної адміністрації, така дія законодавця видається доцільною.

Ухвалення загального закону (або кодексу) щодо адміністративної процедури постає найбільш оптимальним виходом на меті до впорядкування та систематизації правових норм, якими здійснюється регламентування діяльності публічної адміністрації.

Підводячи підсумки огляду стану адміністративно-процедурного права в Україні, можна зробити висновок щодо необхідності запровадження великої кількості змін в аналізованій сфері. Наведене має відношення, перш за все, до кардинального оновлення законодавства із вмістом норм адміністративно-процедурної природи, яке на даній стадії тільки частково відповідає аналогам у багатьох іноземних державах, а також документам європейських інституцій. Дане положення українського законодавства, а отже, і практики його використання негативно впливає на наближення нашої держави до ідеалу верховенства права, а тому і має бути змінено.

Наразі питання практичного втілення в життя права громадян на звернення до державних й місцево-самоврядних органів, а також певні процедурні питання дослідження даних звернень регулюються Конституцією [73], Законом України «Про звернення громадян» [122], постановою Кабінету міністрів України «Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування ...» [114], а також іншими законодавчими актами. Більшість наведених актів не притримуються стандартів Ради Європи, зокрема не гарантують права особи на участь у момент розгляду справи, яка має відношення до її прав та інтересів, що передбачено чинним українським законодавством.

Дані питання постають особливо актуальними задля нашої держави, адже все ще більшість процедурних складових відносин між органами адміністративного типу й громадянами досі не врегульовано: чи взагалі не врегульовано законодавством, чи регулюються за допомогою підзаконних нормативно-правових актів. Тож потреба в законодавчому врегулюванні порядку діяльності адміністративних органів й інших суб'єктів, якими виконуються функції владного характеру, та особливо їхніх відносин із фізичними та юридичними особами на даному етапі не може викликати сумнівів.

Українське адміністративне законодавство вимагає радикального коригування, результатами якого повинно стати запровадження нової ідеології функціонування адміністративних органів як діяльності стосовно гарантування втілення в життя прав та законних приватних осіб.

До того ж, у більшості держав Європи результативно діють кодифіковані акти, які присвячено детальному регламентуванню процедур у діяльності публічно-адміністративних органів в аспекті їхніх взаємин із приватними особами (наприклад, ФРН має Закон про адміністративну процедуру, Австрія – Загальний закон про адміністративну процедуру, Польща – Кодекс адміністративного провадження тощо).

Таким чином, задля здійснення положень Конституції і здійснення завдань адміністративної реформи в Україні потрібно розробити й прийняти законопроект «Про адміністративну процедуру», що повинен стати «загальним» нормативним актом, яким буде запроваджено якісно новий рівень правової регламентації процедур діяльності зовнішньо-управлінського характеру органів адміністративної влади й захисту прав та законних інтересів приватних осіб у взаєминах із державними органами.

Під час розробки законопроекту потрібно застосовувати найкращі здобутки сучасної науки адміністративного права й зарубіжного досвіду.

Процедурну частину чинного адміністративного законодавства України можна охарактеризувати найменш розвиненою, через що ухвалення проекту Закону дасть можливість уперше на законодавчому рівні регламентувати весь комплекс багатоманітних взаємин між органами адміністративної влади та приватними особами. Закон надасть дозвіл зробити діяльність адміністративних органів більш впорядкованою, а становище приватних осіб – більш захищеним із правової точки зору.

Такий Закон має врегулювати взаємини, що зароджуються під час діяльності органів адміністративної влади, їхніх посадовців і службових осіб, інших органів держави, а також підприємств, установ, організацій, їхніх уповноважених осіб, інших суб'єктів, які відповідно до закону мають повноваження з реалізації владних управлінських (виконавчих й розпорядчих) функцій, зокрема, на здійснення делегованих повноважень, стосовно гарантування реалізації й захищення прав та законних інтересів осіб і здійснення ними законодавчо визначених зобов'язань, а також на регламентацію процедури розгляду справ адміністративної природи. Зокрема, адміністративно-правові відносини:

1) органів адміністративної влади з приватними особами стосовно реалізації їхніх прав та зобов'язань;

2) органів адміністративної влади з приватними особами стосовно прийняття адміністративного акту.

Л. Коваленко було запропоновано таку структуру законопроекту «Про адміністративну процедуру»:

Розділ I. Загальні положення.

Розділ II. Організація адміністративної процедури.

Розділ III. Проведення в органі адміністративної влади.

Розділ IV. Перегляд адміністративних актів.

Розділ V. Процедурні питання, що пов'язано з виконанням адміністративних актів.

Розділ VI. Заходи процедурного примусу.

Розділ VII. Прикінцеві та перехідні положення [58, с. 48].

Розділ щодо загальних положень законопроекту повинен вміщувати статті, якими встановлюється визначення понять, завдань, юридична основа адміністративної процедури, співробітництво міжнародного типу між органами адміністративної влади, їхня взаємодія. Одну з ключових позицій у комплексному розумінні змісту адміністративної процедури займають принципи, за якими вона реалізується.

У межах розділу про організацію адміністративної процедури має бути визначено склад і статус учасників адміністративного провадження (орган адміністративної влади, адресат (зокрема, і заявник, той, хто оскаржує рішення, заінтересована особа)) й осіб, що допомагають розглядати та розв'язати адміністративні справи (наприклад, свідки, експерти, спеціалісти, перекладачі): їхня правосуб'єктність, права й зобов'язання. Також тут мають бути врегульовано питання щодо забезпечення неупередженості органу адміністративної влади, а також об'єктивності діяльності осіб, що допомагають у розгляді справи. Зокрема, має бути визначено підстави задля можливих відводів. У межах даного розділу законопроекту запропоноване врегулювання питання викликів, повідомлень, фіксації процедури адміністративного характеру, доказів, витрат, що пов'язано з виконанням адміністративного провадження, а також строків, порядку їхнього обчислення, поновлення й продовження процедурних строків.

Поділ провадження адміністративного типу на різновиди залежно від ініціатора справи (приватні особи чи орган адміністративної влади) повинне відобразитися в регулюванні етапу ініціювання провадження, та, насамперед, у межах третього розділу, що присвячено зверненню до органу адміністративної влади: повинні визначатися питання щодо форми й змісту заяви, порядку її реєстрації, залишення заяви без руху, направлення за належністю тощо. Відмітимо, що законопроектом повинно бути передбачено, що задля окремих різновидів справ адміністративного характеру закон встановлює характерні риси провадження стосовно переліку документів, потрібних задля розв'язання справи, строків її розгляду, розмірів оплати в разі, коли така стягується. У рамках цього ж розділу також потрібно визначити процедуру відкриття й підготовки справи адміністративного типу до розв'язання (зокрема, розгляд клопотань учасників провадження адміністративного характеру, надання доступу до матеріалів адміністративної справи, отримання додаткових документів і відомостей, одержання погоджень і висновків від інших органів, огляд на місці й речей), призупинення й закриття провадження, а також розгляд і розв'язання адміністративної справи.

Процедура розгляду справи має завершуватися прийняттям адміністративного акта. У даному аспекті мають бути визначено умови, за яких такий акт визнається нікчемним, умови правомірності акта адміністративного характеру, відкликання чи його визнання недійсним, встановлюється можливість перегляду акта адміністративного характеру через нововиявлені обставини тощо.

Питання про перегляд актів адміністративної природи виділено в окремий розділ законопроекту. Розглядаються скарги вищим відносно органа адміністративної влади, який досліджує адміністративну справу, органом публічної адміністрації, що має розглядати та приймати рішення щодо порушених у скарзі питань. Також розгляд скарг може бути покладено на комісії, що утворено органом адміністративної влади задля розгляду скарг.

Окремий розділ законопроекту визначає питання, що пов'язано з порядком здійснення адміністративного акта, зокрема примусового.

