



**Національна  
академія  
правових наук України**



**Національний  
юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого**

## **Адміністративна процедура: особливості формування української концепції**

*(матеріли доповідей учасників Круглого столу,  
15 вересня 2017 року)*

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ  
НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ ЯРОСЛАВА МУДРОГО  
КАФЕДРА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА  
КАФЕДРА ФІНАСОВОГО ПРАВА

**Адміністративна процедура:  
особливості формування української концепції**

(матеріали доповідей учасників Круглого столу,  
м. Харків, 15 вересня 2017 р.)

Харків  
2017 рік

**Редакційна колегія:**

**Ю. П. Битяк** — перший проректор Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України;

**А. П. Гетьман** — проректор з наукової роботи Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України;

**М. П. Кучерявенко** — перший віце-президент НАПрН України, доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України;

**Н. Б. Писаренко** — доцент кафедри адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, кандидат юридичних наук, доцент.

**Адміністративна процедура: особливості формування української концепції** : матеріали Круглого столу, м. Харків, 15 вересня 2017 р. – Харків : Національна академія правових наук України, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, 2017. – 112 с.

У збірці представлено тези виступів, представлених під час проведення Круглого столу «Адміністративна процедура: особливості формування української концепції», який відбувся 15 вересня 2017 р. у м. Харкові за ініціативи Національної академії правових наук України та Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого. Збірка також вміщує матеріали за тематикою Круглого столу, що були надані колегами для опублікування.

Видання розраховано на всіх тих, хто цікавиться проблемами адміністративного та фінансового права.

## ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА .....	5
<i>Ірина Бойко</i> БАЗОВІ КАТЕГОРІЇ ПРАВА АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР .....	7
<i>Андрій Школик</i> СТАН РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНОГО ПРАВА В УКРАЇНІ ТА ДОЦІЛЬНІСТЬ ЙОГО ЗМІНИ .....	14
<i>Віктор Тимошук</i> ІСТОРІЯ ТА СТАН РОЗРОБКИ ПРОЕКТУ АДМІНІСТРАТИВНО- ПРОЦЕДУРНОГО ЗАКОНУ В УКРАЇНІ, ОСНОВНІ ПЕРЕШКОДИ ЙОГО УХВАЛЕННЯ .....	22
<i>Андрій Зеленов</i> ВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ В АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРА- ВАХ: СТАДІЯ СУДОВОГО ПРОЦЕСУ АБО ВИД АДМІНІСТРАТИВ- НОЇ ПРОЦЕДУРИ.....	28
<i>Ірина Ігнатченко</i> ДЕЯКІ ПИТАННЯ НАДАННЯ ДОЗВОЛУ НА РОЗМІЩЕННЯ ЗОВНІ- ШНЬОЇ РЕКЛАМИ В АСПЕКТІ ОХОРОНИ КУЛЬТУРНОЇ СПАД- ЩИНИ .....	33
<i>Лариса Коваленко</i> ПРИЙНЯТТЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРО- ЦЕДУРУ» ЯК ЕФЕКТИВНИЙ СПОСІБ ЗАХИСТУ ПРАВ, СВОБОД ЧИ ІНТЕРЕСІВ ФІЗИЧНИХ, ЮРИДИЧНИХ ОСІБ.....	45
<i>Тетяна Коломоєць</i> ЛІЦЕНЗУВАННЯ ТА АКРЕДИТАЦІЯ У СФЕРІ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ ЯК АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ: АКТУАЛЬНІ ПИ- ТАННЯ НОРМАТИВНОЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ ТА ПРАКТИКИ ЗДІЙС- НЕННЯ .....	51
<i>Любов Крупнова</i> СУТНІСТНІ АСПЕКТИ СТАДІЙ КОНТРОЛЬНИХ ПРОЦЕДУР ВИ- КОНАВЧОГО ПРОВАДЖЕННЯ .....	60

*Сергій Кузніченко*

ПРОЦЕДУРИ ВВЕДЕННЯ, ПРОДОВЖЕННЯ ТА СКАСУВАННЯ  
НАДЗВИЧАЙНИХ ПРАВОВИХ РЕЖИМІВ В УКРАЇНІ ..... 64

*Тетяна Мацелик, Володимир Кабанов*

НЕКОНФЛІКТНЕ ВИКОНАННЯ РІШЕНЬ АДМІНІСТРАТИВНИХ  
СУДІВ ЯК РІЗНОВИД АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР ..... 76

*Михайло Одарюк*

ЩОДО СУТНОСТІ ПРОЦЕДУР У ЗЕМЕЛЬНОМУ ПРАВІ ..... 82

*Надія Писаренко*

ПОЗАСУДОВЕ ОСКАРЖЕННЯ ЯК ВИД АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРО-  
ЦЕДУРИ (стан та перспективи удосконалення правового врегулю-  
вання) ..... 86

*Ольга Соловйова, Валентина Сьоміна*

ЩОДО ПРИНЦИПІВ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ ..... 92

*Сергій Чирик,*

ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ ..... 101

*Олена Юшкевич*

АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА БУДІВНИЦТВА ОБ'ЄКТІВ МІ-  
СТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ..... 106

## ПЕРЕДМОВА

15 вересня 2017 року відбувся Круглий стіл «Адміністративна процедура: особливості формування української концепції». Захід був організований Національною академією правових наук України та Національним юридичним університетом імені Ярослава Мудрого.

Відкрив Круглий стіл перший проректор Університету, академік Національної академії правових наук України, доктор юридичних наук, професор **Юрій Битяк**. Він привітав гостей та наголосив на тому, що за сучасних умов проведення заходів за такою тематикою є надзвичайно актуальним. Адже в Україні досі не прийнято закону про адміністративну процедуру. Хоча на розгляд Верховної Ради України проекти відповідного акта подавались неодноразово. Отже, метою проведення Круглого столу має бути сприяння процесу прийняття даного закону через узгодження позицій авторів різних його проектів й звернення до компетентних органів, здатних ініціювати його розгляд у парламенті.

Модератором заходу виступив віце-президент Національної академії правових наук України, академік, доктор юридичних наук, професор **Микола Кучерявенко**.

Учасниками Круглого столу були науковці зі Львівського національного університету імені Івана Франка, Запорізького національного університету, Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Харківського національного університету внутрішніх справ, Сумського національного аграрного університету, Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна, судді адміністративних судів, а також представники Центру політико-правових реформ та Міністерства юстиції України.

У заході взяв участь суддя Адміністративного суду м. Берлін, голова представництва Німецького товариства з міжнародного співробітництва (GIZ) у Казахстані **Йорг Пуделька**. Його доповідь була присвячена досвіду Німеччини, де кодифікований акт про адміністративну процедуру діє майже півстоліття.

**Андрій Школик** (Львівський національний університет імені Івана Франка) та **Ірина Бойко** (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого) торкнулися наукового обґрунтування необхідності прийняття

відповідного закону, основних питань, що постають у зв'язку із формулюванням його засадничих положень; говорили вони і про необхідність викладання у навчальних закладах юридичної спрямованості дисциплін, наповнених інформацією про правила адміністративної процедури.

**Віктор Тимошук** (Центр політико-правових реформ) та **Роман Усенко** (Міністерство юстиції України), будучи представниками різних робочих груп з розробки проектів закону про адміністративну процедуру, зосередилися на основних перепонах на шляху прийняття відповідного закону.

Учасники Круглого столу підтримали пропозицію підготувати спільне звернення до Міністра юстиції України, в якому висловити свої думки щодо шляхів пришвидшення процесів доопрацювання проекту закону про адміністративну процедуру з метою якнайшвидшого його подання на розгляд Верховної Ради України.

Всі тексти подано в авторській редакції.

*Ірина Бойко,*  
*кандидат юридичних наук, доцент*  
*(Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого)*

## **БАЗОВІ КАТЕГОРІЇ ПРАВА АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР**

*Анотація.* Наголошено на доцільності застосування категорії адміністративної процедури лише при сприйнятті судової концепції адміністративного процесу. Визначено місце адміністративної процедури в системі адміністративного права як центрального інституту галузі права. Запропоновано змістовне наповнення категорії «адміністративна процедура», наведені критерії для виокремлення правовідносин, що регламентуються адміністративно-процедурними нормами. Проаналізовано категорію «адміністративний акт», наведені види адміністративних актів. Досліджено природу адміністративного договору. Наведено аргументи щодо нецільності застосування в адміністративно-процедурному законодавстві категорії «провадження».

*Ключові слова:* адміністративна процедура, адміністративний акт, адміністративний договір, адміністративне провадження.

Доцільність існування категорії «адміністративна процедура» обумовлюється лише сприйняттям судової концепції адміністративного процесу. В такому випадку адміністративна процедура виокремлюється в інститут, який займає центральне місце в системі адміністративного права або навіть мова може йти про формування окремої галузі права адміністративних процедур.

Категорія «адміністративна процедура» й інші, пов'язані з нею, не є установлені для адміністративно-правової науки. Хоча останнім часом у науковій і навчальній літературі вживається цей термін. Завдання науковців – розробити концепцію розуміння правових категорій, які були б сприйняті науковцями щодо їх змістовного наповнення і стали підґрунтям для розробки відповідних законопроектів.

Слід констатувати відсутність серед науковців однакового розуміння терміну «адміністративна процедура», інших, пов'язаних із ним, їх змістовного наповнення. І як наслідок, неспроможність законотворця розробити законопроект про адміністративну процедуру, зрозумілий тим, стосовно кого його норми будуть спрямовувати свою дію. Принаймні, існують два підходи до розуміння адміністративної процедури. Перший – описує через процедуру майже всю діяльність суб'єктів публічної адміністрації. Другий – відносить до процедурної певну



частину такої діяльності. І тут є безліч варіантів вирішення питання, що охоплюється адміністративною процедурою.

Пропонуємо розуміння змістовного наповнення адміністративної процедури й пов'язаних з нею категорій. У правовій науці процедура – це регламентований юридичною нормою порядок вчинення дій або прийняття рішень у сфері правозастосування. Термін «адміністративний» у науці має двояке значення: той, що пов'язаний з управлінням, і той, що покликаний служити. Таке розуміння базової категорії адміністративного права відповідає двом типам правовідносин, що виникають у сфері публічного адміністрування. Це, по-перше, ті відносини, що мають управлінський характер, виникають за ініціативи владарюючих суб'єктів, у яких на приватних осіб покладається здебільшого виконання обов'язків. По-друге, у відносинах із публічною адміністрацією приватні особи реалізують значну частину своїх прав, що обумовлює існування так званих сервісних адміністративних правовідносин.

Серед всіх типів адміністративно-правових відносин до тих, що регламентуються адміністративно-процедурними нормами, варто віднести групу, виокремивши їх таким чином, щоб було можливо для них виробити загальні цілі, принципи й правила. Й тому недоречно об'єднувати в право адміністративних процедур всі норми, що регламентують діяльність публічної адміністрації. Варто керуватися наступними критеріями:

- адміністративна процедура регламентує відносини публічної адміністрації з приватними особами. Під приватними особами слід розуміти громадян України, іноземців, осіб без громадянства ( тобто таких фізичних осіб, які не мають службових зв'язків із даним конкретним суб'єктом публічного адміністрування у правовідносинах, що виникли), юридичних осіб приватного права та юридичних осіб публічного права (останні є учасниками адміністративної процедури, приміром, при здійсненні контрольних-наглядових заходів), колективні особи, що не мають статусу юридичної особи. До суб'єктів публічного адміністрування належать органи виконавчої влади, інші державні органи, Президент України, органи місцевого самоврядування, інші суб'єкти при здійсненні ними владних управлінських функцій. У Рекомендації № R (84) 15 Комітету міністрів

державам-членам стосовно публічно-правової відповідальності за спричинену шкоду від 11 вересня 1984 р. термін «орган державної влади» тлумачиться як а) будь-який публічно-правовий суб'єкт будь-якого виду чи рівня та б) будь-яка приватна особа під час здійснення нею повноважень офіційної влади. Отже, до суб'єктів публічного адміністрування, здатних бути учасниками адміністративної процедури, можна віднести підприємства, установи й організації (приміром, Закон України «Про доступ до публічної інформації»);

- такі відносини носять зовнішнє спрямування, тобто прийняті рішення здійснюють вплив на права й обов'язки осіб, які не перебувають в організаційних зв'язках із суб'єктом публічного адміністрування;

- до таких відносин слід віднести ті, що носять безспірний характер, не є юрисдикційними, адже у разі виникнення спору, а також притягнення особи до відповідальності, ці правовідносини регламентуються за правилами, дещо інакшими, і принципи, що застосовуються в юрисдикційних правовідносинах відрізняються від принципів адміністративної процедури. Зокрема, з'ясування всіх обставин у справі, презумпція невинуватості тощо. Виникають питання лише стосовно процедури адміністративного оскарження, яка має ознаки вирішення спору. Проте хоча в процедурі адміністративного оскарження сторони правовідносин мають різне уявлення про те, які слід вирішити спір, прагнення приватної особи – скаржника спрямовані на реалізацію його суб'єктивних публічних прав, а не на розв'язання спору.

Для цієї групи правовідносин можливо встановити принципи їх регламентації, як-то: законність, у тому числі прозорість, юридична визначеність та якість закону, дотримання прав людини, недискримінація й рівність перед законом як елементи верховенства права, презумпція правомірності дій і вимог приватної особи, пропорційність, використання адміністративним органом своїх повноважень з метою, з якою такі повноваження надані, безсторонність, розсудливість, своєчасність та розумний строк, право бути вислуханою, доступу до інформації, допомоги і представництва, виклад мотивів, зазначення способів правового захисту.

Адміністративна процедура спрямована на (а) прийняття адміністративного акта та (б) укладення адміністративного договору.

Адміністративний акт – це прийняте суб'єктом публічного адміністрування рішення, що має індивідуальний характер, спрямоване на набуття, зміну та припинення прав, виконання обов'язків приватних осіб та задоволення публічного інтересу.

(1) Більшість суб'єктивних прав приватних осіб реалізується в межах адміністративної процедури заявного характеру.

(2) Процедура виконання обов'язків адміністративно-правового характеру характеризується як втручальна.

(3) Видання певних адміністративних актів здійснюється за ініціативою суб'єкта публічного адміністрування і спрямовані на задоволення публічного інтересу. Такими актами, приміром, є акти-плани – генеральні плани населеного пункту. В акті-плані вирішується конкретне питання у сфері публічного адміністрування, проте спрямовує свою дію не на індивідуалізованих приватних осіб, а на невизначене, проте персоніфіковане коло осіб (приміром, жителів конкретного населеного пункту).

Адміністративний акт може мати такі форми: - власне рішення, що оформлюється документально або є усним; - акт-дія; - акт-план; - бездіяльність.

До актів, що не є адміністративними, та відповідно, не приймаються за правилами адміністративної процедури належать: нормативні акти приймаються за правилами, що не охоплюються адміністративною процедурою; кадрові – призначені для забезпечення ефективного управління; установчі акти – спрямовані на забезпечення інституційної оптимізації управління; юрисдикційні – спрямовані на вирішення конфлікту у сфері публічного адміністрування; зовнішньоорганізаційні та внутрішньоорганізаційні.

Ідея про регламентацію процедури укладення адміністративних договорів ґрунтується на положеннях Закону Німеччини «Про адміністративні процедури». Сприйняття такої позиції німецького законодавця дозволило б і в українській системі публічного адміністрування встановити принципи й правила

укладення адміністративних договорів, які б забезпечували права приватних осіб у відносинах із владарюючими суб'єктами.

Проте ні поміж науковців, ні в судовій практиці немає однозначного розуміння, які договори за участю суб'єктів владних повноважень мають ознаки адміністративних, що ускладнює правозастосування. За чинним КАС України, адміністративно-правовий договір – це дво- або багатостороння угода, учасником (учасниками) якої є суб'єкт (суб'єкти) владних повноважень, і спрямована на реалізацію ним (ними) завдань і функцій публічно-правового характеру. В проекті Кодексу запропоновано визначення поняття «адміністративний договір» як правового акту, а не як договору. Адміністративний договір, за баченням розробників проекту, може укладатися між суб'єктами владних повноважень, а також між такими суб'єктами та іншими особами для вирішення таких завдань управління:

- а) для розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень;
- б) для делегування публічно-владних управлінських функцій;
- в) замість видання індивідуального акту;
- г) для врегулювання питань надання адміністративних послуг.

Вважаємо, що редакція проекту Кодексу в частині норм про адміністративні договори конкретизує останні і, на наш погляд, значно звужує їх зміст. На підтвердження тому наведемо приклади із Законів України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні».

Так, місцеві державні адміністрації: а) у спільних інтересах територіальних громад об'єднують на договірній основі бюджетні кошти з коштами підприємств, установ, організацій та населення для будівництва, розширення, реконструкції, ремонту та утримання виробничих підприємств, транспорту, мереж тепло-, водо-, газо-, енергозабезпечення, шляхів, зв'язку, служб з обслуговування населення, закладів охорони здоров'я, торгівлі, освіти, культури, соціального забезпечення житлово-комунальних об'єктів, в тому числі їх придбання для задоволення потреб населення, та фінансує здійснення цих заходів (пункт 5 частини 1 статті 18 Закону «Про місцеві державні адміністрації»); б) укладають договори з іноземними партнерами про співробітництво в межах компетенції, визначеної

законодавством (пункт 3 частини 1 статті 26 «Про місцеві державні адміністрації»).

У свою чергу, відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи місцевого самоврядування наділені повноваженнями: а) залучати на договірних засадах підприємства, установи та організації незалежно від форм власності до участі в комплексному соціально-економічному розвитку сіл, селищ, міст, координувати цю роботу на відповідній території (пункт 7 частини 1 статті 27); б) залучати на договірних засадах кошти підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, розташованих на відповідній території, та кошти населення, а також бюджетні кошти на будівництво, розширення, ремонт і утримання на пайових засадах об'єктів соціальної і виробничої інфраструктури та на заходи щодо охорони навколишнього природного середовища (пункт 5 частини 1 статті 28); в) укладати з юридичними і фізичними особами договори на справляння місцевих зборів, обов'язковість укладення яких установлена законодавством (пункт 7 частини 1 статті 28); г) залучати на договірних засадах підприємства, установи та організацій, що не належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, до участі в обслуговуванні населення засобами транспорту і зв'язку (пункт 12 частини 1 статті 30); д) залучати на договірних засадах підприємства, установи та організації незалежно від форм власності до участі в розвитку потужностей будівельної індустрії і промисловості будівельних матеріалів, у створенні, розвитку та реконструкції об'єктів інженерного забезпечення і транспортного обслуговування (пункт 4 частини 1 статті 31); є) укладати і забезпечувати виконання у встановленому законодавством порядку договори з іноземними партнерами на придбання та реалізацію продукції, виконання робіт і надання послуг (пункт 1 частини 1 статті 35); ж) залучати на підставі договорів адвокатів, фізичних та юридичних осіб приватного права до надання безоплатної первинної правової допомоги (пункт 8 частини 1 статті 381).

Вочевидь, зазначені договори не можуть бути віднесені до адміністративних у розумінні, запропонованому в проекті Кодексу.

Натомість, реалізуючи повноваження, закріплені в перелічених нормах законів, владарюючий суб'єкт не діє на приватно-правових засадах. Для

регламентації діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб застосовується принцип законності, що виражається в конституційному приписі діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина 2 статті 19 Конституції України.)

У законопроектах про адміністративну процедуру застосовують термін «провадження». Традиційно під провадженням розуміють сукупність послідовно здійснюваних дій, спрямованих на вирішення справи. В загальному ж розумінні процедура – це певна сукупність дій чи операцій, за допомогою яких реалізується той чи інший процес або етап, стадія, що виражає зміст відповідної технології. У законопроектах про адміністративну процедуру зазначено: «адміністративне провадження – сукупність процедурних дій, послідовно вчинених адміністративним органом, і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення адміністративної справи, що завершується прийняттям і, в необхідних випадках, виконанням прийнятого адміністративного акта»; «адміністративна процедура – визначений законодавством порядок здійснення адміністративного провадження».