Прийняття законопроекту «Про адміністративну процедуру» дасть можливість на рівні законодавства врегулювати порядок діяльності органів адміністративної влади, їхніх посадових осіб та службовців, інших суб'єктів, що відповідно до закону уповноважені реалізовувати функції управлінського (виконавчого й розпорядчого) характеру, в частині їхніх взаємин із приватними особами. Це допоможе захистити права та законні інтереси осіб у межах взаємин із державою, забезпечить обмеження бюрократизму, свавілля й корупції зі сторони службових осіб, підвищить дієвість роботи органів публічної адміністрації.

Наприкінці також зауважимо, що ухвалення нового закону (кодексу) все ж таки не повинно відбуватись поспіхом, без належного обговорення та хоча б часткового врахування можливих ризиків у кінцевому тексті законопроекту. Більше того, повинно бути надано достатньо тривалий час на вступ у силу даного акту, аби величезна кількість службовців держави та місцево-самоврядних посадовців України мали змогу опрацювати його зміст і були готовими до коректного використання.

Зважаючи на все вищезазначене, можна зробити висновок, що актуальність прийняття загального закону або кодексу, що регулював би категорію адміністративної процедури, яким буде закріплено основні положення щодо такої, не має викликати заперечень. Прийняття даного нормативно-правового акту має на меті як упорядкування процедури прийняття рішень і реалізації дій усіма органами публічної адміністрації, так і об'єктивне вдосконалення сприйняття права як можливості простішого з'ясування його змісту задля громадян, які в кожній визначеній ситуації будуть використовувати положення загального законодавчого акту, а отже, не матимуть відшуковувати особливі правові приписи чи ж додатково сплачувати юридичні послуги.

Проте при всьому зазначеному під час прийняття українського закону або кодексу щодо адміністративної процедури має враховуватися існуючий стан правової системи, аби її поступово вдосконалити. Ключовим питанням у даному аспекті постає закріплення точного співвідношення норм майбутнього загального й чинних спеціальних нормативно-правових актів.

Висновки до розділу 3

Сьогодні законодавству у сфері адміністративних процедур властиві безсистемність, непослідовність, нечіткість, юридичні вади, тому пропонується звернути увагу та перейняти досвід у більшості європейських країн у зв'язку з повноцінною урегульованістю й дослідженням вказаних аспектів правової дійсності.

Наразі відносини процедурного характеру між виконавчими, місцево-самоврядними органами й громадянами і юридичними особами в Україні чи не врегульовано взагалі, чи здебільшого – підзаконним законодавством. Через що головною метою розвитку законодавства щодо адміністративних процедур постає ухвалення загального законодавчого акту.

Задля покращення ситуації з повноцінною регламентацією категорії «адміністративна процедура» в Україні слід прийняти окремий нормативно-правовий акт щодо адміністративних процедур, що дасть можливість інтегрування адміністративного законодавства України до законодавства Європи. Прийняття чи Адміністративного процедурного кодексу, чи Закону щодо адміністративної процедури надало б можливість уніфікації й спрощення ряду адміністративних послуг, що надають публічні органи, надання їхній роботі «прозорішого» характеру, що допомогло б підняти рівень довіри до публічно-адміністративної діяльності. Прийняття такого акту дозволить уперше

на законодавчому рівні врегулювати всю сукупність багатоманітних відносин між органами публічної адміністрації і фізичними та юридичними особами.

На основі проведеного дослідження можна сформулювати такі висновки:

1. Заради закріплення правової регламентації здійснення адміністративних процедур, прав фізичних і юридичних осіб необхідно прийняти загальний нормативно-правовий акт, у рамках якого була б реалізована правова регламентація досі не врегульованих питань досліджуваної правової категорії.

2. Даний акт повинен засновуватися на принципах адміністративного права.

3. Кодифікація постає найбільш оптимальним способом систематизації, оскільки завдяки уніфікації розрізнених наразі адміністративних процедур та впорядкуванню розгляду різноманітних справ можна оптимізувати управлінський апарат органів держави, а також викласти процедурні правила в єдиному документі, що істотно полегшить процес правозастосування приватними особами.

4. Замість застосування багатьох нормативних актів єдині процедурні положення пропонується викласти в один законодавчий акт, що є значно швидшою та більш економічною діяльністю.

5. Перетворення та внесення істотних змін має статися не лише стосовно чинної системи законодавчої бази України в межах адміністративної процедури, а й стосовно формування адміністративно-процедурного права загалом, що на даному етапі, на жаль, перебуває в процесі становлення, чи скоріше формування.

6. Основними перешкодами на шляху до прийняття законопроекту «Про адміністративну процедуру» є те, що:

- існують загальні проблеми у вдосконаленні української правової науки загалом і освіти адміністративного права зокрема;

- наразі на перше місце ставиться не задача доопрацювання законопроекту, а визначення взагалі потреби в даному законі та аналіз наявних процедур у чинних нормативних актах;
- має місце вплив радянської спадщини, оскільки в часи СРСР не було ухвалено закон, яким би регулювалися правові взаємини органів адміністративної влади та приватних осіб;
- гальмування задля більш швидкої підготовки проекту закону «Про адміністративну процедуру» й внесення його на розгляд Верховної Ради України, створення нової дієвої робочої групи з розробки законопроекту;
- українські юристи в більшості університетів України адекватно не вивчають теорію адміністративного права, що призводить до наступної перешкоди;
- більшість юристів не бачить потреби в ухваленні закону щодо загальної адміністративної процедури.

Ухвалення нового закону (кодексу) все ж таки не повинно відбуватись поспіхом, без належного обговорення та хоча б часткового врахування можливих ризиків у кінцевому тексті законопроекту. Більше того, повинно бути надано достатньо тривалий час на вступ у силу даного акту, аби величезна кількість службовців держави та місцево-самоврядних посадовців України мали змогу опрацювати його зміст і були готовими до коректного використання.

Обґрунтовано необхідність на законодавчому рівні з урахуванням досвіду правового регулювання здійснення адміністративних процедур таких держав-членів Європейського Союзу, як Фінляндська Республіка, Федеративна Республіка Німеччина, Естонська Республіка, визначити перелік суспільних відносин, для яких недопустимим є застосування адміністративно-процедурного законодавства.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукової проблеми, що полягає у здійсненні порівняльно-правової характеристики адміністративних процедур, особливостей їх здійснення за законодавством України та країн Європи та формулюванні пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства у досліджуваній сфері. За результатами дисертаційної роботи сформульовано такі основні висновки:

1. Обґрунтовано, що під адміністративною процедурою як складовим елементом механізму публічного управління необхідно розуміти визначену процесуальну діяльність суб'єктів владних повноважень, спрямовану на прийняття ними адміністративних актів або укладення публічно-правових договорів, з метою розгляду й вирішення конкретних індивідуальних адміністративних справ шляхом реалізації дозвільно-ліцензійних, контрольно-наглядових, адміністративно-деліктних проваджень, проваджень із забезпечення доступу до публічної інформації та інших видів адміністративних проваджень.

2. Визначено, що правове регулювання реалізації адміністративних процедур в Україні в сучасних умовах характеризується домінуванням застосування підзаконних нормативно-правових актів, що є неприйнятним з т. з. необхідності дотримання європейських стандартів правового регулювання адміністративно-процедурної діяльності органів публічного управління і вимагає активізації процесів з розробки та прийняття єдиного універсального законодавчого акту у досліджуваній сфері.

3. Підкреслено, що в основу законодавчого поділу адміністративних процедур має бути покладено їх класифікацію на формальні і спрощені (неформальні) процедури. При цьому визначено, що формальні процедури вимагають встановлення деталізованого порядку їх реалізації, із визначенням їх стадій, строків, умов оплати, підстав відповідальності суб'єктів владних

повноважень. До формальних адміністративних процедур запропоновано віднести процедури у найбільш складних сферах документообігу, до яких, зокрема, належать адміністративні процедури із затвердження планів та проектів землеустрою, затвердження генеральних планів забудови населених пунктів, видання спеціальних дозволів на використання природних ресурсів загальнодержавного значення.

Аргументовано необхідність визначення переліку підстав та обставин юридичного значення, що дозволяють забезпечити принцип оперативності розгляду та вирішення адміністративної справи, реалізація якого досягається завдяки спрощенню правозастосовчої діяльності.

4. Визначено, що розвиток адміністративно-процедурного законодавства країн Західної Європи свідчить про доцільність та ефективність визначення на рівні окремого законодавчого акту поняття, ознак, стадій реалізації адміністративних процедур. Встановлено, першою серед вказаних держав, в якій було прийнято законодавчий акт про адміністративні процедури, є Федеративна Республіка Німеччина. Закон Федеративної Республіки Німеччина про адміністративні процедури став основою для розробки відповідного законодавства інших держав-членів Європейського Союзу, у т. ч. таких країн пострадянського простору, як Естонська Республіка, Латвійська Республіка, Литовська Республіка.

На підставі проведеної порівняльно-правової характеристики положень адміністративно-процедурного законодавства держав-членів Ради Європи визначено, що його метою є забезпечення захисту особи від свавілля з боку адміністрації. Встановлено, що до структури законів країн Європи, відповідно до вимог міжнародних актів, входять такі складові, як: 1) визначення особливостей розгляду заяв та надання адміністративних послуг (Резолюція № 77 (31) Комітету міністрів Ради Європи про захист особи відносно актів адміністративних органів від 28 вересня 1977 р.); 2) визначення меж втручання у здійснення дискреційних повноважень суб'єктом публічного адміністрування (Рекомендація № (80) 2 щодо здійснення дискреційних повноважень

адміністративними органами від 11 березня 1980 р., Рекомендація № (87) 16 щодо адміністративних процедур, які зачіпають велику кількість осіб від 17 вересня 1987 р. та ін.); 3) регламентація діяльності зі здійснення контролю та нагляду суб'єктом публічного адміністрування за власною ініціативою; 4) визначення особливостей розгляду адміністративних звернень та адміністративних скарг.

5. Визначено, що до принципів забезпечення ефективності здійснення адміністративних процедур належить сукупність процедурних засад захисту прав особи: «бути почутою» перед вирішенням адміністративної справи; гарантія особи на інформаційний доступ до матеріалів адміністративної справи; право особи на отримання юридичної допомоги та представництво її інтересів у адміністративній справі.

З урахуванням досвіду правового регулювання здійснення адміністративних процедур у Федеративній Республіці Німеччина наголошено на необхідності вирішення на законодавчому рівні питань реалізації принципу координаційної взаємодії, що має бути втілено у визначенні процедури взаємодії суб'єктів публічного управління за умов, що суб'єкт публічного адміністрування нездатний самотійно вирішити службове завдання через відсутність у нього відповідних повноважень; або суб'єкт публічного адміністрування нездатний самотійно вирішити службову справу через існування фактичних перепон (відсутність належного технічного оснащення тощо); або суб'єкт публічного адміністрування не володіє необхідним обсягом інформації для вирішення адміністративної справи; або ефективність вирішення адміністративної справи у іншого суб'єкта публічного адміністрування є вищою, ніж у суб'єкта, якому адресовано звернення про здійснення адміністративної процедури.

6. Визначено, що в результаті діяльності із систематизації адміністративно-процедурного законодавства має бути ухвалено єдиний законодавчий акт. Підкреслено, що прийняття такого законодавчого акту з питань реалізації адміністративних процедур вирішить проблему

співвідношення нормативно-правових положень загального та спеціального законодавства з питань забезпечення реалізації функцій публічного управління, сприяючи встановленню єдності підходів до визначення основних адміністративно-правових категорій, понять, видів та стадій адміністративних проваджень, визначення структури та видів адміністративних актів та ін.

Обґрунтовано, що до структури Закону України про адміністративні процедури мають входити нормативно-правові положення, які закріплюють: 1) основні терміни та поняття; 2) принципи та стадії здійснення адміністративних процедур; 3) систему та адміністративно-правовий статус суб'єктів публічного управління, уповноважених виконувати адміністративно-управлінські дії; 4) права та обов'язки інших учасників адміністративно-процедурних правовідносин; 5) структуру адміністративного акту як результату здійснення адміністративної діяльності; 6) особливості розгляду адміністративної скарги; 7) гарантії належного виконання рішення у адміністративній справі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б. Значення адміністративних процедур у реформуванні адміністративного права. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 3. С. 8–14.
2. Агафонов С. И. Административные процедуры и их реализация в деятельности органов внутренних дел Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право». М., 2008. 24 с.
3. Агафонов С. И. Понятие административной процедуры и концепции законодательного регулирования административных процедур в зарубежных государствах. *Право и жизнь*. 2006. № 101 (11). С. 264–268.
4. Административное право зарубежных стран: учебник / под ред. А. Н. Козырина и М. А. Шатиной. М.: Спарк, 2003. 464 с.
5. Административное право: учебник / под общ. ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. М.: НОРМА, 2008. 992 с.
6. Административно-процессуальное право Германии – *Verwaltungsrechtsschutz in Deutschland*: Закон об административном производстве; Закон об административно-судебном процессе; Законодательство об исполнении административных решений: пер. с нем. / введ., сост. В. Бергманн, М.: Волтерс Клувер, 2007. 288 с.
7. Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ж. Марку. М.: Статут, 2011. 320 с.
8. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор-упоряд. В. П. Тимошук. К.: Факт, 2003. 496 с.
9. Адміністративна процедура та контроль за діяльністю адміністративних органів в Угорщині, Польщі, Болгарії, Естонії та Албанії: наук. вид. / Укр. Акад. держ. упр. при Президентові України, Центр дослідж.

адм. реформи ; укр. пер.: Л. А. Пашко, Л. А. Хомічак. К. Вид-во УАДУ, 1999. 234 с.

10. Адміністративна процедура: конспект лекцій / І. В. Бойко, О. Т. Зима, О. М. Соловійова; за заг. ред. І. В. Бойко. Харків: Право, 2017. 132 с.

11. Адміністративна процедура: особливості формування української концепції: матеріали доповідей учасників Круглого столу (Харків, 15 вересня 2017 р.) / Національна академія правових наук України, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. URL: http://www.aprnu.kharkiv.org/doc/Admin_procedura.pdf

12. Адміністративна реформа в Україні. Проект Концепції адміністративного права в Україні. *Український правовий часопис*. 1999. Вип. 4.

13. Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / автори-упоряд. І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда. К.: Факт, 2003. 536 с.

14. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. / ред. кол.: В. Б. Авер'янов (голова). К.: Юридична думка, 2004. Т. 1. Загальна частина. 584 с.

15. Адміністративне право України: навч. посіб.: у 2 т. / В. В. Галуцько, В. І. Олефір, М. П. Пихтін та ін.; за заг. ред. В. В. Галуцька. Херсон: ПАТ «Херсонська міська друкарня», 2011. Т. 1: Загальне адміністративне право. 320 с.

16. Адміністративне право України: підручник / Т. О. Коломоєць, Ю. В. Пиріжкова, Н. О. Армаш та ін.; за заг. ред. Т. О. Коломоєць. К.: Істина, 2009. 480 с.

17. Акт об общем административном праве Нидерландов. URL: <https://www.acm.nl/en/publications/publication/15446/Dutch-General-Administrative-Law-Act>

18. Алексеев С. С. Социальная ценность права в советском обществе. М.: Юрид. лит., 1971. 223 с.

19. Бандурка О. М., Тищенко М. М. Адміністративний процес: підруч. для вищ. навч. закл. К.: Літера ЛТД, 2001. 336 с.

20. Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право: учебник для вузов. М.: Норма, 2007. 816 с.
21. Бельский К. С. Феноменология административного права / отв. ред. С. А. Кремень. Смоленск: Изд-во Смол. Гуманитар. ун-та, 1995. 144 с.
22. Бережна К. В. Проблемні аспекти правового регулювання провадження адміністративних процедур в Україні. *Право і суспільство*. 2015. № 6.2(2). С. 110–114. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2015_6
23. Беркутова О. С. Административно-процедурные производства в сфере исполнительной власти : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. М., 2005. 205 с.
24. Битяк Ю. П., Зуй В. В. Административное право Украины (Общая часть) : учеб. пособие. Х.: Одиссей, 1999. 224 с.
25. Бойко І. Базові категорії права адміністративних процедур. *Адміністративна процедура: особливості формування української концепції: матеріали доповідей учасників Круглого столу* (Харків, 15 вересня 2017 р.) Харків, 2017. С. 7–13.
26. Бойко І. В. Адміністративна процедура: поняття, ознаки й види. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2017. Вип. 33. С. 113–124. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dbms_2017_33_12
27. Братель С. Г. Класифікація адміністративних процедур. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2014. Т. 14. С. 214–220. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nponyua_2014_14_23
28. Братель С. Г. Місце адміністративної процедури в структурі права. *Вісник Запорізького національного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2015. № 1(1). С. 57–63. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vznu_Jur_2015_1\(1\)__10](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vznu_Jur_2015_1(1)__10)
29. Брэбан Г. Французское административное право / под ред. С. В. Боботова. М.: Прогресс, 1988. 488 с.
30. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. К.; Ірпінь: Перун, 2001. 1440 с.

31. Вербіцька М. В., Росоляк О. Б. Адміністративні процедури у сфері господарської діяльності. *Порівняльно-аналітичне право*. 2017. №. 3. С. 151–153. URL: www.pap.in.ua.
32. Висновок Головного науково-експертного управління апарату Верховної Ради України від 31.01.2002 р. URL: <https://forbiddentoforbid.org.ua/uk/visnovok-golovnogo-naukovo-ekspertn-3/>
33. Волков А. М., Марифхонов Р. Н. Институт административных процедур и их законодательное регулирование. URL: <http://49e.ru/ru/2013/2/13>
34. Галіцина Н. В. Адміністративна процедура як інститут адміністративного процесу. *Форум права*. 2010. № 4. С. 163–177. URL: <http://nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10gnviar.pdf>
35. Галіцина Н. В. Класифікаційний розподіл адміністративних процедур. *Вісник Запорізького національного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2010. № 3. С. 54–59.
36. Галлиган Д., Полянский В. В., Стариков Ю. Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. М., Юрист, 2002. 410 с.
37. Гончарова І. А. Визначення процедури надання адміністративних послуг. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція*. 2017. Вип. 25. С. 40–42. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_jur_2017_25_12
38. Гончарук С. Т. Основи адміністративного права України: навч. посіб. К.: Аванпост-Прим, 2004. 200 с.
39. Громова Н. В. Административная юстиция (история и современность): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. М., 2002. 170 с.
40. Губерська Н. Л. Основні принципи організації та реалізації адміністративних процедур. *Публічне право*. 2015. № 1. С. 48–56. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp_2015_1_8

41. Гусаров С., Білоус В. Визначення понять адміністративної процедури та адміністративного процесу в адміністративному праві України. *Вісник Академії управління МВС України*. 2008. № 3. С. 6–18.
42. Даль В. И. Толковый словарь живого великого русского языка: в 4 т. М.: Рус. яз., 1980. Т. 3. 588 с.
43. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України: навчальний посібник для вузів. К.: Юрінком Інтер, 2008. 495 с.
44. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. К.: Факт, 2003. 384 с.
45. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. проф. В. Б. Авер'янова. К.: Юрінком Інтер, 1998. 432 с.
46. Деякі питання реформування державного управління України: Розпорядження, Стратегія реформування державного управління України на 2016-2020 роки від 24.06.2016 № 474-р. / Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник України*. 2016. № 55. Стор. 36. Ст. 1919. Код акта 82442/2016.
47. Евгеньева А. П. Словарь русского языка: в 4 т. 2-е изд. испр. и доп. М.: Рус. яз., 1984. 614 с.
48. Завірюха Г. С. Дозвільні процедури у сфері підприємницької діяльності (адміністративно-правовий аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». К., 2011. 20 с.
49. Закон Кыргызской Республики «Об административных процедурах» от 1 марта 2004 г. № 16. URL: <http://www.medialawca.org/document/-1647>
50. Закон Республики Беларусь «Об обращениях граждан и юридических лиц» от 18 июля 2011 г. № 300-З. URL: <http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=h11100300>
51. Закон Республики Беларусь «Об основах административных процедурах» от 28 октября 2008 г. № 433-З. URL: <http://pravo.by/document/?guid=3871&p0=h10800433&p2={NRPA}>

52. Закон Республики Казахстан «Об административных процедурах» от 27 ноября 2000 г. №107-ІІ. *Ведомости Парламента Республики Казахстан*. 2000. № 20. Ст. 379. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=1155
53. Закон Республики Таджикистан «Об обращениях граждан» от 14 декабря 1996 года № 343. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2184
54. Закон Федеративної республіки Німеччина «Про адміністративну процедуру». *Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України* / автор-упоряд. В. П. Тимошук. К., 2003. 496 с.
55. Зеленцов А. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах: учеб. пособ. М.: Изд-во РУДН, 2002. 190 с.
56. Зілер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівняльний аналіз: пер. з фр. В. Ховхуна. К.: Основи, 1996. 316 с.
57. Кікінчук В. Ю. Адміністративні процедури проходження служби в органах внутрішніх справ: сутність та види. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2009. Вип. 4 (47). С. 238–245.
58. Коваленко Л. Прийняття закону України «Про адміністративну процедуру» як ефективний спосіб захисту прав, свобод чи інтересів фізичних, юридичних осіб. *Адміністративна процедура: особливості формування української концепції: матеріали доповідей учасників Круглого столу* (Харків, 15 вересня 2017 р.). 2017. С. 45–51.
59. Кодекс административного производства Польши от 14 июня 1960 года. URL: http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/dae/document.cfm?doc_id=132
60. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-36, № 37. Ст. 446.

61. Кодекс Республики Таджикистан «Об административных процедурах» от 5 марта 2007 года. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?Rgn=17361

62. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-X / Верховна Рада Української Радянської Соціалістичної Республіки. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Дод. до № 51. Ст. 1122.

63. Козачук Д. А. Заохочувальні адміністративні процедури: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». О., 2010. 18 с.

64. Козачук Д. А. Класифікація заохочувальних процедур у сфері державного управління. *Митна справа*. 2009. № 6 (66). Ч. 2. С. 299–305.

65. Коліушко І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи: монографія. К.: Факт, 2002. 260 с.

66. Коломоєць Т. О., Галіцина Н. В. Адміністративно-правове регулювання порядку створення і діяльності товариств з обмеженою відповідальністю в Україні: монографія. Запоріжжя: ЗНУ, 2010. 290 с.

67. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підручник. К.: Юрінком Інтер, 1999. 736 с.

68. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: монографія. К.: Юрінком Інтер, 2004. 528 с.

69. Конвенція про Захист прав людини і основоположних свобод. Застосування в Україні: Офіційне видання. К., 2006. 176 с.

70. Кононов Н. И. Административное право. Общая часть: курс лекцій. Киров, 2002. 416 с.

71. Кононов П. И. Современное состояние и вопросы кодификации административно-процессуального законодательства. *Журнал российского права*. 2001. № 7. С. 24–31.

72. Конституция Республики Беларусь 1994 г. URL: <http://www.pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnye-dokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/>
73. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
74. Концепція адміністративної реформи в Україні. Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи. К., 1998.
75. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13.04.2012 № 4651-VI / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 9–10, 11–12, 13. Ст. 88.
76. Крупнова Л. В. Загальна характеристика категорії «адміністративні процедури виконавчого провадження». *Право і Безпека*. 2017. № 2. С. 38–42. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2017_2_9
77. Кузьменко О. В. Адміністративний процес у парадигмі права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право». К., 2006. 32 с.
78. Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу: монографія. К.: Атіка, 2005. 352 с.
79. Кунєв Ю. Д., Баязітов Л. Р. Адміністративна процедура: загальна проблематизація праворозуміння та правозастосування. *Вісник Академії митної служби України. Серія: Право*. 2015. № 2. С. 79–93. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamsup_2015_2_14
80. Лагода О. С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування. Галузеві принципи адміністративно-процедурної діяльності. URL: <http://mego.info/матеріал/22-галузеві-принципи-адміністративно-процедурної-діяльності>
81. Лагода О. С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2007. 21 с.