Проте в законах про адміністративну процедуру Німеччини та тих пострадянських держав, в яких такі закони прийняті (Азербайджан, Вірменія, Грузія, Киргизстан, Естонія, Латвія обидві категорії не використовуються – або процедура, або провадження або адміністративна діяльність.

З огляду на це, вважаємо недоцільним застосування в законі про адміністративну процедуру категорії «провадження», яка ускладнить сприйняття базових понять, їх розуміння.

*Андрій Школик,  
кандидат юридичних наук, доцент  
(Львівський національний університет імені Івана Франка)*

## **СТАН РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНОГО ПРАВА В УКРАЇНІ ТА ДОЦІЛЬНІСТЬ ЙОГО ЗМІНИ**

*Анотація.* У статті висвітлено сучасний стан адміністративно-процедурного права в Україні як науки, навчальної дисципліни та галузі національного законодавства. Дещо детальніше окреслено чотири рівні законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, що містять адміністративно-процедурні норми. Відзначено їх часткову, а у багатьох випадках істотно невідповідність юридичних норм, що регламентують порядок прийняття рішень органами публічної адміністрації в Україні сучасним стандартам права адміністративної процедури. Обґрунтовано, що ухвалення в кінцевому підсумку Верховною Радою загального закону (кодексу) про адміністративну процедуру є оптимальним способом удосконалення відповідного законодавства. При цьому зроблено спробу виявити та проаналізувати ризики та можливі складнощі у разі прийняття та набуття чинності таким законодавчим актом.

*Ключові слова:* адміністративна процедура, публічна адміністрація, загальне та спеціальне законодавство, документи м'якого права, удосконалення законодавства.

Право, яке регламентує адміністративну процедуру є відносно новим продуктом: доцільність його існування була обґрунтована фактично лише у двадцятому столітті. Однак станом на сьогодні у багатьох країнах, при тому як у розвинутих, так і тих, що розвиваються, адміністративно-процедурне право стало однією з підвалин правового порядку та належного функціонування держави та суспільних механізмів. На жаль, цього не можна стверджувати про Україну, де адміністративно-процедурне право залишається на етапі становлення або ж навіть формування. На сьогоднішньому етапі адміністративно-процедурні норми загалом наявні, але не формують єдиної системи (підсистеми), а їх якість чималою мірою різниться залежно від сфери правового регулювання.

Стан адміністративно-процедурного права в Україні варто охарактеризувати у чотирьох вимірах: правової доктрини, юридичної освіти, законодавства та практики (адміністративної та судової). Це дещо нагадуватиме відомий юристам підхід до розкриття відповідної галузі як науки, навчальної дисципліни, галузі законодавства та практики його застосування.

Характеризуючи стан науки адміністративно-процедурного права, звернемо увагу, що до цього часу в Україні спостерігається недостатня зацікавленість

цією тематикою. Попри наявність окремих достатньо ґрунтовних праць у цій сфері протягом останніх п'ятнадцяти років, їх відсоток є незначним на фоні величезної кількості дисертацій з адміністративного права та процесу. Також наважимо констатувати певне відставання науки адміністративно-процедурного права в Україні не лише від розробок науковців інших країн, але й від стану правової науки в інших галузях, в першу чергу, кримінального та цивільного, в обох випадках як матеріального, так і процесуального. У жодній із названих галузей не проводяться наукові заходи, присвячені самій доцільності існування відповідного права та ухвалення базового законодавчого акта, а обговорюються конкретні проблеми удосконалення правових норм та їх практичного застосування.

Як наслідок, і в українській юридичній освіті адміністративно-процедурне право не зайняло належного місця у підготовці майбутніх юристів. За відсутності єдиного державного стандарту юридичної освіти вищі навчальні заклади приділяють адміністративно-процедурному праву різну увагу, від практично повного ігнорування до включення у навчальні плани тим або іншим способом. Двома варіантами зараз переважно є: вивчення адміністративно-процедурного права в якості спеціального курсу на магістерських програмах адміністративно-правового спрямування, а також включення окремих тем з адміністративній процедури до базового курсу адміністративного права України. Тобто, адміністративно-процедурне право як окрема навчальна дисципліна не вивчається на бакалаврських програмах українських університетів ані як обов'язковий предмет, ні як вибірковий. Такий стан істотно відрізняє навчальні програми юридичних шкіл України від багатьох сусідніх країн, в першу чергу, держав-членів Європейського Союзу. Зокрема, у Республіці Польща, вивчення права адміністративної процедури (*postępowania administracyjnego*) є необхідною складовою підготовки усіх юристів поряд із судовим адміністративним процесом (*postępowaniem sądowo-administracyjnym*).

Відсутність адміністративно-процедурного права у навчальних планах наших університетів зумовлена не в останню чергу і відставанням законодавства України про адміністративну процедуру від зарубіжних аналогів, включаючи



юрисдикції більшості держав колишнього Радянського Союзу. Тривала «епопея» із ухваленням, а точніше не ухваленням Верховною Радою України Адміністративно-процедурного кодексу (в останніх редакціях – закону «Про адміністративну процедуру») без сумніву впливає на низький рівень ознайомлення майбутніх юристів із цією тематикою у вищих навчальних закладах.

З іншого боку, адміністративно-процедурні норми в Україні таки наявні у багатьох законодавчих та підзаконних нормативно-правових актах, переважно секторального характеру, якими регламентуються певні сфери діяльності публічної адміністрації. Поряд з цим варто згадати принаймні два законодавчі акти, що містять адміністративно-процедурні норми, що є спільними (загальними) для усіх органів публічної адміністрації та інших уповноважених державою суб'єктів. Передусім це відомий усім юристам та публічним службовцям Закон України «Про звернення громадян». Цілий ряд положень цього законодавчого акта носять яскраво виражений процедурний характер. Зокрема адміністративна процедура регламентується тут статтями 16 (розгляд скарг громадян), 17 (термін подання скарги), 18 (права громадянина при розгляді заяви чи скарги), 19 (обов'язки органів державної влади, місцевого самоврядування та інших суб'єктів щодо розгляду заяв чи скарг), 20 (термін розгляду звернень громадян).

Другим законодавчим актом, що фактично містить адміністративно-процедурні норми є Кодекс адміністративного судочинства України. У пункті 3 статті 2 цього судового процесуального кодексу під назвою вимог, які повинні перевіряти адміністративні суди при оскарженні рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень фактично закріплено основні принципи адміністративної процедури. Очевидною проблемою застосування цієї норми публічними службовцями є те, що вона міститься у законодавчому акті, призначеному регламентувати передусім діяльність судів, а не публічної адміністрації. Хоча гіпотетично і службовці органів виконавчої влади та місцевого самоврядування повинні не лише знати її, але й керуватись у своїй практичній діяльності. Тим більше, під загрозою майбутнього контролю за дотриманням принципів, закріплених у наведеному процесуальному кодексі з боку адміністративних судів. Практика, на жаль, істотно відрізняється у цьому контексті – публічні службовці традиційно

орієнтуються на принцип законності, що є необхідною складовою, але не надто ознайомлені з іншими згаданими вимогами.

За відсутності загального закону (кодексу) про адміністративну процедуру особливістю розвитку українського законодавства стало ухвалення законодавчих актів, які можна вважати рамковими для основних, достатньо широких сфер діяльності публічної адміністрації – надання ними адміністративних послуг та здійснення контрольної-наглядової (інспекційної) діяльності. Ухвалений в 2012 році Закон України «Про адміністративні процедури», попри свою спрямованість на внутрішньо організаційні аспекти функціонування публічної адміністрації (зокрема, взаємодію між адміністраторами центрів надання адміністративних послуг та суб'єктами публічної адміністрації, що приймають адміністративні акти), у статті 9 регулює також порядок надання адміністративних послуг, тобто, зовнішню адміністративну процедуру.

У сфері контрольної-наглядової (інспекційної) діяльності публічної адміністрації рамковим є Закон України «Про основи державного контролю (нагляду) у сфері господарської діяльності», в якому визначено стандарти проведення уповноваженими органами публічної адміністрації планових та позапланових перевірок. Цей законодавчий акт містить чимало прогресивних норм адміністративно-процедурного характеру, однак має обмежене застосування і не поширюється на певні сфери господарської діяльності, а також на контроль (нагляд) за дотриманням встановлених правил громадянами, що не займаються господарською діяльністю.

Третім рівнем законодавчих актів, в яких знаходимо адміністративно-процедурні норми є спеціальні закони, що регламентують діяльність тих чи інших напрямів функціонування публічної адміністрації або ж відповідних органів. Серед найяскравіших прикладів тут назвемо Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності», а також Податковий та Митний кодекси України. Стосовно цих законодавчих актів зауважимо, що вони містять не лише адміністративно-процедурні, але й матеріально-правові норми, комплексно регламентуючи відповідний напрям функціонування публічної адміністрації.

Особливістю українського права, що базується на попередній радянській традиції, є переважне регулювання адміністративної процедури у підзаконних нормативно-правових актах. Регламентацію порядку прийняття рішень та вчинення дій відповідними органами публічної адміністрації можна виявити як у нормативно-правових актах загальнодержавного рівня – постановах Кабінету Міністрів України та наказах міністерств, так і локальних актах, ухвалених в першу чергу органами місцевого самоврядування. Однак якщо проаналізувати зміст багатьох підзаконних нормативно-правових актів, у їх тесті виявляємо або дублювання юридичних норм законодавчих актів або незначну деталізацію їх положень. Наприклад, у затвердженому наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 9 лютого 2015 року «Порядку розгляду апеляцій комісією з апеляцій» регулюється процедура адміністративного оскарження рішень, дій чи бездіяльності національного органу стандартизації. У цьому невеличкому за обсягом документі знаходимо як безпосереднє дублювання приписів уже згаданого Закону України «Про звернення громадян», так і незначну конкретизацію його приписів. В будь-якому випадку названому Порядку м'яко кажучи не вистачає багатьох адміністративно-процедурних норм, що містяться у відповідній главі про адміністративне оскарження законопроекту «Про адміністративну процедуру», не кажучи вже про європейські стандарти щодо цього способу захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб. Іншими словами, підзаконні нормативно-правові акти навіть не виконують відведеної їм ролі – деталізувати та конкретизувати положення законів.

На рівні підзаконних нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування правове регулювання адміністративної процедури викликає ще більше запитань. За наявності прогалін у законодавчому регулюванні місцеві ради та їх виконавчі комітети нерідко змушені самостійно врегульовувати ту чи іншу адміністративну процедуру. На нашу думку, такий стан не є виправданим, адже у більшості випадків немає об'єктивної необхідності в закріпленні відмінних адміністративно-процедурних норм у кожній адміністративно-територіальній одиниці. Тим більше, що на практиці більшість місцевих рад та їх виконавчих комітетів не мають достатніх ресурсів для нормопроектувальної діяльності та

переважно копіюють відповідні положення із змісту інших нормативно-правових актів.

З огляду на вищенаведене актуальність ухвалення загального закону (кодексу) про адміністративну процедуру, що закріпить основні, а точніше мінімальні стандарти адміністративної процедури, не повинна викликати заперечень. Ухвалення такого законодавчого акта має на меті, з одного боку, упорядкування процедури прийняття рішень та вчинення дій усіма органами публічної адміністрації, а з іншого – об'єктивне покращення сприйняття права через можливість легше з'ясувати його зміст для громадян, які в кожному конкретному випадку будуть орієнтуватись на положення загального закону та, відповідно, не будуть змушені відшуковувати спеціальні юридичні приписи або ж додатково оплачувати послуги юристів.

Однак при цьому ухвалення в Україні загального закону (кодексу) про адміністративну процедуру повинно враховувати існуючий стан правової системи, щоб поступово її удосконалити. Ключовим питанням у цьому контексті є закріплення чіткого співвідношення між нормами майбутнього загального та спеціальних законодавчих актів. Досвід зарубіжних держав засвідчує, що пріоритет загального закону перед спеціальними є рідкісним явищем у юрисдикціях, в яких такий закон наявний і єдиним нам відомим тут прикладом є законодавство Королівства Іспанії. Тобто стандартом є закріплення пріоритету спеціальних законодавчих актів перед загальним законом (кодексом) про адміністративну процедуру. Однак, по-перше спеціальні закони приводяться у відповідність із принципами та правилами адміністративної процедури і, по-друге, повних винятків із застосування загального закону (кодексу) не має бути надмірно багато. Адже коли сфер винятків стає більше чим сфер застосування загального закону (кодексу), втрачається його сенс.

Ще одним важливим на нашу думку питанням у контексті нормо проектувальної діяльності є узгодження ключових термінів майбутнього закону (кодексу) з термінами, що використано у дотичних законодавчих актах. Вважаємо некоректним та ускладнюючим правозастосування використання в нормативно-правових актах однієї юридичної сили відмінних термінів на позначення одного

і того ж поняття. Наприклад, в законопроекті про адміністративну процедуру ключовим терміном є «адміністративний акт», а у вище згаданому Кодексі адміністративного судочинства – «правовий акт індивідуальної дії», що є одним з видів «рішення», яке може бути оскаржене до адміністративного суду. Інакше кажучи, необхідно чітко визначитись із термінологією в усіх дотичних законодавчих актах, не кажучи вже про доцільність погодження її з нормами Конституції України.

У контексті критики ідеї ухвалення закону (кодексу) про адміністративну процедуру найчастіше вказується на ускладнення правового регулювання в такому випадку, а також невиправданість запозичення багатьох юридичних норм із судових процесуальних кодексів. На перший погляд український законопроект справді «дублює» чимало їх положень, але чи є це проблемою? Метою цього законодавчого акта є забезпечення належної реалізації та захисту прав і свобод приватних осіб, а також виконання ними обов'язків у відносинах з органами публічної адміністрації. На нашу думку, розширення адміністративно-процедурних прав приватних осіб і наближення їх за змістом до відповідних процесуальних прав у кожному випадку є позитивом.

Інша річ, що в законопроекті повинна бути чітко розмежована спрощена адміністративна процедура, що завершується прийняттям сприяючого для приватної особи адміністративного акта і не впливає на права та інтереси інших осіб та складна процедура. У випадках, коли адміністративна процедура є навіть потенційно спірною або ж адміністративний акт буде обтяжуючим, для її учасників просто необхідно закріпити гарантії прозорого, об'єктивного і т. п. розгляду адміністративної справи аналогічно до судового процесу. Складна або ж повна процедура передбачатиме заслуховування свідків, проведення експертиз та дослідження інших доказів. Якщо цього не забезпечити в адміністративній процедурі, то об'єктивно виникатимуть публічно-правові спори, а суб'єкти процедурних відносин будуть змушені звертатись до судових органів, де згадані інститути застосовуються, і витратити додатковий час та фінансові ресурси.

Однак потрібно чітко усвідомлювати, що за кількістю адміністративних справ усе ж таки спрощена адміністративна процедура є переважною і цей аспект

варто чітко підкреслити в майбутньому загальному законі (кодексі). Таким чином не виникатиме застережень щодо ускладнення правового регулювання із прийняттям такого закону (кодексу).

Проблематика сутності правового регулювання загального закону (кодексу) про адміністративну процедуру потребує окремого та детальнішого висвітлення і на ній не будемо зупинятись у цій публікації. Проте його ухвалення вважаємо найоптимальнішим способом на шляху до упорядкування юридичних норм, що регламентують діяльність публічної адміністрації або ж по іншому – публічне адміністрування. Іншим варіантом залишається, звичайно, приведення величезного масиву законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів із вмістом адміністративно-процедурних норм до сучасних стандартів у цій сфері, але цей екстенсивний спосіб потребуватиме не лише більше часових і матеріальних ресурсів, але й вимагатиме періодичного оновлення з новими витратами. Інакше кажучи, навряд чи можна його назвати продуктивним способом удосконалення законодавства.

Наприкінці також зауважимо, що ухвалення нового закону (кодексу) усе ж таки не повинно відбуватись поспіхом, без належного обговорення та хоча б часткового врахування можливих ризиків у кінцевому тексті законопроекту. Більше того, *vacatio legis* після його прийняття повинно бути достатньо тривалим, щоб величезна кількість державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування України опрацювали його зміст та були готовими до коректного застосування.

Підсумовуючи цей короткий огляд стану адміністративно-процедурного права в Україні доходимо до об'єктивного висновку про необхідність чималих змін в аналізованій сфері. Це стосується передусім кардинального оновлення законодавства із вмістом адміністративно-процедурних норм, яке на цьому етапі лише частково відповідає аналогам у багатьох країнах, а також документам м'якого права європейських інституцій. Такий стан національного законодавства і, відповідно, практики його застосування негативно впливає на наближення України до ідеалу *rule of law*, задекларованого у нашій Конституції ще в 1996 році під назвою верховенство права, а тому повинен бути змінений.

*Віктор Тимощук,  
кандидат юридичних наук  
(Інститут держави і права імені В. М. Корецького  
Національної академії наук України, Центр політико-правових реформ)*

## **ІСТОРІЯ ТА СТАН РОЗРОБКИ ПРОЕКТУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНОГО ЗАКОНУ В УКРАЇНИ, ОСНОВНІ ПЕРЕШКОДИ ЙОГО УХВАЛЕННЯ**

В сучасній державі обов'язковим елементом правової системи є законодавче регулювання відносин органів публічної адміністрації з приватними (фізичними та юридичними) особами. Протягом другої половини ХХ сторіччя у цій царині у розвинених країнах напрацьовано низку обов'язкових правил.

Зокрема, при прийнятті адміністративних рішень, тобто рішень органів публічної адміністрації, які стосуються прав і обов'язків конкретних приватних осіб, вимагається забезпечити:

- права особи: бути вислуханою перед прийняттям негативного (несприятливого) рішення; на допомогу та представництво; на ознайомлення з матеріалами справи;

- обов'язки адміністративного органу обґрунтовувати несприятливі акти та зазначати порядок їх оскарження тощо.

Ці та інші права особи і обов'язки адміністративних органів зафіксовано у законах про загальну адміністративну процедуру. На рівні Ради Європи ці положення відображені у кількох резолюціях та рекомендаціях Комітету Міністрів РЄ<sup>1</sup>. Це дозволяє стверджувати про наявність певних європейських стандартів адміністративної процедури.

Отже, закони про адміністративну процедуру спрямовані насамперед на захист особи від свавілля з боку адміністрації. Це як аналоги процесуальних кодексів для судових справ. Вони визначають дії публічних службовців з точки зору процедури. І це стосується як розгляду заяв та надання адміністративних послуг,

---

<sup>1</sup> Резолюція 77 (31) Комітету міністрів Ради Європи про захист особи відносно актів адміністративних органів (від 28.09.1977 р.), Рекомендація (80) 2 щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами (від 11.03.1980 р.), Рекомендація (87) 16 щодо адміністративних процедур, які зачіпають велику кількість осіб (17.09.1987 р.) та ін.

так і діяльності за ініціативою адміністративного органу (наприклад, при інспекційній діяльності), або розгляду скарг в досудовому порядку.

Один такий закон дозволяє замінити (уніфікувати) різні, часто суперечливі, процедури (порядки) у десятках різних законів та підзаконних актів. Тобто замість використання багатьох нормативних актів, спільні процедурні положення викладаються в одному законодавчому акті. Окремі закони містять, у разі потреби, лише особливості для певних категорій справ/сфер. Таке правове поле є зрозумілішим і для звичайного громадянина, і для іноземного інвестора, і для самої публічної адміністрації.