82. Лагода О. С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2007. 187 с.
83. Лазарев И. М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. М., 2002. 20 с.
84. Малявина Н. Б. Административные процедуры в зарубежных странах. *Вестник Челябинского государственного университета*. 2008. С. 93–101.
85. Манн Т., Мельник Р., Бевзенко В., Комзюк А. Адміністративний процес: загальна частина (Федеративна Республіка Німеччини, Україна): наук.-практ. посібник. К.: Алерта, 2013. 308 с.
86. Машук В. Ю. Види адміністративних процедур: критерії класифікації. *Науково-практичний журнал Київського нац. ун-ту ім. Т. Шевченка*. 2014. Вип. № 1 (7). С. 60–67. URL: http://www.library.univ.kiev.ua/ukr/host/viking/db/ftp/univ/apip/apip_2014_07.pdf
87. Миколенко О. І. Адміністративні процедури та структура адміністративного процесу. *Ринкова економіка: сучасна теорія і практика управління. Збірник наукових праць*. 2008. Т. 11. Вип. 22. Ч. 2. С. 58–62.
88. Миколенко О. І. Місце адміністративного процедурного права в системі юридичних знань та системі права України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Запоріжжя, 2011. 40 с.
89. Митний кодекс України: Закон України від 13.03.2012 № 4495-VI / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 44-45, № 46-47, № 48. Ст. 552.
90. Михайлюк Я. Б. Адміністративні послуги у країнах Європейського союзу та Україні (порівняльно-правовий аспект): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2016. 248 с. URL: http://virtuni.education.zp.ua/info_cpu/sites/default/files/diss_Mihalyk.pdf

91. Мотрук Т. В. Поняття адміністративної процедури у співвідношенні до поняття адміністративного процесу. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2017. Вип. 42. С. 186–189. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2017_42_45
92. Несвіт Є. О., Степаненко В. В. Місце процедур в адміністративному процесі України. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2011. Вип. 1. С. 169–173. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vlduvs_2011_1_22
93. Никеров Г. И. Административно процессуальное право США. *Государство и право*. 1997. № 12. С. 96–106.
94. Никольская А. А. Административные процедуры в системе публичного управления (проблемы административно-правового регулирования): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Воронеж, 2007. 261 с.
95. Об административной процедуре: Закон Эстонии. URL: <http://www.wipo.int/wipolex/ru/details.jsp?id=16610>
96. Овчарук С. С. Місце адміністративних процедур у системі процесуального права. *Публічне право*. 2013. № 1. С. 98–106. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp_2013_1_14
97. Ожегов С. И. Словарь русского языка. М.: Рус. яз., 1987. 750 с.
98. Особенности правового регулирования административных процедур в зарубежных странах. URL: https://studme.org/31476/pravo/osobennosti_pravovogo_regulirovaniya_administrativnyh_protседur_zarubezhnyh_stranah
99. Павлушина А. А. Теория юридического процесса: итоги, проблемы, перспективы развития: монография. М.: Юрлитинформ, 2009. 469 с.
100. Пагута В. О. Актуальні особливості адміністративних процедур у розрізі адміністративного законодавства України. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. 2018. № 3 (1). С. 113–114. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/mnj_2018_3\(1\)_23](http://nbuv.gov.ua/UJRN/mnj_2018_3(1)_23)

101. Петков С. В., Золотарьова М. К. Щодо окремих питань визначення адміністративних процедур у контексті проекту Закону України «Про адміністративну процедуру». *Форум права*. 2015. № 3. С. 173–177. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index
102. Підпала І. В. Правові аспекти сутності адміністративних процедур. Актуальні проблеми права: теорія і практика. 2015. № 30. С. 138–156. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/app_2015_30_15
103. Податковий кодекс України: Кодекс, Закон України від 02.12.2010 № 2755-VI / Верховна рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 13-14, № 15-16, № 17. Ст. 112.
104. Попов Л. Л., Мигачев Ю. И., Тихомиров С. В. Административное право Российской Федерации / под ред. Л. Л. Попова. М.: Юрайт, 2010. 444 с.
105. Порядок розгляду апеляцій комісією з апеляцій: Наказ, Порядок від 09.02.2015 № 103 / Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. *Офіційний вісник України*. 2015. № 19. Стор. 110. Ст. 531. Код акта 75925/2015.
106. Правила адміністративної процедури. Розділ 5, глава 5 зводу законів США. *Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України* / автор-упоряд. В. П. Тимошук. К., 2003. 496 с.
107. Правове регулювання здійснення адміністративних процедур в Україні та республіці Білорусь: порівняльний аналіз. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 4. С. 144–151.
108. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 32. Ст. 409.
109. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 1. Ст. 1.
110. Про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній,

Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації: Постанова, Типове положення від 03.11.2010 № 996 / Кабінет міністрів України. *Офіційний вісник України*. 2010. № 84. Стор. 36. Ст. 2945. Код акта 53292/2010.

111. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань: Закон України від 15.05.2003 № 755-IV / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 31-32. Ст. 263.

112. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності: Закон України від 06. 09.2005 р. № 2806-IV / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 48. Ст. 483.

113. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314.

114. Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації: Постанова, Інструкція, Форма типового документа від 14.04.1997 № 348 / Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник України*. 1997. № 16. Стор. 85. Код акта 589/1997.

115. Про затвердження Інструкції про організацію розгляду звернень та проведення особистого прийому громадян у Міністерстві оборони України та Збройних Силах України: Наказ, Інструкція від 28.12.2016 № 735 / Міноборони України. *Офіційний вісник України*. 2017. № 17. Стор. 37. Ст. 498. Код акта 84986/2017.

116. Про затвердження Інструкції про порядок розгляду звернень громадян, їх особистого прийому в Міністерстві охорони навколишнього природного середовища: Наказ, Інструкція від 06.07.2005 № 244 / Мінприроди України. *Офіційний вісник України*. 2005. № 29. Стор. 481. Ст. 1750. Код акта 33140/2005.

117. Про затвердження Положення про порядок роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому в системі Міністерства внутрішніх справ України: Наказ, Положення, Форма типового документа від 10.10.2004 № 1177 / Міністерство внутрішніх справ України. *Офіційний вісник України*. 2004. № 43. Стор. 93. Ст. 2853. Код акта 30471/2004.

118. Про затвердження Порядку роботи з документами в органах державної виконавчої служби: Наказ, Порядок, Форма від 25.12.2008 № 2274/5 / Мін'юст України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v2274323-08>

119. Про затвердження Порядку розгляду звернень та організації особистого прийому громадян у Державній фінансовій інспекції України та її територіальних органах: Наказ, Порядок від 26.07.2013 № 707 / Мінфін України. *Офіційний вісник України*. 2013. № 69. Стор. 95. Ст. 2551. Код акта 68611/2013.

120. Про затвердження Порядку розгляду звернень та організації особистого прийому громадян у Міністерстві юстиції України, його територіальних органах, підприємствах, установах та організаціях, що належать до сфери його управління: Наказ, Порядок, Форма типового документа від 15.02.2017 № 388/5 /Мін'юст України. *Офіційний вісник України*. 2017. № 22. Стор. 449. Ст. 644. Код акта 85202/2017.

121. Про затвердження Типового порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців: Постанова Кабінету міністрів України від 23.08.2017 № 640 / Кабінет міністрів України. *Офіційний вісник України*. 2017. № 70. Стор. 398. Ст. 2124. Код акта 87078/2017.

122. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.

123. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 № 2657- XII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 48. Ст. 650.

124. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 № 877-V / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 29. Ст. 389.

125. Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування: Указ Президента України від 07.02.2008 № 109/2008 / Президент України. *Офіційний вісник України*. 2008. № 10. Стор. 10. Ст. 239. Код акту 42159/2008.

126. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 № 3038-VI / Верховна рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 34. Ст. 343.

127. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон Україна від 23.12.1997 № 776/97-ВР / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 20. Ст. 99.

128. Проект адміністративно-процедурного кодексу України від 03.12.2012 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pIs/zweb2/webproc4_1?pf3511=44893

129. Проект федерального закона России № 64090-3 «Об административных процедурах». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=30180#05129083463759201>

130. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави: навч. посібник. Х.: Консум, 2005. 176 с.