В Україні тут залишаються суцільні прогалини. Наприклад, особі можуть зменшити розмір пенсії, навіть не інформуючи її про наявність підстав для цього і не з'ясовуючи позиції громадянина. Постійними є скандали при великих будівництвах, і на етапі виділення земельної ділянки, і на етапі надання дозволів на будівельні роботи. Громадяни, права та законні інтереси яких зачіпаються такими змінами (адже у них «відбирають» дитячі майданчики, зони відпочинку, гаражі тощо), не залучаються до розгляду справ. В українському законодавстві навіть немає категорії «заінтересовані особи» для таких справ.

Існує маса інших прогалин: включно з порядком перегляду (і скасування чи відкликання) адміністративних рішень, немає довіри до механізму адміністративного (досудового) оскарження, достатніх інструментів примусового виконання адміністративних рішень.

Вперше завдання з розробки законопроекту «Про адміністративну процедуру» в Україні (у попередній термінології він мав назву – проект Адміністративно-процедурного кодексу України) було поставлене у Концепції адміністративної реформи 1998 року. З 1999 року у Міністерстві юстиції України була утворена робоча група для підготовки цього законопроекту. Науковим керівником робочої групи був професор *Авер'янов Вадим Борисович* (до 2010 року). З періодичними змінами у складі робочої групи (насамперед, представників різних органів державної влади), та різними сплесками активності еволюційно напрацьовувався відповідний законопроект. Особливу підтримку робочій групі надавали німецькі експерти (проф. О. Люхтергандт, д-р Б. Шльоєр) та загалом Німецький



фонд міжнародного правового співробітництва. Варто відзначити, що у більшості країн колишнього СРСР саме німецька доктрина та досвід були використані найбільше при підготовці відповідних законів. Тож в багатьох країнах є високий рівень спільних підходів і розв'язок (наприклад, у Естонії, Вірменії, Грузії тощо).

У 2008 році при Міністрі юстиції М. Оніщуку законопроект навіть було внесено до парламенту, і в 2009 році не вистачило лише кількох голосів для його ухвалення у I читанні.

Протягом цих років проводилося кілька експертиз фахівцями Ради Європи. Тривала робота загалом вела до все більш виваженого тексту, який враховує і кращий зарубіжний досвід, і українські реалії.

Після зміни влади у 2014 році, робоча група Мін'юсту вкотре активізувала свої зусилля. Було проведено черговий раунд доопрацювання, в тому числі із залученням німецьких експертів.

Цей законопроект було внесено до числа пріоритетних і в українських документах державної політики (коаліційні угоди, програми діяльності Уряду тощо), і в міжнародних зобов'язаннях (зокрема, у Контракті про розбудову держави з ЄС). У зв'язку з останнім фактором, до експертизи законопроекту були залучені експерти Програми ЄС SIGMA. До речі, ця програма, оцінюючи країни-кандидати на членство в ЄС одним з перших критеріїв перевіряє наявність такого закону.

Отже, станом на кінець 2014 – початок 2015 років робочою групою Мін'юсту була завершена підготовка відповідного законопроекту (на цей момент загалом робота з перервами тривала вже біля 15 років). Тоді ж законопроект вперше отримав повністю позитивний висновок Програми ЄС SIGMA.

Але замість внесення законопроекту до парламенту, Міністерство юстиції України за власною ініціативою вирішило його далі доопрацьовувати. При цьому протягом 2015-2016 років, робоча група практично не збиралася (ймовірно і через звільнення багатьох причетних до законопроекту працівників Мін'юсту – членів робочої групи, і через інші чинники). Альтернативні пропозиції щодо законопроекту були підготовлені професором Д. Лук'янцем. Також Мін'юстом було проведено кілька публічних заходів з науковцями, де фактично

основним стояло питання не якості наявного законопроекту, а доцільності ухвалення такого закону в Україні.

Нині на перше місце ставляться також завдання не щодо доопрацювання законопроекту, а щодо визначення потреб у такому законі (тобто що він змінить) і на аналізі наявних процедур у чинних нормативних актах.

На мій погляд, однією з головних причини гальмування внесення до парламенту та прийняття Закону «Про адміністративну процедуру» є загальні проблеми у розвитку юридичної науки та освіти в Україні загалом та адміністративного права зокрема.

Абсолютна більшість юристів не знає і не розуміє потреби ухвалення закону про загальну адміністративну процедуру. Тобто якщо усвідомлення необхідності кримінально-процесуального чи цивільно-процесуального законів у нас закладається з перших курсів навчання у вузі, то потребу аналогічного закону в адміністративній сфері не «прищеплено». Очевидно, що це наслідки радянської спадщини, адже в СРСР не було закону який би регулював відносини між громадянами і органами державного управління. Тобто в цій частині Україна дуже відстала, у тому числі від інших посткомуністичних країн, які традицію закону про адміністративну процедуру мали (яскравий приклад – Польща).

В українській науці адміністративного права, попри окремі досягнення, дуже багато концептів не змінилося ще з радянського часу. Навіть саме поняття «адміністративної процедури» в українських наукових та навчальних джерелах зустрічається і досліджується досить рідко.

Українські юристи не знають і не вивчають адекватної теорії адміністративного права в більшості вузів, тож навіть юристи не розуміють необхідності загального адміністративно-процедурного законодавства, його важливої цінності для держави і суспільства. Тим більше про потреби законопроекту нічого не знають звичайні українські громадяни, публічні службовці та політики. Тож і суспільно-політичного запиту на це законодавство ще немає.

В таких умовах доля цього закону цілком перебуває в руках відповідального органу – Міністерства юстиції та його керівника.

Варто зауважити, що в Стратегії реформування державного управління в Україні на 2016-2020 роки, схваленій Урядом в червні 2016 року, цей законопроект знову значиться в пріоритетах.

Що ж варто робити далі? Мін'юсту потрібно створити оновлену дієву робочу групу для прискореної підготовки законопроекту «Про адміністративну процедуру» та внесення його на розгляд Уряду і далі Парламенту. При цьому за основу доопрацювання варто взяти текст законопроекту станом на початок 2015 р. з позитивним висновком SIGMA. У відкритий та інклюзивний спосіб опрацювати усі пропозиції і зауваження до нього.

Також Уряду варто розпочати підготовку навчальної програми щодо тематики загальної адміністративної процедури для державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Науковцям та неурядовим організаціям доцільно посилити адвокаційну діяльність щодо законопроекту «Про адміністративну процедуру», активніше вивчати і популяризувати зарубіжний досвід (особливо країн колишнього СРСР) в частині ухвалення та впровадження законів про адміністративну процедуру.

На завершення варто нагадати що дасть ухвалення закону «Про адміністративну процедуру» громадянам та бізнесу. Отже, у разі ухвалення закону для приватних осіб можливими позитивами щонайменше є:

- встановлення права особи бути вислуханою перед прийняттям несприятливого адміністративного акта (що може дозволити змінити позицію органу або ж пояснити особі необґрунтованість її запиту);

- впровадження категорії «заінтересованих осіб» в адміністративній процедурі і захист їх прав та інтересів (що має упереджувати конфлікти, сприяти прийняттю збалансованих рішень);

- визначення особливостей адміністративного провадження у справах з великою кількістю осіб, що дозволяє проводити ефективну процедуру і при цьому враховувати думку великого кола заінтересованих осіб;

- встановлення обов'язку адміністративних органів мотивувати свої рішення та зазначати порядок їх оскарження (що підвищить законність схвалюваних рішень, а також покращить умови правового захисту громадян і бізнесу);

- простіші правила щодо «представництва» в адміністративному провадженні (наприклад, без нотаріальної довіреності для більшості справ);
- встановлення правил щодо неупередженості посадових осіб адміністративних органів та порядку їх відводу / самовідводу;
- правило мовчазної згоди при отриманні погоджень і висновків від інших адміністративних органів (що дозволить прискорювати та раціоналізувати розгляд справ та прийняття рішень);
- встановлення правила про набрання чинності адміністративним актом з моменту доведення його до відома особи (осіб) і визначення порядку такого доведення (знову ж таки сприятиме правовому захисту приватних осіб);
- створення нових умов для ефективного оскарження адміністративних актів в адміністративному порядку. Цей механізм може повернути довіру населення до досудових механізмів оскарження і відповідно також полегшити проблему перевантаженості адміністративних судів;
- врегулювання питання відкликання / визнання недійсним адміністративних актів (що дозволить і публічні інтереси захистити, коли є потреби у відкликанні чинних рішень адміністративних органів, і приватних осіб захистити від свавілля);
- врегулювання питання примусового виконання адміністративних актів і т. д. (насамперед, для ефективної діяльності публічної адміністрації).

Для публічних службовців таке регулювання також принесе додаткові переваги. Насамперед це впорядкування їх діяльності, правовий захист – у разі наступного оскарження прийнятих рішень. Але насамперед, це дійсно умови для приязної, такої що враховує права та законні інтереси приватних осіб, діяльності.

Закони про адміністративну процедуру – це також основа для ефективного судового контролю за діяльністю публічної адміністрації.

*Андрій Зеленов,  
здобувач кафедри адміністративного права  
(Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого)*

## **ВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ В АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВАХ: СТАДІЯ СУДОВОГО ПРОЦЕСУ ЧИ ВИД АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ**

*Анотація.* Наведено аргументи з приводу розуміння виконання судових рішень як стадії судового процесу та виду адміністративної процедури. Проаналізовано практику Верховного Суду України, Європейського суду з прав людини щодо тлумачення виконання судових рішень як складової судового процесу. Досліджено виконавче провадження також як діяльність державного виконавця або інших уповноважених органів із здійснення виконавчих дій. Зроблено висновок, що виконання судових рішень, у том числі у справах адміністративної юрисдикції, представляє собою стадію судового процесу, оскільки метою діяльності державних виконавців є виконання судового рішення, а не реалізація прав приватних осіб.

*Ключові слова:* виконання судових рішень, виконавче провадження, судовий процес, адміністративна процедура.

Приватна особа, звертаючись до суду з адміністративним позовом, прагне не лише вирішення справи, а й виконання судового рішення – добровільно або примусово. Тому важливу роль у захисті прав приватних осіб відіграє виконання судових рішень, механізм якого закріплений в Законі України «Про виконавче провадження».

За визначенням, наведеним в цьому законі, виконавче провадження розуміється як завершальна стадія судового провадження і примусове виконання судових рішень та рішень інших органів (посадових осіб) і уявляє собою сукупність дій уповноважених органів і осіб, що спрямовані на примусове виконання рішень і проводяться на підставах, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією України та Законом України «Про виконавче провадження», іншими законами та нормативно-правовими актами. Механізм виконання рішень про стягнення коштів державного та місцевих бюджетів або боржників, прийнятих судами, також тлумачиться як порядок вчинення дій посадовими особами Державної казначейської служби України із безспірного списання коштів державного та місцевих бюджетів за судовими рішеннями.

Отже, можемо констатувати двояке розуміння виконання судових рішень – як стадії судового процесу, і як сукупності дій уповноважених органів та осіб. Це зумовлено, передусім, станом нормативно-правового регулювання процедури виконання судових рішень, оскільки виконання здійснюється не судом, а органами державної виконавчої служби, які входять до системи Міністерства юстиції України і, відповідно, належать до виконавчої гілки влади, діяльність яких має власну внутрішню стадійність, певну процесуальну форму. Добровільне ж виконання судових рішень полягає у вчиненні суб'єктом владних повноважень із власної волі дій, спрямованих на виконання такого рішення.

Наведемо аргументи щодо кожної позиції.

1. Кодекс адміністративного судочинства України вміщує розділ V, що присвячений процесуальним питанням виконання рішень в адміністративних справах. При цьому КАС України відводить головну роль у виконанні судових рішень суду. Суддя адміністративного суду одноособово вирішує питання про видачу виконавчого листа, про виправлення помилки в ньому або визнання його таким, що не підлягає виконанню (ст. 258 КАС України), про поновлення пропущеного строку для пред'явлення виконавчого листа до виконання (ст. 261 КАС України), про відстрочення і розстрочення виконання, зміну чи встановлення способу і порядку виконання судового рішення (ст. 263 КАС України), про вистребування звіту від суб'єкта владних повноважень про виконання судового рішення (ст. 267 КАС України) тощо. Європейський суд з прав людини, розглядаючи питання розумного строку розгляду справи, виходить з того, що такий строк починається з надходження до суду позовної заяви, а закінчується виконанням рішення суду. Так, у справі «Горнсбі проти Греції» ЄСПЛ зазначив, що стаття 6 Конвенції про захист прав і основних свобод людини гарантує кожному право на звернення до суду, проголошує «право на суд». Однак це право було б ілюзорним, якби остаточне судове рішення, що має обов'язкову силу, не виконувалося на шкоду одній із сторін. Тому, вказав ЄСПЛ, виконання рішення, ухваленого будь-яким судом, має розцінюватися як складова частина «судового розгляду». Ця правова позиція була неодноразово підтримана Страсбурзьким судом

і у справах проти України («Ромашов проти України», «Дубенко проти України», «Бакай та інші проти України»).

2. Верховний Суд України у своїх постановках так само погоджується з тим, що виконання ухваленого будь-яким судом рішення є складовою частиною «судового розгляду». Аналогічної думки дотримується й Вищий адміністративний суд України. Пленум Вищого адміністративного суду України у постанові «Про практику застосування адміністративними судами законодавства у справах з приводу рішень, дій або бездіяльності державної виконавчої служби» вказав, що виконання рішення є невід'ємною частиною судового процесу.

Поточна практика Вищого адміністративного суду України також відповідає наведеному підходу. Наприклад, це стосується справ про оскарження розпоряджень прокурора про проведення в органах державної виконавчої служби перевірки виконавчих проваджень і отримання з них матеріалів. Так, у справах цієї категорії Вищий адміністративний суд України зазначив, що оскільки виконавче провадження є завершальною стадією процесу розгляду справи, а ні Закон України «Про прокуратуру», ні Закон України «Про виконавче провадження», як і інші джерела національного законодавства України, не наділяє прокуратуру повноваженнями щодо нагляду за додержанням і застосуванням законів у ході судового провадження, оскаржувані постанови прокуратури підлягають скасуванню.

3. Розуміння виконання судового рішення як складової частини судового процесу було визначальним і при розгляді справ щодо невиконання рішень у справах адміністративної юрисдикції. Наприклад, у своїй ухвалі по справі № К/9991/35375/11 Вищий адміністративний суд України вказав на процедуру судового контролю у рамках адміністративного судочинства, що визначена ст. 267 КАС України. Так, відповідно до цієї статті суд, який ухвалив судові рішення в адміністративній справі, має право зобов'язати суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалене судові рішення, подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення. За наслідками розгляду звіту суб'єкта владних повноважень про виконання постанови суду або у разі неподання такого звіту суддя своєю ухвалою може встановити новий строк подання

звіту та накласти на винну посадову особу, відповідальну за виконання постанови, штраф у розмірі від ста до трьохсот мінімальних заробітних плат. За наслідком розгляду такої заяви, згідно з ч. 10 ст. 267 КАС України, суд приймає ухвалу (за відсутності обставин протиправності відповідних рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень – відповідача та порушення ним прав, свобод, інтересів особи-позивача) або постанову (у разі наявності підстав для задоволення заяви). Виходячи з того, робить висновок Вищий адміністративний суд України, виконання рішення суду визначається як завершальна судового розгляду, у межах відповідної адміністративної справи питання про невиконання судового рішення повинно розв'язуватися шляхом ініціювання заходів судового контролю у порядку ст. 267 КАС України, а не шляхом пред'явлення окремого позову та вирішення спору як нового. Про пов'язаність процедури виконання із судовим провадженням свідчить і подальша практика суду касаційної інстанції у системі судів адміністративної юрисдикції.

Закон України «Про виконавче провадження» не відносить суд до суб'єктів виконавчого провадження. Ця обставина та наведене вище законодавче визначення терміну виконавчого провадження дає можливість розглядати виконавче провадження саме як діяльність державного виконавця або інших уповноважених органів із здійснення виконавчих дій. Практична реалізація рішення адміністративної суду щодо захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб може бути здійснена суб'єктами владних повноважень і без участі державного виконавця (більш того, саме такий варіант виконання рішення суду є найбажанішим). Виконання рішення в адміністративній справі може бути забезпечено спеціально уповноваженими на те органами та посадовими особами – державними виконавцями, державною казначейською службою тощо. Очевидно, що дії державних виконавців можуть бути описані через певну адміністративну процедуру, проте, яка спрямована на виконання судового рішення.

4. Виконання судового рішення завжди пов'язане зі специфікою судового адміністративного процесу, його метою і завданням, а також з попередніми стадіями судового розгляду. Безпосереднім завданням адміністративного



судочинства є вирішення адміністративно-правових спорів, що виникають у зв'язку із захистом прав та інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень із боку органів владних повноважень.

Отже, вважаємо, що виконання судових рішень, у том числі у справах адміністративної юрисдикції, представляє собою стадію судового процесу, а не є видом адміністративної процедури. Вирішальним чинником, що дозволяє дійти такого висновку, є мета діяльності державних виконавців. Останні не реалізують суб'єктивне публічне право приватної особи, а виконують рішення суду.

*Ірина Ігнатченко,  
кандидат юридичних наук, доцент  
(Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого)*

## **ДЕЯКІ ПИТАННЯ НАДАННЯ ДОЗВОЛУ НА РОЗМІЩЕННЯ ЗОВНІШНЬОЇ РЕКЛАМИ В АСПЕКТІ ОХОРОНИ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ**

*Анотація:* Розглядаються дискусійні проблеми провадження з надання (отримання) дозволу на розміщення зовнішньої реклами, проаналізовано його етапи і стадії, з урахуванням особливостей надання дозволу на розміщення зовнішньої реклами на об'єктах культурної спадщини, надані пропозиції щодо подальшого реформування законодавства у цій сфері. Доведено доцільність заборони зовнішньої реклами на пам'ятках ЮНЕСКО та їх буферних зонах та необхідність введення нового дозвільного порядку такої реклами на пам'ятці в історичному ареалі населених міст на підставі встановлення єдиних вимог або містобудівельного регламенту, а також визначення місцевою громадою можливості розміщення реклами на пам'ятках місцевого значення.

*Ключові слова:* зовнішня реклама, дозвільна система, провадження з надання дозволу на розміщення зовнішньої реклами, об'єкт культурної спадщини, правила розміщення зовнішньої реклами, охорона культурних цінностей.

Охорона об'єктів культурної спадщини є одним із пріоритетних завдань органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Розміщення зовнішньої реклами на пам'ятках культурної спадщини призводить до зміни їх вигляду, порушує цілісність історичного і архітектурного задуму, формує спотворене художнє сприйняття історичних цінностей у підростаючого покоління. Об'єкти культурної спадщини передусім є свідченням епох, цивілізацій, і розміщення на них зовнішньої реклами призводить не лише до зміни їх вигляду, але і порушує цілісність історичного і архітектурного задуму, у людини формується спотворене художнє сприйняття історичних цінностей, не кажучи вже про те, що ваговиті рекламні конструкції впливають на стійкість і збереження пам'ятника.

Пам'ятки культурної спадщини відтворюють багатовікову історію розвитку національної культури. Їх збереження є запорукою позитивного туристичного іміджу України та інвестиційних можливостей. Тому законодавство багатьох країн у 21 столітті йде шляхом встановлення обмежень та заборон розміщення будь-якої зовнішньої реклами у визначних місцях, але на практиці

спостерігається велика загроза того, що зацікавлені бізнес-структури знаходять численні лазівки в законах, що призводить до несприятливих наслідків.

Щоб вирішити цю складну ситуацію й запропонувати шляхи виходу з неї на законодавчому рівні, слід проаналізувати загальний порядок надання дозволів на розміщення зовнішньої реклами та виявити його недоліки. Також слід звернути на особливості провадження з надання такого дозволу на пам'ятки культури за діючим законодавством.