131. Ратников В. В. Административная процедура аккредитации в сфере высшего образования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук.: 12.00.14. Челябинск, 2012. 23 с.

132. Резолюція (78) 8 про юридичну допомогу та консультації // Прийнята Комітетом Міністрів Ради Європи 2 березня 1978 року. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_132

133. Резолюція 77(31) про захист особи відносно актів адміністративних органів // Прийнята Комітетом Міністрів Ради Європи від 28 вересня 1977 року

на 275-му засіданні заступників міністрів. URL:
<http://uchebana5.ru/cont/2458299-p78.html>

134. Рекомендація (80) 2 стосовно здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами від 11.03.1980 р. URL:
<https://www.ptejteseknihovny.cz/dotazy/doporučení-výboru-ministru-rady-evropy-80-2-a-rezoluci-výboru-ministru-rady-evropy-77-31/@@download/attachment1>

135. Рекомендація № R (87) 16 Комітету Міністрів Ради Європи «Державам-членам щодо адміністративних процедур, які зачіпають велику кількість осіб»: від 17.09.1987 р. URL: <http://do2.gendocs.ru/docs/index-416420.html?page=43>

136. Російсько-український і українсько-російський тлумачний словник / за заг. ред. Л. Г. Савченко. Х.: Прапор, 2004. 542 с.

137. Салищева Н. Г. Гражданин и административная юрисдикция в СССР. М.: Наука, 1970. 164 с.

138. Сборник законов об административных процедурах. М.: Инфотропик Медиа, 2016. 444 с.

139. Силайчев М. В. Правовая теория и практика административной процедуры: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. М., 2009. 218 с.

140. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник. Пер. з рос. Харків: Консул, 2001. 656 с.

141. Словник іншомовних слів / уклад. С. М. Морозов, Л. М. Шкарапута. К.: Наукова думка, 2000. 663 с.

142. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: навч. посіб. / С. Г. Стеценко. К.: Атїка, 2008. 624 с.

143. Стеценко С. Г. Адміністративний процес в контексті розвитку адміністративно-правової науки. *Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку*. К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. С. 69–74.

144. Сущенко Д. В. Адміністративні процедури та адміністративні послуги в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник*. № 6 (15). 2016. С. 139–144.
145. Сущенко Д. В. Галузеві принципи здійснення адміністративних процедур: аналізування українського та європейського регулювання питання. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. № 43. 2017. Т. 3. С. 149–154.
146. Сущенко Д. В. Общая характеристика понятия и признаков административных процедур в Украине. *Leges et viata*. 2018. № 9/2 (321). С. 155–159.
147. Сущенко Д. В. Проблематика правового регулювання здійснення адміністративних процедур. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 8 (270). С. 111–116.
148. Сущенко Д. В. Різновиди адміністративних процедур та категорії їх класифікації. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2018. № 51. С. 39–43.
149. Талапина Э. В., Тихомиров Ю. А. Административные процедуры и право. *Журнал российского права*. 2002. № 4. С. 3–13.
150. Тарасов В. А. Охрана прав граждан в пенсионном обеспечении. М.: Изд-во МГУ, 1978. 104 с.
151. Тарасова В. А. Процедурная форма деятельности органов социального обеспечения. *Советское государство и право*. 1973. № 11. С. 111–115.
152. Теличко М. В. Адміністративні процедури та їх роль в інституті державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень. *Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України*. 2014. Вип. 35. С. 33–42. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apvchzu_2014_35_6
153. Теория государства и права / под. ред. С. С. Алексеева. М.: Юрид. лит., 1985. 480 с.

154. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. М.: Юрист, 1999. 627 с.
155. Тимощук В. До проблеми правового регулювання адміністративно-процедурних відносин. *Юридичний журнал*. № 3 (9). 2003. С. 36–38. URL: <http://pravo.org.ua/ua/news/2563->
156. Тимощук В. Історія та стан розробки проекту Адміністративно-процедурного закону в Україні, основні перешкоди його ухвалення. *Адміністративна процедура: особливості формування української концепції: матеріали доповідей учасників Круглого столу* (Харків, 15 вересня 2017 р.). Харків, 2017. С. 22–28.
157. Тимощук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення: монографія. К.: Конус-Ю, 2010. 296 с.
158. Тимощук В. П. Адміністративні процедури за участю громадян. *Державне управління: проблеми адміністративної теорії та практики* / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. К.: Факт, 2003. С. 195–211.
159. Тихий Р. С. Проблемы правового регулирования административных процедур в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Тюмень. 2005.
160. Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс: полный курс. М.: Издание Тихомирова М. Ю., 2008. 816 с.
161. Углик Н. М. Поняття та значення адміністративної процедури. *Університетські наукові записки*. 2008. № 4. С. 226–228. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2008_4_47
162. Указ Президента Республики Беларусь «О дополнительных мерах по работе с обращениями граждан и юридических лиц» от 15.10.2007 № 498. URL: <http://pravo.newsby.org/belarus/ukaz1/uk973.htm>
163. Филатова А. В. Регламенты и процедуры в сфере реализации государственного контроля (надзора): монографія / под ред. Н. М. Кони́на. Саратов: Научная книга, 2009. 280 с.

164. Фролов Ю. М. Адміністративні процедури: зміст та особливості. *Форум права*. 2013. № 3. С. 692–698. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index
165. Фролов Ю. М. Класифікація принципів адміністративних процедур. *Форум права*. 2013. № 4. С. 423–429. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index
166. Хазанов С. Д. Административные процедуры: определение и систематизация. *Российский юридический журнал*. 2003. № 1. С. 58–63.
167. Хаманева Н. Ю. Административная юстиция США. *Государство и право*. 1993. № 3. С. 140–147.
168. Цивільний процесуальний кодекс України: Закон України від 18.03.2004 № 1618-IV / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 40–41, 42. Ст. 492.
169. Школик А. Адміністративна процедура та її співвідношення з суміжними поняттями. *Вісник Львівського університету. Серія: Юридична*. 2014. Вип. 59. С. 185–193. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vlnu_yu_2014_59_28
170. Школик А. М. Порівняльне адміністративне право: навч. посіб. Л.: ЗУКЦ, 2007. 308 с.
171. Школик А. Стан розвитку адміністративно-процедурного права в Україні та доцільність його зміни. *Адміністративна процедура: особливості формування української концепції: матеріали доповідей учасників Круглого столу* (Харків, 15 вересня 2017 р.). Харків. 2017, С. 14–22.
172. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / пер. з нім. Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов; відп. ред. О. Сироїд. 2-ге вид., перероб. і допов. К.: «К.І.С.», 2009. 552 с.
173. Штелькенс Пауль. Юрисдикція адміністративних судів, їх структура і склад. *Штелькенс П. Адміністративні процедури і адміністративне судочинство в Німеччині: збірник матеріалів*. К.: Німецький фонд міжнародного правового співробітництва, 2006. С. 85–90.

174. Экштайн К., Шафхаузер Р., Вершинин С. Как упорядочить отношения гражданина и чиновника? Административные процедуры на примере Швейцарии. М., 2000. 80 с.

175. Юридичні терміни: тлумачний словник / В. Г. Гончаренко, П. П. Андрушко, Т. П. Базова та ін.; за ред. В. Г. Гончаренка. К.: Либідь, 2003. 320 с.

176. Якимов А. Ю. Административно-юрисдикционный процесс и административно-юрисдикционное производство. *Государство и право*. 1999. № 3. С. 5–10.

177. A Reader on Administrative Law. Edited by D. J. Galligan. Oxford University Press, 1996.

178. Administratīvā procesa likuma spēkā stāšanās likums (law “On the Coming into Force of the Administrative Procedure Law). Law of the Republic of Latvia. *Latvijas Vēstnesis*. 2002. No. 97 (2672).

179. Administratīvā procesa likums (Administrative Procedure Law). Law of the Republic of Latvia. *Latvijas Vēstnesis*. 2001. No. 164.

180. Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (Закон об административных процедурах (производствах) Австрии). URL: <https://www.jusline.at/gesetz/avg>

181. Federal Administrative Procedure Act. URL: https://biotech.law.lsu.edu/Courses/study_aids/adlaw/

182. Good decision-making. Fairness for all. Guide. Office of the Ombudsman. Tari-o-te-Kaitiaki-Mana-Tangata. 2012. P. 1–10. URL: http://www.ombudsman.parliament.nz/system/paperclip/document_files/document_files/1359/original/good_decision_making.pdf?1455670166

183. Ochendowski E. Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne. Toruń: Dom Organizatora, 2000. 367 p.

184. P. Swianiewicz. Zyczliwa obojentość. Władze lokalne i reforma samorządowa w oczach opinii publicznej w krajach Europy Środkowej. Warszawa, 2001.

185. Pierce R., Shapiro S., Verkuil P. Administrative Law and Process. New York: Foundation Press, 1999. 607 p.
186. Resolution (77) 31 on the Protection of the Individual in Relation to Acts of Administrative Authorities / Council of Europe: Committee of Ministers. 28 September 1977. URL: <http://www.refworld.org/docid/5a4caf0a4.html>
187. Verwaltungsverfahrensgesetz (Закон об административной процедуре ФРГ). URL: <http://germanlawarchive.iuscomp.org/?p=289>
188. Wener C. Vers une codification de la procedure administrative. (1975). P. 31–47.

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА

В яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Сущенко Д. В. Адміністративні процедури та адміністративні послуги в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник*. № 6 (15). 2016. С. 139–144.
2. Сущенко Д. В. Проблематика правового регулювання здійснення адміністративних процедур. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. (270). № 8. С. 111–116.
3. Сущенко Д. В. Різновиди адміністративних процедур та категорії їх класифікації. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2018. № 51. С. 39–43.
4. Сущенко Д. В. Общая характеристика понятия и признаков административных процедур в Украине. *Leges si viata*. 2018. № 9/2 (321). С. 155–159.
5. Сущенко Д.В. Галузеві принципи здійснення адміністративних процедур: аналізування українського та європейського регулювання питання. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. № 43. 2017. Том 3. С. 149–154.

Які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Сущенко Д. В. Порухення службової дисципліни як підстава адміністративної процедури. *Роль національного права України в умовах євроінтеграції*: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (Дніпро, 18 листопада 2016 р.). Дніпро, 2016. С. 36–37.

7. Сущенко Д. В. Проблематика правового регулювання та характеристики адміністративних процедур. *Верховенство права та правова держава*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Ужгород, 14–15 вересня 2018 р.) Ужгород: Ужгородський національний університет, 2018. С.109–113.
8. Сущенко Д. В. Правова база реалізації адміністративних процедур України. *Правові реформи в Україні: реалії сьогодення*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Харків, 20–21 квітня 2018 р.). Харків: ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2018. С. 47–50.
9. Сущенко Д. В. Галузеві принципи здійснення адміністративних процедур в Україні. *Становлення громадянського суспільства в Україні: нормативно-правове підґрунтя*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Дніпро, 4–5 травня 2018 р.) Дніпро: ГО «Правовий світ», 2018. С. 65–68.
10. Сущенко Д. В. Категорії класифікації адміністративних процедур. *Розвиток сучасного права в умовах глобальної нестабільності*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Одеса, Україна, 7–8 вересня 2018 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2018. С. 63–70.

Акти впровадження

ЗАТВЕРДЖУЮ
В.о. голови Дніпропетровського
окружного адміністративного суду
В. В. Горбальнський
„7” 2018 р.

АКТ

„17” 09 2018 р. м. Дніпро № _____

Про впровадження у практичну діяльність
Дніпропетровського окружного
адміністративного суду
основних результатів дисертації
Суценка Дмитра Валерійовича
«АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ В
УКРАЇНІ ТА КРАЇНАХ ЄВРОПИ:
ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ»
на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук за
спеціальністю 12.00.07 –
адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне
право

уклала комісія у складі:

заступника керівника апарату суду –
Гречаної В.Г.

начальника відділу управління
персоналом
– Шевченко А.В.

про те, що основні результати кандидатської дисертації Суценка
Дмитра Валерійовича «АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ В УКРАЇНІ ТА КРАЇНАХ
ЄВРОПИ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ» відповідають потребам
практичної діяльності судових органів щодо забезпечення відновлення та

захисту прав, свобод, інтересів фізичних осіб, прав та законних інтересів юридичних осіб.

Комісією підтверджуються, що наукова праця містить теоретичні і практичні положення, що визначають сутність адміністративних процедур через закріплення на конституційному та законодавчому рівнях обов'язків суб'єктів публічного адміністрування зі здійснення заходів, що спрямовані на забезпечення прав, свобод, законних інтересів фізичних осіб, прав та свобод людини. При цьому в дослідження визначено, що первинним для владних суб'єктів є здійснення обов'язків, а не реалізація повноважень. Не регулювання суспільних відносин, а регламентація обов'язків суб'єктів публічного управління із забезпечення найбільш ефективної реалізації законних інтересів людини.

Таким, що відповідає потребам судової практики є авторське визначення сутності адміністративних процедур як складовим елементом механізму публічного управління необхідно розуміти визначену процесуальну діяльність суб'єктів владних повноважень, спрямовану на прийняття ними адміністративних актів або укладення публічно-правових договорів, з метою розгляду й вирішення конкретних індивідуальних адміністративних справ шляхом реалізації дозвольно-ліцензійних, контрольно-наглядових, адміністративно-деліктних проваджень, проваджень із забезпечення доступу до публічної інформації та інших видів адміністративних проваджень.

Запропоновано структуру проекту Закону України «Про адміністративні процедури» на підставі характеристики законів про адміністративну процедуру таких держав-членів Європейського Союзу, як Австрійська Республіка, Естонська Республіка, Королівство Нідерландів, Латвійська Республіка, Республіка Польща, Федеративна Республіка Німеччина. Зокрема, обґрунтовано необхідність закріплення принципів та видів адміністративних процедур, стадій їх провадження, а також особливостей розгляду спорів у адміністративному порядку та форм участі громадськості у забезпеченні прозорості їх провадження. Підкреслено, що, відповідно до адміністративно-процедурного законодавства, суб'єкт публічної адміністрації має забезпечити можливість громадськості висловити свою правову позицію щодо здійснення відповідних адміністративних процедур, які мають значний публічний інтерес.

Визначено, що до форм реалізації участі громадськості як засобу контролю за належною організацією здійснення адміністративних процедур органом державної виконавчої влади чи місцевого самоврядування відноситься організація громадських обговорень, при цьому підкреслено, що особа, яка задіяна у їх здійсненні має право на компенсацію втраченого нею заробітку за відповідний час (§ 85 Закону Федеративної Республіки Німеччина про адміністративні процедури). Проаналізовано зарубіжний досвід закріплення переліку правових відносин, на які не поширюється дія спеціального адміністративно-процедурного законодавства, та висловлено думку про необхідність запозичення вказаної практики. Зокрема, визначено,

що сфера дії адміністративно-процедурного законодавства Федеративної Республіки Німеччина не поширюється на: 1) податкові, фінансові відносини; 2) відносини кримінально-процесуального провадження; 3) патентні відносини та відносини у сфері набуття майнових прав на торгову марку; 4) відносини соціального забезпечення; 5) відносини компенсації шкоди, заподіяної у зв'язку з участю у воєнних діях; 6) відшкодування майнової та моральної шкоди.

Комісія засвідчує, що судьями Дніпропетровського окружного адміністративного суду при здійсненні правосуддя використовуються основні положення наукової роботи «АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ В УКРАЇНІ ТА КРАЇНАХ ЄВРОПИ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ» підготовленої Д.В. Сущенком, зокрема висвітлені у таких наукових публікаціях у фахових виданнях, як:

Сущенко Д. В. Адміністративні процедури та адміністративні послуги в Україні. Прикарпатський юридичний вісник. 2016. № 6 (15). С. 139–144.

Сущенко Д. В. Галузеві принципи здійснення адміністративних процедур : аналізування українського та європейського регулювання питання. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2017. № 43. Т. 3. С. 149–154.