Порядок розміщення зовнішньої реклами, включаючи рекламу на пам'ятках культурної спадщини, на сьогоднішній день регламентується на підставі Законів України «Про рекламу»<sup>1</sup>, «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності»<sup>2</sup>, «Про адміністративні послуги»<sup>3</sup>, постанов Кабінету Міністрів України від 29.12.2003 №2067 «Про затвердження Типових правил розміщення зовнішньої реклами» (зі змінами)<sup>4</sup>, «Про затвердження Типових правил розміщення зовнішньої реклами поза межами населених пунктів» від 05.12.2012 № 1135 (зі змінами)<sup>5</sup>. Окремі положення щодо особливостей розміщення зовнішньої реклами на пам'ятці історико-культурної спадщини національного або місцевого значення, на території зони охорони пам'ятки культурної спадщини, на об'єкті, включеному до Списку історичної спадщини ЮНЕСКО, в його охоронній (буферній) зоні, в місцях історичних ареалів населених місць містяться в Законах України «Про охорону культурної спадщини»<sup>6</sup>, «Про культуру»<sup>7</sup>, «Про місцеві державні адміністрації»<sup>8</sup>, «Про місцеве самоврядування»<sup>9</sup>, постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство культури України»<sup>10</sup> тощо. Також законодавством України встановлена адміністративна та інша юридична відповідальність за порушення встановлених правил в зазначеній сфері.

---

<sup>1</sup> Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – №39. – Ст. 181 (зі змінами).

<sup>2</sup> Там само. – 2005. – №48. – Ст. 483 (зі змінами).

<sup>3</sup> Там само. – 2013. – №32. – Ст. 409 (зі змінами).

<sup>4</sup> Офіц. вісн. України. – 2003. – №52 – Ст. 5817 (зі змінами).

<sup>5</sup> Там само – 2012. – №93. – Ст. 3783 (зі змінами).

<sup>6</sup> Відом. Верхов. Ради України. – 2000. -- № 39. – Ст. 333 (зі змінами).

<sup>7</sup> Там само. – 2011. – №24. – Ст. 168 (зі змінами).

<sup>8</sup> Там само. – 1999. – №20-21. – Ст. 190 (зі змінами).

<sup>9</sup> Там само. – 1997. – №24. – Ст. 170 (зі змінами).

<sup>10</sup> Офіц. вісн. України. – 2014. – №21. – Ст.2285 (зі змінами).

Відповідно до ч. 1 ст. 4 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», виключно законами, які регулюють відносини, пов'язані з одержанням документів дозвільного характеру, встановлюються: необхідність одержання документів дозвільного характеру та їх види; дозвільний орган, уповноважений видавати документ дозвільного характеру; платність або безоплатність видачі (переоформлення, видачі дубліката, анулювання) документа дозвільного характеру; строк видачі або надання письмового повідомлення про відмову у видачі документа дозвільного характеру; вичерпний перелік підстав для відмови у видачі, переоформлення, видачі дубліката, анулювання документа дозвільного характеру; строк дії документа дозвільного характеру або необмеженість строку дії такого документа; перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності; та вимоги до документів, які суб'єкту господарювання необхідно подати для одержання документа дозвільного характеру.

Слід зазначити що недотримання вищезазначених законодавчих вимог з боку Кабінету Міністрів України призвели до визнання незаконним з моменту прийняття та скасування пункту 8 змін, що вносилися Урядом 16 грудня 2015 року постановою №1173 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо відповідності основним вимогам до дозвільної системи у сфері господарської діяльності», затвердженого постановою Окружного адміністративного суду м. Києва від 22.06.2016 №826/2002/16<sup>1</sup> та підтвердженого ухвалою Київського апеляційного адміністративного суду від 25.08.2016 №826/2002/16<sup>2</sup>, який залишив останню без змін. Скасовані зміни стосувалися питань видачі дозволів на зовнішню рекламу, а саме, заборони їх продовження. Однак вони були прийняті з порушенням Регламенту Кабінету Міністрів в частині погодження проекту акта Кабінету Міністрів з питань, що стосуються функціонування місцевого самоврядування, прав та інтересів територіальних громад, місцевого і регіонального розвитку (згідно з тематикою консультацій, визначених Законом України «Про асоціації органів місцевого самоврядування»<sup>3</sup>), який в

<sup>1</sup> [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/SO12052.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/SO12052.html).

<sup>2</sup> [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/SO12148.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/SO12148.html).

<sup>3</sup> Відом. Верхов. Ради України. – 2009. – №38. – Ст. 534 (зі змінами).

обов'язковому порядку надсилається всеукраїнським асоціаціям органів місцевого самоврядування. Відповідно до абз. 3 п. 7 параграфу 33, п. 2 параграфу 41 Регламенту Кабінету Міністрів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 року №950 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 9 листопада 2011 р. №1156)<sup>1</sup> проекти актів Кабінету Міністрів з питань, що стосуються функціонування місцевого самоврядування чи інтересів територіальних громад, розробник надсилає відповідним органам місцевого самоврядування для ознайомлення та у разі надходження пропозицій від зазначених органів розглядає їх під час опрацювання таких проектів.

До того ж судом було встановлено, що оскаржувана постанова є регуляторним актом, а тому при її прийнятті Кабінетом Міністрів України мало бути дотримано усі вимоги Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»<sup>2</sup>, але й тут суд виявив низку суттєвих порушень Закону.

Як уже зазначалося, оскаржуваною постановою затверджено Зміни, згідно з пунктом 8 яких внесено зміни до Типових правил розміщення зовнішньої реклами. У результаті внесення таких змін органами місцевого самоврядування було відмовлено у повноваженні продовження строку дії дозволів на розміщення зовнішньої реклами, адже процедура продовження терміну дії дозволів на розміщення зовнішньої реклами була не передбачена, що не відповідає Закону України «Про рекламу». Тому суд зазначив, що підзаконний акт не може суперечити правовому акту, який має вищу юридичну силу – Закону й таким чином порушувати права громадян на розміщення зовнішньої реклами, в тому числі й на пам'ятках історії та культури.

Як передбачено нормами Закону України «Про рекламу», а саме ч. 1 ст. 16, розміщення зовнішньої реклами у населених пунктах проводиться на підставі дозволів, що надаються виконавчими органами сільських, селищних, міських рад, а поза межами населених пунктів – на підставі дозволів, що надаються обласними державними адміністраціями, а на території Автономної Республіки

---

<sup>1</sup> Офіц. вісн. України. – 2007. – №54. – Ст.2180 (зі змінами).

<sup>2</sup> Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – №9. – Ст. 79. (зі змінами).

Крим – Радою міністрів Автономної Республіки Крим, в порядку, встановленому цими органами на підставі типових правил, що затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Так, наприклад, Правила розміщення зовнішньої реклами у м. Харкові<sup>1</sup> закріплюють що ними регулюються відносини у сфері розміщення зовнішньої реклами між розповсюджувачами зовнішньої реклами, державними органами, виконавчими органами Харківської міської ради та іншими підприємствами, установами, організаціями щодо отримання дозволів на розміщення зовнішньої реклами, укладення договорів про надання в користування місць для розміщення спеціальних конструкцій, встановлення спеціальних конструкцій на місцях, наданих у користування, та контролю за дотриманням законодавства про рекламу, цих Правил, а також інші відносини у сфері зовнішньої реклами. Подібні Правила обов'язково приймаються з урахуванням Правил благоустрою території міста, зокрема, Харкова, затверджених рішенням 11 сесії Харківської міської ради 6 скликання від 16.11.2011 №504/11 (зі змінами)<sup>2</sup>, типології елементів місцевого середовища, архітектурних, функціонально-планувальних, історико-культурних та інших чинників.

Видача (відмова у видачі, переоформлення, видача дубліката, анулювання) дозволу на розміщення зовнішньої реклами здійснюється відповідно до Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності». Для регулювання діяльності з розміщення зовнішньої реклами сільська, селищна, міська рада може утворювати відділ, управління, інший виконавчий орган або покласти відповідні функції на існуючий відділ, управління (далі – робочий орган). Робочий орган не вправі подавати заяву та одержувати дозвіл на розміщення зовнішньої реклами.

У процесі регулювання діяльності з розміщення зовнішньої реклами

---

<sup>1</sup> Рішення виконавчого комітету Харківської міської ради від 02.10.2013 № 609 «Про затвердження Правил розміщення зовнішньої реклами у місті Харкові» в редакції рішення виконавчого комітету Харківської міської ради від 01.03.2017 № 146. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.city.kharkov.ua/ru/document/pro-zatverdzhennya-pravil-rozmishchennya-zovnishnoyi-reklami-u-misti-harkovi-44675.html>.

<sup>2</sup> [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.google.com.ua/url?url=http://www.city.kharkov.ua/documents/43493.doc&rct=j&q=&esrc=s&sa=U&ved=0ahUKEwiwwJObraLWAhUmJ5oKHblwCFoQFggTMAA&usg=AFQjCNE4cG9bUDOgp9t725tEhKHaVgJICQ>.

робочим органом залучаються на громадських засадах представники галузевих рад підприємців, об'єднань громадян та об'єднань підприємств, які провадять діяльність у сфері реклами.

Розміщення зовнішньої реклами здійснюється на підставі дозволів, які видаються робочим органом на підставі рішень виконавчого комітету відповідної ради. Розміщення зовнішньої реклами на пам'ятках історії та архітектури і в межах зон охорони таких пам'яток, в межах об'єктів природно-заповідного фонду має свої особливості, так у місті Харкові останнє дозволяється відповідно до зареєстрованого в управлінні містобудування та архітектури Департаменту містобудування, архітектури та генерального плану Харківської міської ради паспорта опорядження фасаду з визначеним місцем розміщення рекламних засобів за погодженням з відповідним центральним або місцевим органом виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини та об'єктів природно-заповідного фонду.

Процедура отримання (надання) дозволу на розміщення зовнішньої реклами має свої стадії та етапи: (1) подача документів для отримання дозволу; (2) погодження дозволу; (3) прийняття рішення про надання дозволу на розміщення зовнішньої реклами. Факультативними стадіями цього провадження є також: внесення змін у дозвіл; переоформлення дозволу; анулювання дозволу; продовження строку дії дозволу.

Для одержання дозволу заявник подає робочому органу заяву за встановленою формою, до якої додаються: фотокартка або комп'ютерний макет місця (розміром не менш як 6x9 сантиметрів), на якому планується розташування рекламного засобу, та ескіз рекламного засобу з конструктивним рішенням, інші документи, передбачені Правилами. Заява подається через адміністратора, посадову особу місцевої ради, яка організовує надання адміністративних послуг шляхом взаємодії із суб'єктами надання адміністративних послуг в приміщенні Центру надання адміністративних послуг. Заява з наданими документами реєструється адміністратором у журналі реєстрації і передаються адміністратором робочому органу у день реєстрації заяви або протягом наступного робочого дня.

За наявності необхідних документів відомості про заяву у той же день вносяться робочим органом до внутрішнього реєстру заяв та дозволів на розміщення

зовнішньої реклами (журналу), який ведеться у довільній формі. Рішення про встановлення або відмову за заявником пріоритету оформлюється довідкою робочого органу, яка підписується керівником робочого органу, після перевірки в строк від 2 до 5 робочих днів (в залежності від терміну встановленого відповідною радою) місця розташування рекламного засобу, зазначене у заяві, на предмет наявності на це місце пріоритету іншого заявника або надання на заявлене місце зареєстрованого в установленому порядку дозволу. У разі прийняття рішення про встановлення пріоритету робочий орган передає адміністратору довідку про встановлення пріоритету та два примірники дозволу (бланки) за встановленою формою, для оформлення заявником.

Дозвіл погоджується заявником із власником місця або уповноваженим ним органом (особою) та подається адміністратору разом із супровідним листом, в якому зазначається реєстраційний номер заяви, для здійснення робочим органом дозвільної (погоджувальної) процедури та прийняття рішення про надання дозволу або відмову у його наданні.

Дозвіл погоджується робочим органом з: (1) місцевим управлінням містобудування та архітектури; (2) відповідним центральним або місцевим органом виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини та об'єктів природно-заповідного фонду (Мінкультури – у разі розміщення зовнішньої реклами на пам'ятках національного значення, в межах зон охорони цих пам'яток, історичних ареалів населених місць; органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим, обласною, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями – у разі розміщення зовнішньої реклами на пам'ятках місцевого значення, а також в межах зон охорони цих пам'яток) у разі розміщення зовнішньої реклами на пам'ятках історії та архітектури, в межах зон охорони таких пам'яток і в межах об'єктів природно-заповідного фонду; (3) утримувачем інженерних комунікацій – у разі розміщення зовнішньої реклами в межах охорони зон цих комунікацій; (4) Укравтодором або власниками автомобільних доріг та Національною поліцією України – у разі розміщення зовнішньої реклами у межах смуги відведення автомобільних доріг.

За загальним порядком дії щодо отримання зазначених погоджень



вчиняються робочим органом без залучення заявника протягом строку, встановленого для отримання дозволу. Для здійснення погодження робочий орган не пізніше дня, що настає за днем одержання документів від заявника, надсилає їх копії у паперовому або електронному (шляхом сканування) вигляді відповідним органам, та встановлює строк розгляду зазначених документів. За результатами дозвільної (погоджувальної) процедури ці органи надають погодження, які у паперовому або електронному (шляхом сканування) вигляді надсилаються робочому органу. У разі ненадання цими органами протягом встановленого строку погоджень вважається, що видачу дозволу погоджено.

Робочий орган протягом не більш як двох робочих днів з дати одержання від органів та осіб, з якими погоджується видача дозволу, подає виконавчому органу ради пропозиції та проект відповідного рішення. Виконавчий орган ради протягом одного робочого дня з дати одержання зазначених пропозицій приймає рішення про надання дозволу або про відмову у його наданні. Дозвіл або відмова у його видачі видається не пізніше ніж протягом наступного робочого дня після прийняття відповідного рішення. Робочий орган протягом десяти днів з дати реєстрації дозволу надає органам державної податкової служби інформацію про розповсюджувачів зовнішньої реклами, яким надано дозвіл.

Недоліком правового регулювання цих процедур є їх неодноманітне регулювання з боку відповідних місцевих рад в Правилах, які вони приймають на основі Типових. Так в згадуваному рішенні Харківської міської ради вказано, що Робочий орган протягом не більше ніж за п'ятнадцять днів із дня одержання від адміністратора належним чином оформлених двох примірників дозволу та супровідного листа розглядає їх, готує та подає виконавчому комітету Харківської міської ради пропозиції та проект рішення про надання дозволів на розміщення зовнішньої реклами. Проект рішення після погодження в установленому порядку вноситься робочим органом разом з усіма додатками на розгляд чергового засідання виконавчого комітету Харківської міської ради. Виконавчий комітет протягом п'яти робочих днів із дати одержання зазначеного проекту рішення з додатками приймає рішення про надання дозволу або про відмову у його наданні. Керівник робочого органу протягом п'яти робочих днів із дня підписання

міським головою прийнятого рішення підписує обидва примірники дозволу, скріплює їх печаткою робочого органу та передає один примірник дозволу адміністратору, а другий – залишається робочому органу для обліку та контролю. Як вбачається в даному випадку процедура ускладнюється рішенням міської ради, порівняно з Типовими правилами. Більш того, кожна місцева рада правомочна встановлювати власні строки прийняття рішення про надання дозволу, що призводить до неоднакового правового становища громадян, які проживають у різних населених пунктах України.

У наданні дозволу може бути відмовлено на встановлених підставах. Дозвіл надається строком на п'ять років, якщо менший строк не зазначено у заяві. Виданий у встановленому порядку дозвіл є підставою для розміщення зовнішньої реклами та виконання робіт, пов'язаних з розташуванням рекламного засобу.

Зовнішня реклама на об'єктах культурної спадщини змінює їх вигляд, а також впливає на стійкість і збереження об'єктів. Системний підхід до проблеми вимагає повної заборони розміщення зовнішньої реклами на пам'ятках національного або місцевого значення та в межах зон охорони цих пам'яток, історичних ареалів населених місць. Ця проблема зумовила увагу законодавців, наслідком чого стало нещодавнє внесення на розгляд Верховної Ради України відразу двох досить цікавих законопроектів: №5679 «Про внесення змін до деяких законів України щодо заборони розміщення зовнішньої реклами на пам'ятках культурної спадщини»<sup>1</sup> та №5679-1 «Про внесення змін до деяких Законів України щодо заборони розміщення зовнішньої реклами на пам'ятках національного або місцевого значення та в межах зон охорони цих пам'яток, історичних ареалів населених місць»<sup>2</sup>. Слід погодитися з авторами обох законопроектів, що передбачені обмежувальні заходи сприятимуть збереженню зовнішнього вигляду архітектурних об'єктів культурного й історичного значення.

Тому обидва законопроекти, які вже були підтримані Комітетом Верховної ради з питань культури і духовності, є вкрай актуальними й повинні якнайшвидше розглянуті народними депутатами з метою внесення змін до законодавства.

---

<sup>1</sup> [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=60962](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60962).

<sup>2</sup> [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=61032](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61032).

Що стосується назви законопроектів, то вбачається що назва проекту Закону України №5679 краще відповідає змісту зазначених змін, адже Закон України «Про охорону культурної спадщини» у ст. 1 чітко визначає, що «пам'ятка культурної спадщини – об'єкт культурної спадщини, який занесено до Державного реєстру нерухомих пам'яток України». Таким чином, назва іншого проекту Закону України №5679-1 менш чітко визначає про які саме об'єкти культурної спадщини йде мова. Водночас, автори законопроекту №5679 за текстом останнього мають не увазі не тільки зовнішню рекламу на пам'ятці культурної спадщини, на території зони охорони пам'ятки культурної спадщини, а й на об'єкті, включеному до Списку історичної спадщини ЮНЕСКО, в його охоронній (буферній) зоні, що викликає питання чи це різні об'єкти охорони чи вони співпадають повністю чи частково.

Проектами Законів України пропонується внести такі зміни: (1) заборонити та визначити відповідальність за розміщення зовнішньої реклами на пам'ятці культурної спадщини, на території зони охорони пам'ятки культурної спадщини; (2) упорядкувати порядок реалізації повноважень щодо видачі спеціальних документів та вимог з боку центральних та місцевих органів виконавчої влади для розміщення афіш та зовнішньої реклами в історичному ареалі населеного місця національного та місцевого значення; (3) ввести систему інформування населення про порушення законодавства в цій сфері через офіційні вебсайти тощо. Для цього пропонується внести зміни до Законів України «Про охорону культурної спадщини», Кодексу України про адміністративні правопорушення, «Про рекламу».

Запропоновані зміни до ст. 16 Закону України «Про рекламу» щодо встановлення єдиних вимог щодо розміщення реклами в історичному ареалі населеного місця, які затверджуються центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику в сфері охорони культурної спадщини й який таким чином був би в змозі здійснювати контроль щодо форми і змісту такої реклами шляхом видачі дозволу, що оформляється за участі відповідного органу, є цілком доречними. У той же час доповнення Закону «Про рекламу» ст. 16-1 стосовно афіші культурного заходу та паспорту опорядження фасаду будівлі закладу

культури, що є пам'яткою національного чи місцевого значення, який затверджується центральним або місцевим органом виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері охорони культурної спадщини і заборони розміщення інформації рекламного характеру про спонсора та/або його товари, ім'я, найменування, знак для товарів і послуг спонсорів на афіші є цілком доречними.