Сущенко Д. В. Проблематика правового регулювання здійснення адміністративних процедур. Підприємництво, господарство і право. 2018. № 8. С. 111–116.

Відповідно, теоретичні і практичні результати зазначеної науково-дослідної роботи свідчать про актуальність та практичну значимість виконаного дослідження.

Члени комісії:



В. Г. Гречана

А.В. Шевченко



«21» вересня 2018 р.

м. Дніпро

№ _____

про впровадження у науково-дослідній сфері Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ основних результатів дисертаційного дослідження Сушенка Дмитра Валерійовича «Адміністративні процедури в Україні та країнах Європи: порівняльно-правовий аспект» на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Комісія у складі: Юнін О.С. (голова) – доктор юридичних наук, доцент, директор Навчально-наукового інституту післядипломної освіти та заочного навчання Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ; Собакарь А.О. – доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри тактико-спеціальної підготовки Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ; Логвиненко Б.О. – доктор юридичних наук, доцент завідувач кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ; уклала цей акт про те, що основні результати наукового дослідження Д.В. Сушенка «Адміністративні процедури в Україні та країнах Європи: порівняльно-правовий аспект» використовуються науково-дослідній сфері Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, для подальшого розроблення теоретико-правових проблем та наукових досліджень реалізації адміністративних процедур, а також при підготовці навчально-методичних комплексів та викладанні дисциплін «Адміністративне право», «Теорія держави та права».

Комісією підтверджуються, що наукова праця містить теоретичні і практичні положення, що визначають сутність адміністративних процедур через закріплення на конституційному та законодавчому рівнях обов'язків суб'єктів публічного адміністрування зі здійснення заходів, що спрямовані на забезпечення прав, свобод, законних інтересів фізичних осіб, прав та свобод людини. При цьому в дослідження визначено, що первинним для владних суб'єктів є здійснення обов'язків, а не реалізація повноважень. Не регулювання суспільних відносин, а регламентація обов'язків суб'єктів

публічного управління із забезпечення найбільш ефективної реалізації законних інтересів людини.

У науково-дослідній діяльності фахівцями в сфері адміністративного права та процесу використовується концепція, запропонована Сушенком Д.В. щодо мети законів про адміністративну процедуру, які діють на території країн Європи, є забезпечення захисту особи від свавілля з боку адміністрації. Підтримуються і використовуються також висновки Д.В. Сушенка, що до структури законів країн Європи про адміністративну процедуру відповідно до вимог міжнародних актів входить: 1) визначення особливостей розгляду заяв та надання адміністративних послуг; 2) визначення меж втручання у здійснення дискреційних повноважень суб'єкта публічного адміністрування; 3) регламентація діяльності зі здійснення контролю та нагляду суб'єктом публічного адміністрування за власною ініціативою; 4) визначення особливостей розгляду адміністративних звернень та адміністративних скарг.

Комісія засвідчує, що фахівцями в галузі адміністративного права та процесу Дніпропетровського державного університету використовуються у науково-дослідній діяльності основні положення наукової роботи «Адміністративні процедури в Україні та країнах Європи: порівняльно-правовий аспект» підготовленої Д.В. Сушенком, зокрема висвітлені у таких наукових публікаціях як:

1. Сушенко Д. В. Общая характеристика понятия и признаков административных процедур в Украине. *Leges et vita*. 2018. № 9/2 (321). С. 155–159.
2. Сушенко Д. В. Адміністративні процедури та адміністративні послуги в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2016. № 6 (15). С. 139–144.
3. Сушенко Д. В. Галузеві принципи здійснення адміністративних процедур : аналізування українського та європейського регулювання питання. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2017. № 43. Т. 3. С. 149–154.
4. Сушенко Д. В. Проблематика правового регулювання здійснення адміністративних процедур. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 8. С. 111–116.
5. Сушенко Д. В. Різновиди адміністративних процедур та категорії їх класифікації. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2018. № 51. С. 39–43.
6. Сушенко Д. В. Порушення службової дисципліни як підстава адміністративної процедури. Роль національного права України в умовах євроінтеграції : матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Дніпро, 18 листопада 2016 р. Дніпро : Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, 2016. С. 36–37.
7. Сушенко Д. В. Правова база реалізації адміністративних процедур України. *Правові реформи в Україні : реалії сьогодення : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Харків, 20–21 квітня 2018 р. Харків : ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2018. С. 47–50.*

8. Сущенко Д. В. Галузеві принципи здійснення адміністративних процедур в Україні. Становлення громадянського суспільства в Україні : нормативно-правове підґрунтя : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Дніпро, 04–05 травня 2018 р. Дніпро : ГО «Правовий світ», 2018. С. 65–68.

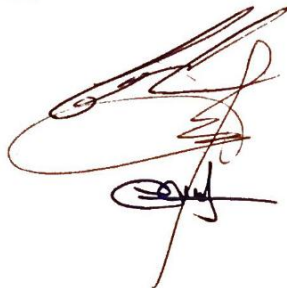
9. Сущенко Д. В. Категорії класифікації адміністративних процедур. Розвиток сучасного права в умовах глобальної нестабільності : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Одеса, 07–08 вересня 2018 р. Одеса : ГО «Причорноморська фундація права», 2018. С. 63–70.

10. Сущенко Д. В. Проблематика правового регулювання та характеристики адміністративних процедур. Верховенство права та правова держава : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Ужгород,

14–15 вересня 2018 р. Ужгород: Ужгородський національний університет, 2018. С. 109–113.

Голова комісії

Члени комісії:



А.С. Юнін

А.О. Собакарь

Б.О. Логвиненко

“ЗАТВЕРДЖУЮ”

Перший проректор

Запорізького національного університету

доцент, професор юридичних наук, доцент

О. Г. Бондар

2018 р.



Акт

впровадження у навчальний процес Запорізького національного університету матеріалів дисертації на тему **«Адміністративні процедури в Україні та країнах Європи: порівняльно-правовий аспект»** за спеціальністю 12.00.07, розроблених здобувачем кафедри адміністративного та господарського права Запорізького національного університету Сушенком Д.В.

Комісія у складі: д.ю.н., професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України, професор кафедри адміністративного та господарського права, декан юридичного факультету Запорізького національного університету Т.О. Коломоєць, д.ю.н., доцент, професор кафедри адміністративного та господарського права Запорізького національного університету П.С. Лютіков, д.ю.н., доцент, професор кафедри конституційного та трудового права Запорізького національного університету І.О. Сквірський цим актом засвідчують, що результати дисертаційного дослідження на тему **«Адміністративні процедури в Україні та країнах Європи: порівняльно-правовий аспект»**, розроблені здобувачем кафедри адміністративного та господарського права Запорізького національного університету Сушенком Дмитром Валерійовичем, впроваджені у навчальний процес юридичного факультету Запорізького національного університету при підготовці та викладанні лекцій з навчальних курсів: **«Адміністративне право»**; **«Адміністративне судочинство»**.

Основні результати дисертаційного дослідження впроваджувалися здобувачем Запорізького національного університету Сушенком Дмитром Валерійовичем:

- при читанні курсів **«Адміністративне право»**, **«Адміністративний процес»**, **«Адміністративна діяльність»**;
- при підготовці навчальних, робочих програм, планів семінарських, практичних, індивідуальних занять, методичних вказівок по самостійній роботі з курсів **«Адміністративне право»**, **«Адміністративний процес»**, **«Адміністративна діяльність»**.

Комісія вважає, що результати проведеного дисертаційного дослідження Сущенка Дмитра Валерійовича є науково обґрунтованими і закладають основи подальшого вдосконалення адміністративних процедур в Україні.

Голова комісії:

д.ю.н., професор, член-кореспондент
Національної академії правових наук України,
професор кафедри адміністративного
та господарського права,
декан юридичного факультету
Запорізького національного університету



Т.О. Коломєць

Члени комісії:

д.ю.н., доцент, професор кафедри
адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету



П.С. Лютіков

д.ю.н., доцент, професор
кафедри конституційного та трудового права
Запорізького національного університету



І.О. Сківський