Водночас, в українському законодавстві існує базовий закон «Про охорону культурної спадщини», який діє 17 років. До нього включно до 2016 року було внесено десятки змін і в результаті він став дуже непрозорим, допускає можливість різних тлумачень в інтересах забудовників і окремих корпорацій. Тому вбачається, що у найближчій перспективі латати старий закон за рахунок прийняття змін і доповнень до нього немає сенсу, натомість слід прийняти абсолютно новий закон «Про збереження нерухомої культурної спадщини», базову Концепцію якого нещодавно розроблено й схвалено Міністерством культури України.

«Концепція реформи у сфері збереження нерухомої культурної спадщини»<sup>1</sup>, розроблена Міністерством культури України, окреслила основні напрямки та принципи реформування публічного управління у цій сфері. Вона передбачає низку заходів, спрямованих на децентралізацію, дерегуляцію та прозорість адміністрування у сфері, а водночас активізацію контролю з боку Міністерства культури та посилення адміністративної та кримінальної відповідальності за порушення у пам'яткоохоронній сфері.

Зокрема Концепцією пропонується заборонити Законом розміщення реклами на пам'ятках об'єктів ЮНЕСКО та державних історико-культурних заповідників, а також законодавчо обмежити розміщення реклами в буферних зонах об'єктів ЮНЕСКО, на інших пам'ятках, в межах їх територій, в зонах охорони, в історичних ареалах населених місць.

Зараз історичні ареали українських міст «заліплені» бордами, лайтбоксами, що не дають можливості бачити місто, затуляють знаки ПДД, впливають на безпеку руху. У будь-якій європейській столиці розміщення візуальної реклами в історичних зонах чітко регламентоване. Тому вбачається, що потрібно

---

<sup>1</sup> [Електронний ресурс]. – Режим доступу: 195.78.68.75/mcu/document/.../Ppt0000001.ppt.

йти не шляхом погодження кожної окремої реклами чи вивіски, як це передбачено законодавством зараз, проте не виконується, а шляхом чіткого встановлення законодавчої норми в новому законі щодо повної заборони зовнішньої реклами, якщо це пам'ятка ЮНЕСКО, дозвільного порядку такої реклами на пам'ятці в історичному ареалі на підставі встановлення єдиних вимог або містобудівельного регламенту, а також визначення місцевою громадою можливості розміщення реклами на місцевих пам'ятках.

Вказані зміни дозволять зберегти вигляд будівель і споруд, віднесених до пам'ятників історії і культури, одночасно не встановлюючи зайвих обмежень для суб'єктів підприємницької діяльності, які виявлять бажання залучитися до пам'яткоохоронної справи.

*Лариса Коваленко,  
доктор юридичних наук, доцент,  
(Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого)*

## **ПРИЙНЯТТЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ» ЯК ЕФЕКТИВНИЙ СПОСІБ ЗАХИСТУ ПРАВ, СВОБОД ЧИ ІНТЕРЕСІВ ФІЗИЧНИХ, ЮРИДИЧНИХ ОСІБ**

*Анотація.* Проаналізовано дослідження адміністративної процедури у вітчизняній та зарубіжній юридичній літературі та її нормативне закріплення. Визначено поняття та ознаки адміністративної процедури, виявлено проблеми українського законодавства щодо її адміністративно-правового регулювання та запропоновано шляхи їх вирішення. Окреслено перспективи розвитку нормативно-правового регулювання адміністративної процедури, запропоновано прийняти Закон України «Про адміністративну процедуру», надано його структуру.

*Ключові слова:* адміністративна процедура, ознаки адміністративної процедури.

На сучасному етапі розвитку українського суспільства потребують нової оцінки місце і роль держави. Зокрема, ст. 3 Конституції України проголошує головним обов'язком держави утвердження і забезпечення прав і свобод людини і громадянина, а також встановлює принцип, згідно з яким саме ці права і свободи та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Визначальною ознакою розвитку законодавства, зокрема адміністративного, у демократичних країнах є його спрямованість на забезпечення прав і законних інтересів осіб у відносинах із державою та її органами. Одна з найважливіших гарантій цього – чітка регламентація процедурного аспекту відносин особи і влади. За таких умов публічний службовець діє не свавільно, а керуючись чітко встановленим порядком. Це, по-перше, забезпечує рівність осіб перед законом, адже до всіх адміністративних справ застосовується однакова процедура, а, по-друге, існування законодавчо встановленої процедури є вихідною точкою для здійснення контролю, зокрема судового, за законністю діяльності органів влади.

На даний час питання практичної реалізації громадянами України права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також деякі процедурні питання розгляду таких звернень регулюють

Конституція України<sup>1</sup>, Закон України «Про звернення громадян»<sup>2</sup>, постанова Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 р. №348 «Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації»<sup>3</sup>, а також інші нормативно-правові акти. Більшість цих актів не відповідають стандартам Ради Європи, зокрема, не забезпечують права особи на участь у вирішенні справи, що стосується її прав та законних інтересів.

Ці питання є особливо актуальними для України, оскільки досі більшість процедурних елементів відносин органів публічної адміністрації (адміністративних органів) з громадянами чітко не врегульовані: або не регулюються законодавством взагалі, або ж регулюються підзаконними нормативно-правовими актами. Отже, необхідність законодавчого врегулювання порядку діяльності органів публічної адміністрації та інших суб'єктів, які виконують владні (розпорядчі) функції, і особливо їх відносин з приватними особами, сьогодні не викликає сумнівів.

Адміністративне законодавство України потребує радикального оновлення, результатом якого має стати запровадження нової ідеології функціонування органів публічної адміністрації як діяльності щодо забезпечення реалізації прав та законних інтересів фізичних і юридичних осіб.

До того ж, прийняття країнами-членами Ради Європи актів, які регулюють адміністративні процедури, передбачено, зокрема, прийнятими Комітетом Міністрів Ради Європи, Резолюціями та Рекомендаціями Ради Європи (наприклад, Резолюцією (77)31 про захист особи відносно актів адміністративних органів, Рекомендацією №R (80) 2 стосовно здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами, Рекомендацією №R (87) 16 щодо адміністративних процедур, які зачіпають велику кількість осіб та інші). У більшості європейських країн ефективно діють кодифіковані акти, які присвячені детальній

---

<sup>1</sup> Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30. – Ст. 141.

<sup>2</sup> Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №47. – Ст. 256.

<sup>3</sup> Офіційний вісник України. – 1997. – №16. – Ст. 85.

регламентації процедур в діяльності органів публічної адміністрації в частині їх взаємовідносин з фізичними та юридичними особами (наприклад, у ФРН існує Закон про адміністративну процедуру, в Австрійській Республіці – Загальний закон про адміністративну процедуру, в Польщі – Кодекс адміністративного провадження тощо).

Отже, для реалізації положень Конституції України та виконання завдань адміністративної реформи в Україні необхідно розробити проект та прийняти Закон України «Про адміністративну процедуру» (далі – проект Закону), який має стати «загальним» нормативно-правовим актом, що запровадить якісно новий рівень законодавчої регламентації процедур зовнішньо-управлінської діяльності органів публічної адміністрації та захисту прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у відносинах з державою.

На нашу думку, при розробці проекту Закону необхідно використовувати кращі здобутки сучасної адміністративної науки та зарубіжний досвід.

Так, зокрема, враховувати при написанні національних принципів адміністративної процедури, рекомендовані Комітетом Міністрів Ради Європи принципи що містяться в Резолюціях та Рекомендаціях Ради Європи: гармонізації публічних і приватних інтересів, дискреційного права, пропорційності (обмеження адміністративного розсуду), встановлення форми і спрямованості адміністративних процедур, юридичної безпеки, заперечування, розслідування, відсутність зворотної сили у актів.

В чинному адміністративному законодавстві України саме процедурна частина є найменш розвиненою, тому прийняття проекту Закону дозволить вперше на законодавчому рівні врегулювати всю сукупність багатоманітних відносин між органами публічної адміністрації і фізичними та юридичними особами. Закон дозволить зробити діяльність органів публічної адміністрації впорядкованою, а становище приватних осіб – юридично захищеним.

В такому Законі необхідно врегулювати відносини, що виникають у діяльності органів публічної адміністрації, їх посадових і службових осіб, інших державних органів, а також підприємств, установ, організацій, їх посадових і службових осіб, інших суб'єктів, які згідно із законом уповноважені здійснювати



владні управлінські (виконавчі та розпорядчі) функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, щодо забезпечення реалізації та захисту прав і законних інтересів осіб та виконання ними визначених законом обов'язків, а також регламентувати процедури розгляду адміністративних справ. А саме адміністративно-правові відносини: а) органів публічної адміністрації і фізичних та юридичних осіб щодо реалізації їх прав і обов'язків; б) органів публічної адміністрації і фізичних та юридичних осіб щодо прийняття індивідуально-правового акту.

Нами пропонується наступна структура проекту Закону України «Про адміністративну процедуру»:

## ЗМІСТ

### Розділ I. Загальні положення

### Розділ II. Організація адміністративної процедури

### Розділ III. Проведення в адміністративному органі

### Розділ IV. Перегляд адміністративних актів

### Розділ V. Процедурні питання, пов'язані з виконанням адміністративних актів

### Розділ VI. Заходи процедурного примусу

### Розділ VII. Прикінцеві та перехідні положення

Розділ I «Загальні положення» проекту Закону має містити статті, які встановлюють визначення термінів, завдання, правову основу адміністративної процедури, міжнародне співробітництво адміністративних органів, їх взаємодію. Одне із ключових місць у комплексному розумінні суті адміністративної процедури посідають принципи, за якими вона здійснюється, а саме: верховенства права, законності, рівності учасників адміністративного провадження перед законом, використання повноважень з належною метою, обґрунтованості, безсторонності (неупередженості) адміністративного органу, пропорційності, гласності та відкритості, своєчасності та розумного строку, гарантування правового захисту тощо. Ці принципи наповнені також конкретними механізмами через права та обов'язки учасників адміністративної процедури.

У розділі II проекту Закону має визначатися склад та статус учасників адміністративного провадження (адміністративний орган, адресат (в тому числі,

заявник, скаржник), заінтересована особа) та осіб, які сприяють розгляду адміністративної справи (свідків, експертів, спеціалістів, перекладачів): їх правосуб'єктність, права та обов'язки. Регулюватися питання забезпечення неупередженості адміністративного органу, а також об'єктивності в діяльності осіб, які сприяють розгляду справи, в тому числі визначені підстави для можливих відводів. У цьому ж розділі проекту Закону пропонується врегулювати питання викликів, повідомлень, фіксування адміністративної процедури, доказів, адміністративних витрат (витрати, пов'язані із здійсненням адміністративного провадження), а також строків (порядку їх обчислення, поновлення та подовження процедурних строків).

Підхід до поділу адміністративного провадження на види у залежності від ініціатора справи (особа або адміністративний орган) має знайти своє відображення у регулюванні стадії ініціювання провадження, і, насамперед, у Розділі Ш, присвяченому зверненню до адміністративного органу: має визначатися форма та зміст заяви, порядок її реєстрації, залишення заяви без руху, направлення за належністю тощо. Слід зазначити, що проектом Закону має передбачатися, що для окремих видів адміністративних справ законом устанавлюються особливості провадження щодо переліку документів, необхідних для розгляду справи, строків її розгляду, розмірів плати, якщо така стягується.

У цьому ж розділі також повинен визначатися порядок відкриття та підготовки адміністративної справи до вирішення (зокрема, витребування додаткових документів та відомостей, розгляд клопотань учасників адміністративного провадження, доступ до матеріалів адміністративної справи, отримання погоджень та висновків від інших органів, огляд на місці, огляд речей), зупинення та закриття адміністративного провадження, а також розгляду та вирішення адміністративної справи.

Процедура розгляду індивідуальної справи, як відомо, завершується прийняттям адміністративного акта. У цій частині визначаються умови, за яких адміністративний акт є нікчемним, умови правомірності адміністративного акта, відкликання або визнання його недійсним, встановлюється можливість перегляду адміністративного акта за нововиявленими обставинами тощо.

Питання перегляду адміністративних актів виділяється у окремий розділ проекту Закону. Суб'єктом розгляду скарги за проектом є вищий відносно адміністративного органа, що розглядав адміністративну справу, орган публічної адміністрації, який уповноважений розглядати і приймати рішення з порушених у скарзі питань. Також суб'єктом розгляду скарги може бути комісія, утворена адміністративним органом для розгляду скарг.

Окремим розділом проекту Закону визначаються питання, пов'язані з порядком виконання адміністративного акта, в тому числі примусового.

Прийняття проекту Закону України «Про адміністративну процедуру» дозволить на законодавчому рівні врегулювати порядок діяльності органів публічної адміністрації, їх посадових і службових осіб, інших суб'єктів, які згідно із законом уповноважені здійснювати управлінські (виконавчі та розпорядчі) функції, у частині їх відносин з фізичними та юридичними особами. Це дозволить захистити права і законні інтереси особи у відносинах з державою, сприятиме обмеженню проявів бюрократизму, свавілля та корупції з боку службовців, підвищить ефективність роботи органів публічної адміністрації.

Тетяна Коломоєць,  
доктор юридичних наук, професор,  
(Запорізький національний університет)

## **ЛІЦЕНЗУВАННЯ ТА АКРЕДИТАЦІЯ У СФЕРІ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ ЯК АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ: АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ НОРМАТИВНОЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ ТА ПРАКТИКИ ЗДІЙСНЕННЯ**

*Анотація.* Аналізуються різновиди адміністративних процедур у сфері вищої освіти – ліцензування та акредитація, їх ознаки, класифікаційна приналежність. Зосереджується увага на особливостях, проблемах правової, переважно законодавчої, регламентації їх засад, а також виокремлюються дискусійні питання практичного їх здійснення. Формулюються пропозиції щодо удосконалення правових засад використання ресурсу ліцензування освітньої діяльності та акредитації освітньої програми у сфері вищої освіти, незважаючи на їх специфічну, із зосередженням у єдиному законодавчому (можливо і кодифікованому) адміністративному акті.

*Ключові слова:* адміністративна процедура, вища освіта, ліцензування, освітня діяльність, освітня програма.

В умовах докорінного перегляду нормативних засад регулювання відносин у сфері вищої освіти і Україні, зосередження зусиль держави на створенні надійного правового підґрунтя для приєднання до Європейського простору вищої освіти із забезпеченням академічної мобільності всіх учасників освітнього процесу, автономії вищих навчальних закладів, високої якості освітніх послуг значна увага повинна приділятися максимальному використанню ресурсу тих адміністративних процедур та визначенню їх правових, завдяки яким можливе практичне втілення вищезазначених прагнень нашої держави. Закон України від 01.07.2014 року «Про вищу освіту» регламентує, поміж інших різновидів адміністративних процедур у сфері вищої освіти, ліцензування освітньої діяльності (ст. 24 Закону) та акредитацію освітньої програми (ст. 25 Закону), роль і значення яких у практичному втіленні вищезазначених прагнень України важко переоцінити, що й зумовлює зосередження на них уваги. Варто зазначити, що відповідні питання у тій чи іншій мірі привертали увагу вітчизняних вчених-адміністративістів (наприклад, праці Н. Губерської, В. Савіщенко, В. Опришка, А. Селіванова, О. Кульменко, Т. Гурпія, С. Ківалова, І. Картузової, Н. Ракши, С. Стеценка, Р. Шаповала, Р. Мельника, Н. Писаренко, І. Бойко, О. Зими, А. Школика та ін.) в

той же час в умовах фактичної відсутності Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти (суттєво затягнувся процес формування його складу та початку діяльності), незалежних установ оцінювання та забезпечення якості вищої освіти, істотно активізувалася нормотворча діяльність Міністерства освіти і науки України, інших центральних органів виконавчої влади, до сфери управління яких належать вищі навчальні заклади, в наслідок чого в наявності значна кількість підзаконних нормативних актів з питань врегулювання процедурних відносин у сфері вищої освіти, зокрема ліцензування та акредитації, із різним, а інколи й суперечливим, змістом, що істотно ускладнює правозастосування. За офіційними даними, розміщеними на сайті Міністерства освіти і науки України, у нашій державі функціонує 659 вищих навчальних закладів, із них 525 державної та комунальної форми власності, 134 – приватної форми власності, для яких питання правової регламентації та практики здійснення ліцензування та акредитації є вкрай важливими, оскільки без них фактично неможливе провадження освітньої діяльності (і це не враховуючи наукових установ, для яких ці процедури є також обов'язковими для підготовки фахівців ступенів доктора філософії). Все це актуалізує дослідження питання ліцензування та акредитації у сфері вищої освіти, уніфікації їх правових засад й їх регламентації у контексті підготовки та активного громадського обговорення проекту єдиного законодавчого акту про адміністративні процедури.

Одразу ж слід зазначити, що і ліцензування освітньої діяльності, і акредитацію освітньої (освітньо-професійної чи освітньої-наукової) програми є різновидами адміністративних процедур, їм притаманні всі ознаки останніх. Незважаючи на відсутність нормативно визначеного ознак адміністративних процедур, у вітчизняній адміністративно-правовій науці це питання запеклих дискусій не викликає, сформовано перелік таких ознак (із різними варіантами їх деталізації та послідовності розміщення), який можна використати і для виокремлення ознак ліцензування освітньої діяльності та акредитації освітньої програми.

По-перше, правовий характер. Згідно із ст. 1 Закону України від 01.07.2014 року «Про вищу освіту» ліцензування – «це процедура визнання спроможності юридичної особи провадити освітню діяльність за певною спеціальністю на

певному рівні вищої освіти відповідно до стандартів освітньої діяльності», а акредитація освітньої програми – це «це оцінювання освітньої програми та (або) освітньої діяльності вищого навчального закладу за цією програмою на предмет: відповідності стандарту вищої освіти, спроможності виконати вимоги стандарту та досягти заявлених у програмі результатів навчання». Окрім офіційних дефініцій, цей Закон також регламентує засади цих адміністративних процедур (безпосередньо у ст. 24, 25 та опосередковано, при регламентації інших питань, як-то: рівні, ступені та кваліфікації вищої освіти (розділ II), стандарти освітньої діяльності та вищої освіти (розділ III), управління у сфері вищої освіти (розділ IV), забезпечення якості вищої освіти (розділ V), організація освітнього процесу (розділ IX) та ін.). Як вже зазначалося, на жаль, окрім базового законодавчого акту (Закону України від 01.07.2014 року «Про вищу освіту»), в наявності й значна кількість різних підзаконних актів з окремих питань підготовки статистичної звітності, підготовки документів з питань організації освітнього процесу тощо. Все це підтверджує правовий характер відповідних адміністративних процедур, однак ускладнює правове підґрунтя для практичного здійснення, наслідком чого є непоодинокі випадки різних варіантів вирішення тотожних справ, пов'язаних із ліцензуванням та акредитацією, що у свою чергу, слугує підґрунтям для формулювання пропозицій у середовищі вчених-адміністративістів щодо доцільності систематизації відповідних нормативно-правових у різних формах (у переважній більшості, пропонується у формі кодифікації). При цьому умовно можна виділити два домінуючих варіанти вирішення цього питання, які пропонуються вченими, а саме: зосередження нормативних положень з питань ліцензування та акредитації у сфері вищої освіти у єдиному акті (зібранні актів) про вищу освіту, а частіше за все – про освіту, або ж у єдиному акті про адміністративні процедури, що виглядає цілком логічно, враховуючи нагальну потребу у наявності єдиного акту про адміністративні процедури, різновидом яких є ліцензування та акредитація, в т.ч. й у сфері вищої освіти, наявні наукові напрацювання, результати багаторічної нормопроектної діяльності з відповідного питання, а також позитивний, апробований часом і практикою зарубіжний (у тому числі й країн Європи) досвід вирішення цього питання.

По-друге, представляє собою «регламентований поряд вчинення дій та прийняття рішень у сфері правозастосування» [Бойко І. В. Адміністративна процедура: конспект лекцій / І. В. Бойко, О. Т. Зима, О. М. Соловйова; за заг. ред. І. В. Бойко. – Харків: Право, 2017. – С. 5]. Так, зокрема, ст. 24 Закону України від 01.07.2014 року «Про вищу освіту» передбачає певну послідовність дій, які вчиняють ВНЗ або наукові установи, які бажають отримати ліцензію на провадження освітньої діяльності а також дій та рішень НАЗЯВО та Міністерства освіти і науки України для вирішення відповідного питання , із зазначенням строків та варіантів їх практичної реалізації. Такою ж є й регламентація порядку дій та рішень і для акредитації освітньої програми. Наявні підзаконні акти також визначають послідовність дій, рішень, строки їх здійснення (прийняття), вимоги щодо зовнішньої форми виразу , варіанти вирішення. Так, наприклад, постановою Кабінету Міністрів України від 30.12.2015 р. №1187 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження освітньої діяльності закладів освіти» передбачається послідовність дій ВНЗ або наукової установи під час підготовки ліцензійної справи, її реєстрації у МОН України, проведення ліцензійної експертизи, а також дій та рішень МОН України за підсумками останньої.

По-третє, передбачає послідовність і певний порядок не тільки діяльності суб'єкта публічного адміністрування, а й поведінки приватних осіб. При цьому слід зазначити, що безпосередньо регламентуються не тільки дії суб'єкта публічного адміністрування, який приймає остаточне рішення (приймає рішення про видачу ліцензії, сертифіката або про відмову), а й опосередковано інших суб'єктів. Так, зокрема, передбачається вчинення деяких дій іншими центральними органами виконавчої влади, до сфери управління яких належать вищі навчальні заклади (за офіційними даними, розміщеними на сайті МОН України, у 2016 – 2017 н.р. у сфері управління Міністерства аграрної політики та продовольства України знаходилося 11 університетів, інститутів, академій Міністерства внутрішніх справ України – 7, Міністерства оборони України – 6, Міністерства культури України – 26, Міністерства соціальної політики України – 1, Міністерства охорони здоров'я України – 35 тощо). Певні дії вчиняють, приймають рішення також обласні державні адміністрації (погодження концепції діяльності

ВНЗ за заявленою освітньою послугою, що ґрунтується на «результатах моніторингу регіонального ринку праці та освітніх послуг» [Науково-практичний коментар до Закону України «Про вищу освіту» / за ред. В. Ф. Опришка. – К. : Парламентське видавництво, 2014. – С. 219]), інші органи (видають документи, які підтверджують відповідність приміщень закладу та його матеріально-технічної бази санітарним нормам, вимогам правил пожежної безпеки, а у разі потреби й нормам з охорони праці), можливим є й залучення потенційних роботодавців (листи підтримки стосовно можливого працевлаштування випускників тощо). Цікавим є те, що чинний Закон України від 01.07.2014 року «Про вищу освіту» розмежовує основних суб'єктів публічного адміністрування у процедурних відносинах з ліцензування освітньої діяльності та акредитації освітньої програми, а саме: МОН України щодо першого різновиду та НАЗЯВО – іншого. Щоправда, до початку функціонування НАЗЯВО основним суб'єктом публічного адміністрування і у акредитаційних відносинах є МОН України. Ознак, сама ідея створення та активізації діяльності НАЗЯВО як «постійно діючого колегіального органу управління, уповноваженого на реалізацію державної політики у сфері забезпечення якості вищої освіти» (ст. 17 Закону України від 01.07.2014 року «Про вищу освіту»), є проявом запозичення позитивного Європейського досвіду у створенні спеціалізованої інституції із забезпечення якості вищої освіти із максимальною прозорістю, незалежністю та професіоналізмом у її діяльності. Інституції, яка фактично буде у майбутньому основним суб'єктом публічного адміністрування у сфері вищої освіти з питань ліцензування та акредитації, оскільки рішення про акредитацію чи відмову в акредитації освітньої програми НАЗЯВО безпосередньо приймає, а для прийняття рішення про видачу чи відмову у видачі ліцензії на провадження освітньої діяльності фактично готує його підґрунтя – проводить ліцензійну експертизу та готує експертний висновок. Практика створення та функціонування відповідних інституцій є досить поширеною у країнах Європи, узгоджується із базовими правовими засадами діяльності Європейської асоціації із забезпечення якості вищої освіти, а також функціонування Європейського реєстру забезпечення якості, урядовим членом якого Україна стала у 2008 році.



По-четверте, спрямованість на прийняття адміністративного акту суб'єктом владних управлінських повноважень («цілеспрямованість адміністративного характеру», оскільки пов'язана із управлінням та прийняттям відповідного акту). За підсумками ліцензійної та акредитаційної процедури передбачається прийняття підсумкового рішення про: видачу або відмову у видачі ліцензії на провадження освітньої діяльності та безпосередньо самої видачі такої ліцензії, а також про акредитацію чи відмову у акредитації освітньої програми та безпосередньо видачі відповідного сертифікату. Щоправда, можна вести мову і про т.з. етапні, стадійні акти, які слугують підґрунтям для підсумкових процедурних актів. Таким цілком можна вважати ліцензійний експертний висновок та акредитаційний експертний висновок.

По-п'яте, зорієнтованість на вирішення конкретної адміністративної справи, оскільки як ліцензування, так і акредитація передбачають «прив'язку» до певного рівня вищої освіти, певної спеціальності, конкретного вищого навчального закладу чи наукової установи. І підсумкові акти містять данні конкретизуючого характеру. Так, рішення про видачу (відмову) ліцензії, як і ліцензія мають містити інформацію про: 1) повне найменування та місце знаходження ВНЗ (наукової установи), відокремленого підрозділу, що провадить освітню діяльність за відповідною спеціальністю та рівнем вищої освіти; 2) ліцензований обсяг (ст.24 Закону України від 01.07.2014 року «Про вищу освіту»), як і рішення про акредитацію (відмову) освітньої програми та сертифікат; 1) найменування та адресу ВНЗ (наукової установи); 2) спеціальність і рівень вищої освіти, за яким акредитується програма; 3) дату видачі сертифіката (ст. 25 цього ж Закону). Незважаючи на схожість даних, які містять відповідні документи, їх ототожнювати, як і самі різновиди адміністративних процедур – ліцензування освітньої діяльності та акредитацію освітньої програми, які і розглядаються як «адміністративні процедури в цілому із забезпечення якості вищої освіти», не слід, оскільки ліцензування пов'язане із якістю освітньої діяльності, із стандартами освітньої діяльності, із вимогами до забезпечення освітньої діяльності (освітнього процесу), в той час як акредитація пов'язана із якістю вищої освіти, стандартами вищої освіти, із вимогами щодо змісту, очікуваного результату освітньої діяльності. Саме тому

варто було б вважати дискусійними пропозиції деяких вчених-адміністративістів щодо діяльності виокремлення одного різновиду адміністративних процедур – ліцензійно-акредитаційного (по аналогії із контрольно-наглядовим) й у майбутньому адміністративно-процедурному законодавчому акті регламентувати його засади в одному підрозділі (розділі, главі тощо). Специфіка кожного із вищезазначених різновидів адміністративних процедур очевидна, задля усунення проблем у тлумаченні, правозастосуванні, їх засади слід закріпити окремо.

По-шосте, основним призначенням є забезпечення ефективної реалізації прав приватних осіб (здобувачів вищої освіти та інших осіб, які навчаються у вищих навчальних закладах та наукових установах) і унеможливлення їх порушення. Насамперед, мова йде про право на доступну, якісну, незалежну вищу освіту, академічну мобільність, наступність процесу здобуття вищої освіти, вільний вибір вищого навчального закладу (наукової установи), форми здобуття вищої освіти і спеціальності тощо. Врегулювання відповідних адміністративно-процедурних відносин передбачає збереження головного пріоритету сучасного адміністративно-правового регулювання, галузевої нормотворчості – «людиноцентризму», «орієнтації на реалізацію та захист прав, свобод, законних інтересів фізичної особи, прав, інтересів юридичних осіб, тобто приватних осіб» [Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. – К.: Юрінком Інтер, 2014. – С 13-14]. Забезпечення відповідної ефективної реалізації прав приватних осіб і унеможливлення їх порушень у сфері вищої освіти з використанням ресурсу відповідних двох видів адміністративних процедур – ліцензування освітньої діяльності та акредитації освітньої програми безпосередньо пов'язане із стандартами освітньої діяльності та стандартами вищої освіти, оскільки вищезазначені адміністративні процедури передбачають певну «прив'язку» до відповідних стандартів. Так, зокрема, ст.1 Закону України від 01.07.2014 року «Про вищу освіту» чітко передбачає, що акредитація освітньої програми – це оцінювання освітньої програми та діяльності ВНЗ за цією програмою на предмет відповідності стандартам вищої освіти, а «ліцензування – процедура визначення спроможності юридичної особи провадити освітню діяльність за певною спеціальністю на певному рівні вищої освіти відповідно до стандартів освітньої

діяльності». Втім, враховуючи реальний стан справ із стандартами вищої освіти та освітньої діяльності, активізація роботи по підготовці та громадському обговоренню їх проектів й проголошення в якості одного із найближчих (у аспекті часових параметрів) для вирішення завдання держави у сфері вищої освіти – прийняття відповідних стандартів (в наявності вже прийнятий у липні 2017 року галузевий стандарт зі спеціальності «Кібербезпека» для першого рівня вищої освіти), в основному використовуються переважно кількісні показники діяльності ВНЗ, їх ресурсного забезпечення під час ліцензування та акредитації. Це цілком є виправданим як тимчасова практика вирішення проблемного питання, втім визнати їх такою, яка підтверджує реальний стан справ у сфері вищої освіти, на жаль, неможна. Як наслідок, існує значна кількість ВНЗ, які отримали ліцензію на провадження освітньої діяльності, ознак результати останньої є вкрай незадовільними, перш за все в аспекті їх якості. Саме тому нагальним є завершення процесу прийняття стандартів освітньої діяльності та стандартів вищої освіти, що, у свою чергу, сприятиме й удосконаленню адміністративних процедур – ліцензування та акредитації – в аспекті дотримання законодавчих вимог, посилюючи засади визначеності, прозорості, об'єктивності.

По-сьоме, вони передбачають настання наслідків, як для сторони, що ініціює їх, так і так званих «зовнішніх наслідків». Ця ознака адміністративних процедур передбачає настання правових наслідків не лише для вищих навчальних закладів (наукових установ), які ініціюють відповідні процедури ліцензування та акредитації, але і для осіб, що знаходяться поза системою публічного адміністрування, «продовжуючи» для них права та обов'язки.

По-восьме, вони мають безспірний характер, вирішуючи так звану «позитивну конкретну управлінську справу».

Ознаки ліцензування освітньої діяльності та акредитації освітньої програми як різновидів адміністративних процедур у сфері вищої освіти у сукупності формують їх особливий ресурс, що дозволяє розглядати їх в якості: 1) безпосередніх адміністративних процедур (мають позитивний характер, не передбачають наявності спору); 2) ініціативних (заявних) адміністративних процедур (передбачають ініціативу у їх виникненні приватних осіб – ВНЗ, наукових установ,

щоправда деяка специфіка притаманна їм у разі анулювання ліценції на провадження освітньої діяльності); 3) зовнішніх адміністративних процедур (із виходом за внутрішньоорганізаційні, внутрішньоадміністративні відносини); 4) дозвільних (погоджувальних) адміністративних процедур залежно від ступеня обтяження прав приватних осіб; 5) формальних (звичайних) залежно від порядку здійснення (щоправда, можливим є умовний їх внутрішній поділ залежно від ступеня деталізації такого порядку); 6) складних адміністративних процедур завдяки можливості залучення до них інших учасників, додаткового вивчення та дослідження обставин конкретної справи; 7) ліцензійних та акредитаційних відповідно за змістовним наповненням; 8) платних (передбачають певну сплату грошових коштів); 9) обов'язкових адміністративних процедур залежно від правової природи, оскільки їх здійснення є обов'язковим для ВНЗ та наукових установ у сфері вищої освіти тощо. Втім, незважаючи на свою специфіку, зумовлено предметом, сферою, вони перш за все, є різновидами адміністративних процедур, саме тому задля усунення надмірної колізійної підзаконної регламентації їх засад, довільного тлумачення останніх у процесі правозастосування, важливим є зосередження відповідних засад саме у єдиному законодавчому (бажано кодифікованому) адміністративно-процедурному акті (в окремих структурних елементах щодо кожного різновиду адміністративної процедури) із максимальним забезпеченням їх визначеності, прозорості, оперативності, об'єктивності, уніфікованості, уникнення надмірного «навантаження» на приватну особу, мінімізацію безпосереднього контакту між учасниками.

Любов Крупнова,  
кандидат юридичних наук, доцент  
(Міжнародний економіко-гуманітарний університет  
імені академіка Степана Дем'янука)

## СУТНІСТНІ АСПЕКТИ СТАДІЙ КОНТРОЛЬНИХ ПРОЦЕДУР ВИКОНАВЧОГО ПРОВАДЖЕННЯ

*Анотація.* Досліджено контроль у виконавчому провадженні як вжиття комплексу регламентованих заходів, спрямованих на упорядкування дій уповноважених органів і осіб. Розглянуто стадії контрольної діяльності у виконавчому провадженні: підготовчу, аналітичну, підсумкову, стадію оскарження виконання владного припису контролюючого органу; надано їх характеристику та з'ясовано їх особливості. Запропоновано розробити та затвердити наказом Міністерства юстиції України порядок перевірки виконавчого провадження, у якому буде уніфіковано відповідні стадії як для державних, так і для приватних виконавців.

*Ключові слова:* виконавче провадження, контрольні процедури, примусове виконання рішень, стадії контрольної діяльності.

Законність та дисципліна у системі примусового виконання рішень забезпечується за допомогою різних за змістом форм та методів виконавчо-розпорядчої діяльності. Однією з таких форм є контроль, який передбачає вжиття комплексу регламентованих заходів, спрямованих на упорядкування дій уповноважених органів і осіб. Контроль у виконавчому провадженні виступає як окрема адміністративна процедура, що має свої відносно самостійні стадії.

Початковим етапом контрольної діяльності у виконавчому провадженні є підготовча стадія в межах якої відбувається вирішення таких важливих питань, як: виконавче провадження, яке підлягає перевірці; місце та час проведення перевірки, реквізити суб'єкта, який є відповідальним за виконання рішення у конкретному виконавчому провадженні (відділ Державної виконавчої служби, приватний виконавець); виконавчий округ, в межах якого здійснює свою діяльність приватний виконавець; підстави проведення перевірки (доручення вищестоящої посадової особи, власна ініціатива, в рамках розгляду скарги). Завданням цієї стадії є вирішення організаційних питань проведення перевірки, формалізація її підстав, окреслення суб'єктного складу, визначення часових меж та деталізація предмету перевірки.

Основне функціональне навантаження контрольної діяльності, припадає на аналітичну стадію, в межах якої відбувається: дослідження матеріалів виконавчого провадження; вирішення питання про законність чи протиправність дій виконавця або інших учасників провадження; встановлення факту порушення процесуальних строків при проведенні виконавчих дій тощо. Ця стадія є строковою, адже проводиться протягом десяти робочих днів (перевірка зведеного виконавчого провадження – протягом п'ятнадцяти робочих днів) з дня надходження витребуваного виконавчого провадження [1].

В рамках підсумкової стадії, відбувається оцінка дій (бездіяльності) виконавців, яка у подальшому має процесуальні наслідки у вигляді скасування рішення виконавця, притягнення виконавця до дисциплінарної відповідальності тощо. Особливістю цієї стадії є те, що вона має процесуальні наслідки і для суб'єкта, який здійснював перевірку, оскільки він зобов'язаний забезпечити безпосередній контроль за цим виконавчим провадженням до повного усунення виявлених порушень.

Наступною є стадія оскарження. Відповідно до законодавства про виконавче провадження постанова про перевірку виконавчого провадження може бути оскаржена виконавцем до суду у десятиденний строк з дня її прийняття. Вбачається, що ця стадія є процесуальною можливістю виконавця вплинути на результати перевірки якщо вони не є об'єктивними або отримані з порушенням чинного законодавства. Метою цієї стадії є захист репутації виконавця та недопущення безпідставного застосування до нього відповідних санкцій.

Стадія виконання владного припису контролюючого органу завершує контрольні процедури у виконавчому провадженні та є фактичною реакцією на виявлені неправомірні акти, дії або бездіяльність виконавця. Відповідно до ч. 3 ст. 74 Закону України «Про виконавче провадження» від 2 червня 2016 р. № 1404-VIII реалізація таких заходів покладена на начальника відділу, якому безпосередньо підпорядкований державний виконавець, який має право скасувати постанову або інший процесуальний документ, зобов'язати виконавця провести виконавчі дії, виправити допущені у процесуальних документах помилки [2]. Метою цієї стадії є усунення порушень, виявлених під час проведення

перевірки виконавчого провадження, шляхом чітких процесуальних кроків вищестоящої посадової особи.

Порядок реалізації окремих стадій контрольної діяльності регламентований Розділом XII Інструкції з організації примусового виконання рішень, у якому детально визначено строки і умови проведення, а також зміст кожної стадії. Аналіз вказаного документу дозволяє говорити про існування значного недоліку, а саме: відповідно до п. 2 вказаного Розділу, перевірка законності виконавчого провадження проводиться за скаргою стягувача та інших учасників виконавчого провадження (крім боржника) [1].

Вважаємо, що ця норма має бути змінена, оскільки вона обмежує права боржника, який також повинен мати можливість ініціювати перевірку виконавчого провадження, під час якого порушуються його права. Практичні аспекти реалізації досліджуваних стадій також регламентовані Порядком витребування та проведення перевірки виконавчого провадження, який затверджено Наказом Міністерства юстиції України від 1 грудня 2004 р. № 136/5 [3]. Однак він стосується лише тих виконавчих проваджень, які перебувають на виконанні у державних виконавців.

Необхідно зауважити, що на нормативно-правовому рівні контроль організаційний відмежовується від контролю, який полягає у перевірці виконавчого провадження. Порядок проведення першого, регламентований Наказом Міністерства юстиції України від 21 жовтня 2016 р. № 3004/5 «Про затвердження Порядку здійснення контролю за діяльністю працівників органів державної виконавчої служби, приватних виконавців» [4]. У свою чергу, відсутній єдиний порядок перевірки виконавчого провадження, у якому буде уніфіковано відповідні стадії як для державних, так і для приватних виконавців. Тому доцільно розробити такий порядок та затвердити його окремим наказом Міністерства юстиції України.

#### **Список використаних джерел:**

1. Про затвердження Інструкції з організації примусового виконання рішень : Наказ Міністерства юстиції України від 2 квітня 2012 р. № 512/5 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 27. – стор. 23. – стаття 1018.
2. Про виконавче провадження : Закон України від 2 червня 2016 р. № 1404-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 30. – стор. 5. – стаття 542.

3. Про затвердження Порядку витребування та проведення перевірки виконавчого провадження : Наказ Міністерства юстиції України від 1 грудня 2004 р. № 136/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v136\\_323-04](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v136_323-04).

4. Про затвердження Порядку здійснення контролю за діяльністю працівників органів державної виконавчої служби, приватних виконавців : Наказ Міністерства юстиції України від 21 жовтня 2016 р. № 3004/5 // Офіційний вісник України. – 2016 р. – № 87. – стор. 375. – стаття 2871.



*Сергій Кузніченко,  
доктор юридичних наук, професор  
(Національна академія Служби безпеки України)*

## **ПРОЦЕДУРИ ВВЕДЕННЯ, ПРОДОВЖЕННЯ ТА СКАСУВАННЯ НАДЗВИЧАЙНИХ ПРАВОВИХ РЕЖИМІВ В УКРАЇНІ**

*Анотація:* В статті розглянуто проблемні питання процедури прийняття ату управління Указу Президента України про введення, продовження та скасування надзвичайних адміністративно-правових режимів. Досліджено коло суб'єктів, які можуть ініціювати введення відповідного надзвичайного адміністративно-правового режиму та проблеми імплементації міжнародного законодавства з проблем, що досліджуються в національну систему.

*Ключові слова:* Президент України, Верховна Рада України, процедура, надзвичайні адміністративно-правові режими, правообмеження.

**Постановка проблеми.** Правове регулювання відносин, що виникають в умовах різних природних катаклізмів, техногенних аварій і катастроф, соціально-політичних та військових конфліктів, історично здійснювалось шляхом застосування заходів надзвичайного характеру.

Введення надзвичайних адміністративно-правових режим в країні викликає неоднозначну реакцію з боку різних політичних сил, владних структур та населення, тому сьогодення викликає необхідність детальної наукової розробки процедур введення, продовження і скасування надзвичайних адміністративно-правових режимів в Україні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окремі елементи процедур введення, продовження та скасування надзвичайних адміністративно-правових режимів досліджували ряд закордонних вчених: А. Хаманн і Х. Гольц (ФРН), А. Матіо (Франція), В. Ісаков, В. Чхиквадзе (СРСР), С. Анікієнко, Д. Бахрах, А. Домрин, С. Лебедь, В. Лозбінеєв, С. Маїлян, І. Петрухін, С. Пчелінцев, В. Русайло, О. Соловійов, С. Хазанов, В. Хондожко, С. Щерба (Росія) та українських вчених: А. Басов, М. Білоконь, О. Братель, В. Говоруха, П. Дерев'янка, Т. Коломоєць, С. Ківалов, В. Ліпкан, С. Магда, В. Настюк, А. Спаський та ін.

Питання процедур введення надзвичайних адміністративно-правових режимів у національній юридичній науці досліджуються не так давно, проте має

певні здобутки, але єдності поглядів щодо таких процедур у юридичній науці на сьогоднішній день немає.

**Метою статті** є дослідження особливостей та розбудова обґрунтованої концепції процедур введення, продовження та скасування надзвичайних адміністративно-правових режимів.

**Виклад основного матеріалу.** В нашій роботі під процедурою відповідно до предмету дослідження ми будемо розуміти систему правовідносин, що змінюють один одного в певній послідовності і мають на меті формування норм права (відповідно до правового режиму).

Але, акти про введення надзвичайного адміністративно-правового режиму дуже специфічні і, крім адміністративно-правового забарвлення, мають ще й конституційно-правове.

Розглянемо детально процедуру введення надзвичайного адміністративно-правового режиму, яка закріплена в українському законодавстві.

Воєнний стан, надзвичайний стан та режим зони надзвичайної екологічної ситуації, згідно з законодавством України, можуть бути введені лише одним суб'єктом – Президентом України. В усіх трьох випадках Президент України видає відповідний Указ (пункти 20, 21 ст. 106 Конституції України, ст. 5 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», ст.5 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану», ст. 6 Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації»).

Відповідний Указ Президента України обов'язково затверджується Верховною Радою України протягом двох днів з моменту звернення Президента України п. 31 ст. 85 Конституції України. Згідно з ч. 3 ст. 83 Конституції України у разі введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні Верховна Рада України збирається у дводенний строк без скликання. Тобто зі змісту названих законів випливає теза про те, що Президент України про факт введення відповідного надзвичайного адміністративно-правового режиму негайно інформує Верховну Раду України.

Загальний порядок підготовки і внесення актів Президента України визначений Положенням «Про порядок підготовки і внесення проектів актів

Президента України», яке затверджене Указом Президента України від 15 листопада 2006 року з наступними змінами та доповненнями.

Згідно з ч. 4 ст. 5 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» пропозиції щодо введення надзвичайного стану подає Рада національної безпеки і оборони України з усіх підстав, а Кабінет Міністрів України лише з підстав, передбачених п. 1 ч. 2 ст. 4 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» (а саме: виникнення особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру).

Згідно з пунктами 4, 5 ст. 5 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» введення надзвичайного стану на території Автономної Республіки Крим або в окремих її місцевостях може ініціювати Верховна Рада Автономної Республіки Крим. Згідно з ч. 1 ст. 6 Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» пропозиції щодо оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації можуть бути подані альтернативно або Радою національної безпеки і оборони України, або Кабінетом Міністрів України. Згідно з ч. 1 ст. 5 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» пропозиції щодо введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях подає Президенту України Рада національної безпеки і оборони України.

Тобто ми бачимо, що майже усі органи, які вказуються в ч. 1 п. 5 Положення «Про порядок підготовки і внесення проектів указів і розпоряджень Президента України» є суб'єктами, що можуть ініціювати введення конкретного надзвичайного адміністративно-правового режиму і відповідно готують проект Указу Президента України про введення надзвичайного адміністративно-правового режиму.

Негайність подання такого Указу обумовлена і тим, що названий акт Президента України у відповідності до п. 31 ч. 1 ст. 85 Конституції України – Верховна Рада України затверджує протягом двох днів з моменту звернення Президента України до Верховної Ради України і наданням до неї акту разом з проектом відповідного закону.

Але в загальному порядку після надходження до Верховної Ради України Указу Президента України про введення надзвичайного адміністративно-

правового режиму Голова Верховної Ради України негайно надсилає цей указ та відповідний законопроект до комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони (основний комітет), а також іншим зацікавленим комітетам. До того ж сам зміст інституту надзвичайних адміністративно-правових режимів вимагає термінового прийняття рішення для локалізації і ліквідації фактору глобальної небезпеки. Розгляд питання щодо затвердження Указу Президента України про введення конкретного надзвичайного адміністративно-правового режиму починається з доповіді Президента України або уповноваженого представника Президента України в Верховній Раді України за дорученням Президента України. Після чого до доповіді даються висновки комітетів Верховної Ради України, які опрацьовували ці питання, якщо це опрацювання проводилося взагалі. Після цього йде обговорення питання.

Згідно з ч. 2 ст. 185 Регламенту Верховної Ради України рішення щодо затвердження Указу Президента України «Про введення надзвичайного адміністративно-правового режиму» приймається у вигляді Закону України.

Так, 14 грудня 2000 р. Законом України «Про затвердження Указу Президента України «Про оголошення окремих районів та міст Кіровоградської, Миколаївської, Одеської, Хмельницької та Черкаської областей зоною надзвичайної екологічної ситуації» затверджено відповідний Указ Президента України. Також 6 грудня 2005 р. Законом України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення надзвичайного стану в населених пунктах Автономної Республіки Крим» було затверджено відповідний Указ Президента України.

Згідно з ч. 1 ст. 185 Регламенту Верховної Ради України парламент може прийняти повністю Указ Президента, як у випадку введення режиму зони надзвичайної екологічної ситуації в окремих районах та містах Кіровоградської, Хмельницької та Черкаської областей або прийняти частково з рекомендаціями та застереженням як у випадку введення надзвичайного стану в населених пунктах Автономної Республіки Крим. До того ж при затвердженні відповідного Указу Президента України частково з Рекомендаціями та застереженнями, чинними є лише ті положення Указу, що затверджені Верховною Радою України. Цей Указ набирає чинності лише після його затвердження і негайно

оголошується через засоби масової інформації або оприлюднюється в інший спосіб. Про прийняте Верховною Радою України рішення щодо затвердження відповідного Указу Президента України негайно інформується Президент України і робиться повідомлення через засоби масової інформації (ч. 4 ст. 185 Регламенту Верховної Ради України).

Потрібно підкреслити, що у випадку відхилення Верховною Радою України законопроекту про затвердження Указу Президента «Про введення надзвичайного адміністративно-правового режиму» такий Указ не набирає чинності. У законодавстві треба передбачити положення, що у випадку відхилення Верховною Радою України законопроекту про затвердження Указу Президента України «Про введення надзвичайного адміністративно-правового режиму», Президент України не може повторно звернутись до парламенту з цим указом. Тільки після внесення змін в такий акт Президент України звертається до Верховної Ради України.

У відповідності зі ст. 27 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» та ст. 24 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» Україна відповідно до Міжнародного пакту про громадянські та політичні права у разі введення надзвичайного чи воєнного стану негайно повідомляє через Генерального секретаря ООН державам, які беруть участь у цьому пакті про обмеження прав та свобод людини і громадянина, що є відхиленням від зобов'язань за Міжнародним пактом, та про межу цих відхилень і причини прийняття такого рішення. Також у повідомленні зазначається термін, на який вводяться відхилення від зобов'язань, що передбачені Міжнародним пактом про громадянські та політичні права.

В той же час, в Законі України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» не говориться про інформування Генерального секретаря ООН. Але, як ми вже підкреслювали раніше, режим зони надзвичайної екологічної ситуації є типовим надзвичайним адміністративно-правовим режимом і містить в своєму змісті обмеження прав та свобод громадян, як і інші надзвичайні адміністративно-правові режими. На нашу думку, законодавцю треба доповнити відповідний

закон положеннями щодо інформування про факт введення такого надзвичайного адміністративно-правового режиму.

У відповідності з функціями представництва таке інформування здійснює Президент України. Але, ми вважаємо, що це положення повинно бути віддзеркалено в законодавстві.

Відносно продовження терміну воєнного стану слід констатувати, що в Законі України «Про правовий режим воєнного стану» не визначено термін дії такого стану з об'єктивних причин. Хоча п. 2 ст. 6 зазначеного закону говорить нам, що в Указі Президента України повинен зазначатися строк, на який вводиться воєнний стан. Ми вважаємо, що законодавець тут мав на увазі визначення меж існування цього режиму до усунення військової загрози. Так як не передбачається конкретного терміну дії воєнного стану то відсутня і процедура продовження цього правового режиму.

На відміну від воєнного стану надзвичайний стан в Україні має законодавчо закріплені терміни дії. Згідно з ч.1 ст.7 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану», такий режим в Україні може бути введено на строк не більше як 30 діб і в окремих місцевостях не більше як 60 діб.

Згідно з ч. 2 ст. 7 цього Закону у разі необхідності надзвичайний стан може бути продовжений Президентом України, але не більше як на 30 діб. Тобто на всій території України надзвичайний стан може бути введений максимально на 60 діб, а в окремих місцевостях на 90 діб. До того ж ч. 2 ст. 7 зазначеного закону вказує на те, що Указ Президента України про продовження дії надзвичайного стану набирає чинності після його затвердження Верховною Радою України. Тобто можна зробити висновок, що продовження терміну дії надзвичайного стану здійснюється за процедурою введення такого режиму. Якщо Президент України видає Указ про продовження надзвичайного стану в останній день дії такого режиму, то режим буде продовжено або на два дні при відсутності рішення або до моменту прийняття негативного рішення щодо цього акту Верховною Радою України. Згідно буквального тлумачення зазначеного положення витікає, що більше продовжити термін надзвичайного стану не можна, але з наступної доби можна ввести його за процедурою першопочаткового введення.

Виходячи з дослідження міжнародного досвіду ми пропонуємо обмежити можливість введення режиму надзвичайного стану після 60 діб на території України, або 90 діб на окремій території і в разі погіршення обстановки якщо існує реальна загроза національній безпеці України, зобов'язати Президента України розпочати процедуру введення воєнного стану на невизначений заздалегідь термін до локалізації або ліквідації фактору небезпеки. Заходи надзвичайного стану розраховані на невеликий проміжок часу, інакше втрачають свою ефективність. Якщо поліпшення ситуації не відбувається, держава повинна застосовувати більш жорсткі заходи з метою забезпечення національної безпеки. Введення воєнного стану покаже, що державний апарат вимушено працює в самому виключному режимі і інших шляхів не існує для нормалізації обстановки.

На наш погляд можна казати про збільшення терміну надзвичайного стану в законодавстві України, і дійсно в багатьох країнах світу цей термін значно більший, і міжнародний досвід показує нам, що треба уходити від негативної практики необмеженої чисельності введення надзвичайного стану в умовах різного роду внутрішніх небезпек.

Режим зони надзвичайної екологічної ситуації по аналогії з воєнним станом не має конкретних обмежень часу його дії і також по об'єктивним причинам. Частина 4 ст. 6 Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» також говорить, що в Указі Президента України про введення відповідного режиму повинен міститися строк, на який він вводиться, мається на увазі також час в який вплив негативного фактору буде локалізовано до визначених меж або ліквідовано повністю. До того ж практика оголошення окремих регіонів України зоною надзвичайної екологічної ситуації у відповідності з законодавством показує нам, що деякі відповідні Укази Президента України не містять посилання на строк існування такого режиму, а лише називають час, з якого такий режим вводиться (наприклад, Указ Президента України «Про оголошення окремих районів Закарпатської області зоною надзвичайної екологічної ситуації» від 09.03.2001 р., в інших випадках називається конкретний термін існування режиму (наприклад, Указ Президента України «Про оголошення окремих районів та міст

Вінницької, Кіровоградської, Миколаївської, Одеської, Хмельницької та Черкаської областей зоною надзвичайної екологічної ситуації» від 11.12.2000 р.).

Виходячи з норми закону, можна зробити висновок, що продовження строку режиму зони надзвичайної екологічної ситуації не передбачається, в випадку необхідності такий режим вводиться знову за раніше розглянутою детально процедурою.

Процедура скасування надзвичайного адміністративно-правового режиму воєнного стану закріплена в ст. 7 Закону України «Про правовий режим воєнного стану». Воєнний стан на всій території України або в окремих її місцевостях скасовується Указом Президента в разі усунення загрози нападу чи небезпеки державній незалежності України її територіальній цілісності, про що негайно оголошується через засоби масової інформації. Пропозиції про скасування такого режиму може надавати Рада національної безпеки і оборони та Верховна Рада України. Затвердження парламентом такий указ не потребує.

Так як надзвичайний стан в Україні має чітко визначені в законодавстві строки дії, то по закінченню такого строку, якщо дія режиму не була продовжена за встановленою процедурою він автоматично скасовується. Стаття 8 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» закріпила процедуру скасування такого режиму. Надзвичайний стан в Україні або в окремих її місцевостях може бути скасований Указом Президента України раніше строку, на який він вводився, в разі усунення обставин, що обумовили його введення. Про скасування надзвичайного стану оголошується негайно через засоби масової інформації або в інший спосіб.

Особливо треба відмітити, що відповідно з міжнародними нормами (п. 3 ст. 4 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права) Президент України повинен прийняти заходи про повідомлення Генеральному секретарю ООН, а відповідно через нього інших держав членів ООН, про дату з якої відповідний надзвичайний адміністративно-правовий режим скасовується.

Подібна процедура скасування режиму передбачається ст. 9 Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації». Режим зони надзвичайної екологічної ситуації скасовується достроково Указом Президента України, який не



потребує затвердження парламенту, у разі усунення обставин, що стали причиною оголошення такого режиму.

Частина 4 ст. 9 Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» містить цікаве положення, що зміна правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації проводиться з дотриманням вимог щодо введення такого режиму. Цей закон було прийнято останнім з трьох законів, що регулюють надзвичайний адміністративно-правовий режим. І на наш погляд, законодавець вірно звернув увагу та встановив процедуру зміни режиму. Дійсно обставини можуть розвиватися в сторону погіршення ситуації та в сторону її покращення. Велика ймовірність, що в залежності від такої динаміки треба буде змінювати надзвичайні заходи, щоб адекватно реагувати на складену ситуацію. Виходячи з буквального розуміння закону та практики зміни меж території на якій вводиться надзвичайний адміністративно-правовий режим відповідно до ст. 7 цього закону, можна зробити висновок, що режим зони надзвичайної екологічної ситуації змінюється за процедурою його введення, тобто видання Указу Президента України, що затверджується Верховною Радою України на протязі двох днів.

Стаття 7 Закону передбачає, що межі території, на якій оголошується зона надзвичайної екологічної ситуації, може бути змінена з дотриманням вимог встановлених для порядку оголошення окремої території зоною надзвичайної екологічної ситуації (ст. 6 Закону).

Перші прецеденти зміни меж території яскраво ілюструють цю процедуру. Так, Указом Президента України «Про зміну меж території у Вінницькій області, яку оголошено зоною надзвичайної екологічної ситуації» №1364/2000 від 20 грудня 2000 р., було доповнено Указ Президента України від 11 грудня 2000 р. №1324/2000 «Про оголошення окремих районів та міст Вінницької, Кіровоградської, Миколаївської, Одеської, Хмельницької та Черкаської областей зоною надзвичайної екологічної ситуації». Цей Указ було затверджено Законом України «Про затвердження Указу Президента України «Про зміни меж території у Вінницькій області, яку оголошено зоною надзвичайної екологічної ситуації»».

В зазначених випадках законодавець звернув увагу на дуже важливі моменти, щодо зміни надзвичайного адміністративно-правового режиму та зміни меж території дії надзвичайного адміністративно-правового режиму.

Цікаве положення містить ч. 3 ст. 8 Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації», тут закріплений перехід від режиму зони надзвичайної екологічної ситуації до надзвичайного стану. Це положення вказує на взаємозв'язок усіх надзвичайних адміністративно-правових режимів і про перехід одного менш жорсткого режиму в більш жорсткий.

Скасування надзвичайного адміністративно-правового режиму проходить автоматично при не затвердженні на протязі двох днів Указу Президента про введення відповідного режиму згідно з ч. 1 ст. 5 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», ч.1 ст.5 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану», ч. 1 ст. 6 Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації».

Особливе місце в втраті чинності актів Президента та Законів України займає Конституційний Суд України. Згідно з п. 1 ч. 1 ст. 150 Конституції України до повноважень Конституційного Суду України належить вирішення питань про відповідність Конституції України законів та інших правових актів Верховної Ради України та Президента України. А відповідно до ч. 2 цієї ж статті рішення конституційного суду України з названих питань є остаточними і не можуть бути оскаржені.

Положення актів що визнані Конституційним Судом України неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення рішення, яке є обов'язковим до виконання на території України, остаточним і не може бути оскарженим. У відповідності до ч. 1 ст. 152 Конституції України – Закони та інші правові акти за рішенням Конституційного Суду України визнаються неконституційними повністю чи в окремій частині, якщо вони не відповідають Конституції України або якщо була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності.

Згідно з ч. 2 ст. 152 Конституції України Закони, та інші правові акти, або їх окремі положення, що визнані неконституційними втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність.

Тут ми бачимо конституційно-правову процедуру зміни або навіть скасування надзвичайного адміністративно-правового режиму. Хоча на сьогодні, ще не було прецедентів звернення до Конституційного Суду з питань відповідності Конституції України Указів Президента України про введення надзвичайного адміністративно-правового режиму чи законів України, що затверджують ці Укази, але даний механізм є дуже дієвим і є ще однією гарантією забезпечення прав та свобод людини і громадянина при введенні надзвичайного адміністративно-правового режиму. Але для ефективності діяльності такого механізму треба розробити прискорену процедуру розгляду відповідної справи в Конституційному Суді України як існує процедура прискореного прийняття рішення Верховною Радою України щодо введення надзвичайного адміністративно-правового режиму. На сьогодні Регламент Конституційного суду не передбачає таких процедур.

**Висновки.** Роблячи висновки нашого дослідження хотілося б підкреслити, що процедури введення, продовження та скасування надзвичайних адміністративно-правових режимів носять переважно адміністративно-правовий характер.

На нашу думку, слід закріпити в національному законодавстві положення, що інформування Генерального секретаря ООН та інших держав про введення надзвичайного адміністративно правового режиму здійснює Міністерство закордонних справ України.

На сьогодні настала потреба розробити та закріпити в законодавстві України детальні процедури зміни одного виду надзвичайних адміністративно-правових режимів іншим та процедуру зміни змісту конкретного введеного надзвичайного режиму, при ускладненні або покращенні обстановки на території дії режиму.

Важливе місце в процедурі скасування надзвичайних адміністративно-правових режимів займає Конституційний Суд України, особливо під час протистояння між різними гілками влади. Але для ефективності забезпечення прав а

свобод громадян в досліджуваних умовах треба передбачити прискорену процедуру розгляду справ про скасування надзвичайних адміністративно-правових режимів.

*Тетяна Мацелик,*

*доктор юридичних наук, доцент*

*(Університет державної фіскальної служби України)*

*Володимир Кабанов*

*(Товариство з обмеженою відповідальністю «Юридична фірма "ПАРТНЕРС"»)*

## **НЕКОНФЛІКТНЕ ВИКОНАННЯ РІШЕНЬ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ ЯК РІЗНОВИД АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР**

*Анотація.* Дослідження присвячене актуальній проблемі сьогодення – добровільному виконанню рішень адміністративних судів як різновиду адміністративної процедури. У державі, яка сповідує принцип верховенства права, учасники адміністративних відносин і, особливо, суб'єкти владних повноважень, зобов'язані поважати судові рішення та виконувати їх без зволікання. Якщо рішення суду набрало законної сили (або категорія справи вимагає негайного його виконання) і не виконується, особа, на чю користь ухвалено рішення, має право розраховувати на весь наявний у державі механізм примусового його виконання.

*Ключові слова:* адміністративна процедура, адміністративний суд, виконання судового рішення, добровільне виконання.

Адміністративна процедура є одним з ключових елементів понятійного апарату адміністративно-процесуального права. У контексті удосконалення підходів та принципів функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування питання адміністративних процедур постає надзвичайно актуально. Велика значущість надається неконфліктному виконанню рішень адміністративних судів, у тому числі суб'єктами владних повноважень, не на користь яких було прийнято рішення, оскільки це нерозривно пов'язано із іміджем як самого такого суб'єкта, так і з рівнем довіри до держави в цілому.

Аналіз досліджень та публікацій засвідчує, що вивченню адміністративних процедур приділено увагу таких провідних вчених-адміністративістів як В. Авер'янов, Д. Бахрах, Ю. Битяк, О. Бандурка, Н. Галіцина, Н. Губерська, Є. Демський, О. Кузьменко, В. Колпаков, Т. Коломоєць, О. Лагода, О. Миколенко, Е. Талапіна, В. Тимощук, С. Шатрава, В. Шкарупа та ін. У той же час питання неконфліктного виконання рішень судів в адміністративних справах у навчальній та науковій літературі висвітлено не повною мірою. Чинне законодавство України лише поверхнево регламентує відносини у цій сфері, що свідчить про потенційні загрози порушень прав та законних інтересів їх учасників.

Для адміністративної процедури виконання рішень адміністративних судів притаманні далеко не всі властивості, що властиві поняттю «процес». Процедура не є явищем, наділеним часовою динамікою і детермінує порядок здійснення суб'єктами правовідносин юридично значущих дій. Вона формується з етапів, визначає їх мету, послідовність, способи оформлення та фіксації. Тобто співвідноситься із процесом адміністративного судочинства як частина і ціле.

Заключною стадією адміністративного судового процесу є стадія виконання (або звернення до виконання) ухваленого рішення. Її основним призначенням є кінцева реалізація винесеного в справі вердикту. На думку В. Авер'янова, без цієї стадії все провадження в справі фактично втрачає сенс, стає пустою формальністю<sup>1</sup>.

Про обов'язковість чи факультативність цієї стадії розмірковує І. Лазарев, наголошуючи на тому, що її може й не бути в реальному адміністративно-процедурному процесі: у деяких адміністративних процедурах після винесення рішення в справі припиняються адміністративно-процесуальні відносини між громадянами (організаціями) та органами державного управління, а отже, припиняється й адміністративно-процедурний процес. Однак у деяких видах адміністративних процедур стадія виконання винесеного в справі рішення буде обов'язковою, оскільки реалізація окремих наданих громадянам та організаціям прав і покладених на них обов'язків вимагає так званого адміністративного супроводу, оскільки це не є можливим за відсутності імперативно-владної участі органів державного управління<sup>2</sup>. Теж саме і стосується виконання судового рішення.

Неодмінне виконання саме судового рішення є гарантією надійного захисту прав, свобод та законних інтересів осіб від порушень з боку органів державної влади та місцевого самоврядування. Це положення є одним з принципів адміністративного судочинства як основної, вихідної ідеї, що відображає його особливості та зміст (і Конституція України (статті 124 та 129<sup>1</sup>), і Кодекс

---

<sup>1</sup> Адміністративне право України. Академічний курс: [підручник]: у 2 т. / ред. колегія: В. Авер'янов (голова). – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1: Загальна частина. – 2004. – С. 488.

<sup>2</sup> Лазарев И. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации : дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.14 / И. Лазарев. – М., 2002. – С. 125.

адміністративного судочинства України (стаття 255) презюмують відповідне твердження).

Відповідно до статті 254 Кодексу адміністративного судочинства України, судові рішення набирають законної сили у визначеному цією статтею порядку. Якщо суд у випадках, визначених статтею 256 Кодексу адміністративного судочинства України, допустив негайне виконання постанови, то така постанова є обов'язковою для виконання вже до набрання нею законної сили.

Постанова або ухвала суду, що набрали законної сили, підлягають виконанню на всій території України. Потрібно мати на увазі, що вони є обов'язковими для виконання і за межами України, якщо особи, які беруть участь у справі, знаходяться там.

На практиці відомі лише дві форми виконання – добровільна та примусова. Суть неконфліктного виконання судового рішення стороною процесу, якої це рішення стосується, полягає у самостійному його виконанні за відсутності відкриття виконавчого провадження. Незважаючи на волю добросовісного боржника, який має бажання добровільно виконати судові рішення, існує низка особливостей та процедурних питань щодо реалізації його намірів, у тому числі щодо строків відведених для цього. Специфіку обумовлює і конкретний вид зобов'язання, стосовно якого повинно відбуватись виконання судового рішення<sup>1</sup>.

У Коментарі до статті 257 Кодексу адміністративного судочинства України щодо порядку виконання судових рішень в адміністративних справах вказується на те, що найкраще, коли судові рішення виконуються добровільно, оскільки тоді не потрібно буде нести витрати, пов'язані з його примусовим виконанням, і не буде ризику бути притягнутим до юридичної відповідальності за невиконання судового рішення<sup>2</sup>.

Важливою обставиною виявляється момент часу, з якого починається перебіг строку добровільного виконання рішення. Це обумовлено тим, що з нього

---

<sup>1</sup> Коніжай Р. О. До питання добровільного виконання судових рішень / Р. О. Коніжай // Юридичний вісник. – 2011. – №2 (19). – С. 94.

<sup>2</sup> Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / О. М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О. Н. Панченко, В. Б. Авер'янов [та ін.]; за заг. ред. О. М. Пасенюка. – К.: Юрінком Інтер, 2009. – 704 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uristinfo.net/adminpravo/232-naukovo-praktichnij-komentar-kas-ukrayini/5829-stattja-14-obovjazkovist-sudovih-rishen.html>.

починається відлік часу, протягом якого особа, не на користь якої винесено рішення, може виконати судове рішення без застосування до нього додаткових санкцій. У практиці виконання судових рішень раніше виокремлювали дві різні методики обліку часу: час для добровільного виконання рішення суду до початку виконавчого провадження, і час для добровільного виконання судового рішення в період виконавчого провадження.

На сьогоднішній день, новелою примусового виконання рішень стала відміна строків самостійного виконання рішень для боржника. До прийняття у новій редакції Закону України «Про виконавче провадження» від 02.06.2016 №1404-VIII, на стадії відкриття виконавчого провадження, при винесенні постанови, державний виконавець зобов'язаний був вказати на право, яке є одночасно і обов'язком боржника – добровільно виконати рішення суду у строк до семи днів з моменту винесення постанови та до п'ятнадцяти днів – у справах щодо виконання рішення про примусове виселення боржника (абзац 2 частини другої статті 25 Закону України «Про виконавче провадження» від 21.04.1999 №606-XIV). У теперішній час, примусове виконання рішення починається одразу з дня відкриття виконавчого провадження. На думку фахівців, такий підхід має бути стимулом для боржників вчасно виконувати рішення суду або інших органів<sup>1</sup>.

Тут же вказується статистика виконання судових рішень в Україні: від 2% до 20%. Станом на 31.12.2016 Україна посідає перше місце за кількістю справ, які знаходяться на розгляді в Європейському суді з прав людини (18510 справ, або 22,8% від загальної кількості справ в Європейському суді з прав людини). В 2016 році до уряду України було спрямовано 1326 справ проти України із пропозицією надати свою позицію, з яких 1092 справи стосується невиконання або порушення строку виконання рішень національних судів.

Поширеною причиною невиконання рішень адміністративних судів є відсутність фінансових ресурсів. Однак це не може бути підставою для порушення

---

<sup>1</sup> Ковалко Н. Новеллы принудительного исполнения решений: больше дела, меньше слов / Н. Ковалко // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://winnerlex.com.ua/nashi-novosti/508-novelly-prinuditelnogo-ispolneniya-reshenii>.



законодавчих приписів щодо неодмінного слідування приписам суду<sup>1</sup>.

Величезною проблемою виявляється виконання судових рішень у сфері соціального забезпечення. Українські громадяни, які мають право на пільги та доплати згідно з законами України, за минулі роки відсудили в держави чималі суми. Однак, державним бюджетом на наступний рік (відповідно) видатки на забезпечення в повному обсязі соціальних гарантій, відповідно до окремих статей Законів, та на виконання судових рішень за програмами соціального захисту громадян так і не було передбачено.

У деяких категоріях справ виконання рішення суду ускладнене бюрократичними елементами (наприклад, коли питання призначення та звільнення керівника знаходиться у сфері повноважень того самого органу, проти якого спрямовано судове рішення, що має бути виконане цією особою)<sup>2</sup>. У той же час, рішення суду немайнового характеру повинні виконуватися боржником добровільно, оскільки це прямий обов'язок суб'єкта владних повноважень та не потребує бюджетних витрат.

Відкриття виконавчого провадження у справі має бути крайньою, виключною мірою щодо забезпечення виконання судового рішення у будь-якій категорії справ. Добровільне виконання судових рішень необхідно стимулювати наявними інструментами державного примусу, зокрема шляхом застосування адміністративних стягнень в порядку притягнення до відповідальності.

Суб'єктів, які за законами України несуть відповідальність за виконання рішення адміністративного суду у добровільному порядку, поділяють на дві групи: 1) суб'єкти владних повноважень – відповідачі в адміністративній справі; 2) суб'єкти владних повноважень, на яких обов'язок із виконання певних видів судових рішень покладено безпосередньо законом чи іншим нормативно-правовим актом (так звані виконавці за законом).

---

<sup>1</sup> Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про узагальнення практики вирішення адміністративними судами спорів, які виникають у зв'язку з виконанням рішень суду про стягнення коштів, боржником за якими є державний орган або державна установа, підприємство, організація» від 29.09.2016 №13 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v0013760-16>.

<sup>2</sup> Руководство по мониторингу административной юстиции / Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ), Варшава, 2013 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.osce.org/ru/office-for-democratic-institutions-and-human-rights/108280?download=true>.

Перша група виділяється на підставі статей 105, 162 Кодексу адміністративного судочинства України, а друга група – на підставі частини першої статті 257 Кодексу адміністративного судочинства України. На практиці суди відмовляються застосовувати останню із наведених норм через те, що відповідні суб'єкти владних повноважень не є стороною у справі, а тому щодо них жодних приписів у резолютивній частині судового рішення бути не може. Проте такий підхід не зовсім виправданий. Хоча «виконавці за законом» і не є стороною у справі, однак само по собі судове рішення породжує для них обов'язок вчинити дії, передбачені певним законом<sup>1</sup>.

Враховуючи те, що порядок добровільного виконання судового рішення чинним законодавством України не регламентований, вважається за необхідне запровадити відповідну адміністративну процедуру правового регулювання такого виду відносин.

---

<sup>1</sup> Шатрава С. О. Адміністративні процедури виконання судового рішення в адміністративному судочинстві: питання сьогодення / С. О. Шатрава // Право і безпека. – 2014. – №2 (53). – С. 75-80; Крупчан О. Виконання рішень адміністративних судів: проблеми та шляхи їх вирішення // О. Крупчан, В. Перепелюк // Юридична Україна. – 2010. – №2. – С. 4-11.

*Михайло Одарюк,  
здобувач кафедри земельного та аграрного права  
(Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого)*

## **ЩОДО СУТНОСТІ ПРОЦЕДУР У ЗЕМЕЛЬНОМУ ПРАВІ**

*Анотація.* Проаналізовано загальнотеоретичні та земельно-правові підходи до розуміння сутності процедур у праві на основі діяльнісного, системного та алгоритмічного підходів. Встановлено системний характер земельно-правових процедур.

*Ключові слова:* юридична процедура, земельно-правова процедура.

Вивчення літературних джерел та аналіз правозастосовчої практики свідчить, підходи до розуміння юридичної природи процедур в праві фактично можна поділити на три групи. Так, представниками загальнотеоретичної науки, галузевих наук, в тому числі й земельного права, виокремлюються такі підходи, як діяльнісний, системний та алгоритмічний.

Виходячи із положень системного підходу, процедуру слід визнавати правовідношенням. Цей підхід наявний як у працях теоретиків права, так і в працях представників земельно-правової наукової думки. Перш за все, звернемося до витоків такого розуміння юридичної процедури у праві в цілому. Першим таку ідею висловив В. Щеглов. Він, зокрема, зазначав, що правова процедура – це не діяльність. Автор підкреслював, що процедуру становлять лише певні правовідносини, оскільки останні, будучи різновидом суспільних відносин, вже містять в собі поведінку суб'єктів<sup>1</sup>. В юридичній літературі акцентується увага на тому, що юридична процедура, будучи правовою категорією, повинна визначатися із іншими правовими категоріями, якою виступає конкретне правовідношення<sup>2</sup>. Серед представників земельно-правової наукової думки також є прихильники системного підходу до розуміння процедур у праві.

Отже, говорячи про методологічну основу системного підходу до розуміння процедур в земельному праві, тобто фактичне ототожнення їх із правовідносинами, наявні два основних положення. Перше – це віднесення поведінки

---

<sup>1</sup> Щеглов В. Н. Субъекты судебного гражданского процесса: лекции для студентов. Томск : Изд-во Томск. ун-та, 1979. – С. 13-19.

<sup>2</sup> Баришпольская Т. Ю. Гражданский процесс и процедура: понятие, служебная роль, проблемы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Томск, 1988. – 21 с.

суб'єктів до складу правовідносин, а друге, в свою чергу, зводиться до належності процедури до змісту правовідносин.

Уявляється, що дотримання у розумінні процедур у земельному праві системного підходу та ототожнення їх юридичної природи із правовідносинами навряд чи можна вважати вдалим.

Не потребують аргументації положення щодо складу правовідносин. Вони давно доведені, обґрунтовані та не викликають сумнівів. До складу земельних правовідносин прийнято включати їх об'єкт, суб'єкт та зміст. Аналізуючи твердження відносно того, що поведінка суб'єктів включається до складу правовідносин, слід вирішити питання про те, яке саме місце вона має займати у складі правовідносин. Загальновизнаним є положення про те, що процедура – це система юридично значущих дій. Отже такі дії треба вважати або об'єктом, або суб'єктом, чи змістом правовідносин. Але такий висновок уявляється недоречним.

Фактично, слідування положенням системного підходу можна вважати певною помилкою, яка викликана наступною обставиною. Будь-яке правове явище можна прирівняти до категорії правовідносини. Це викликано тим, що всі, без виключення, правові явища, в тому числі й процедури в земельному праві, знаходять своє відтворення у правовідносинах. Проте, абсолютно помилковим слід вважати поглинання земельно-правових процедур категорією «земельні правовідносини».

Наступний підхід, до аналізу якого слід звернутися – це так званий діяльнісний підхід. Його сутність полягає у тому, що процедура розглядається як сукупність послідовно вчинюваних дій, які мають юридичне значення. При цьому, відсутній будь-який зв'язок із правовідносинами.

Вчені розглядають процедуру у аспекті ізольованих дій, які наділені юридичним значенням. Недоліком такого підходу можна назвати відсутність будь-якого зв'язку між вчиненням таких дій та бажаним результатом. З цим не можна погодитися, оскільки доведено, що мотивом, яким скеровуються дії відповідного суб'єкта процедурної діяльності, виступає бажання настання певного соціального блага земельно-правової спрямованості. Крім того, як неодноразово

ззначалося, дії, що вчиняються відповідним суб'єктом, перебувають у системних зв'язках одна із одною. Проте прихильники діяльнісного підходу до розуміння процедур обходять це питання у своїх дослідженнях.

Говорячи в цілому про сукупність, а не системність у розумінні характеру зв'язків у земельно-правових процедурах, слід зауважити, що всі прояви врегульованої законом, активної поведінки суб'єктів земельного права що знаходяться у сукупності один до одного, при послідовному виконанні створюють процедуру. З таким твердженням навряд чи можна погодитися. Це обумовлено тим, що таке розуміння процедури в земельному праві суперечить її сутності та ознакам, призводить до неправильного тлумачення багатьох спеціальних земельно-правових термінів, неналежного застосування норм матеріального права, неможливості належної реалізації прав суб'єктами земельних відносин та виконання ними обов'язків. Крім того, даний підхід суперечить доктринальним положенням правової науки.

В сучасній юридичній літературі виділяється ще один самостійний підхід до розуміння правової процедури. Його прийнято називати алгоритмічним підходом. Зазначений підхід зумовлений специфікою правового типу і правової форми регуляції соціальних відносин, внутрішньо притаманними праву як регулятору такими властивостями і характеристиками, як абстрактна загальність, формальна визначеність, системність, загальнозначуща і загальнообов'язкова конкретизація тощо. Як уявляється, викладене розуміння процедури слід вважати вдалим, оскільки воно найбільш повно відображує сутність цього правового явища. Так, більш детально розглядаючи правові приписи, якими врегульовано здійснення процедур, можна дійти висновку, що всі дії відповідних суб'єктів здійснення земельно-правових процедур вибудовані у специфічну систему. Її сутність полягає в тому, що одна дія, яка наділена певним юридичним значенням, тягне за собою необхідність здійснення наступної, передбаченої законом дії. Знову ж таки, наступна дія, яка визначена законодавством, як необхідна для досягнення результату, тісно пов'язана із попередньою, а наслідком її виконання виступає, в тому числі, й необхідність здійснення наступної дії. Така низка послідовностей зберігається до моменту досягнення бажаного результату у вигляді

суспільних благ земельно-правової спрямованості.

*Надія Писаренко,  
кандидат юридичних наук, доцент  
(Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого)*

## **ПОЗАСУДОВЕ ОСКАРЖЕННЯ ЯК ВИД АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ (стан та перспективи удосконалення правового врегулювання)**

*Анотація.* Проаналізовано норми Закону України «Про звернення громадян», якими визначено порядок провадження за скаргами приватних осіб. Наголошено на необхідності удосконалення цих норм. Надано стислу характеристику одному із проектів Закону України «Про адміністративну процедуру».

*Ключові слова:* скарга, позасудове оскарження, адміністративна процедура, принципи адміністративної процедури.

На сьогодні Закон України «Про звернення громадян» (далі – Закон) містить правила, відповідно до яких спори між підвладними особами і владарюючими суб'єктами вирішуються в позасудовому порядку<sup>1</sup>. На виконання Закону представниками виконавчої влади затверджено численні підзаконні акти, приписи яких конкретизують законодавчі положення, іноді навіть виходячи за їх межі.

Зауважимо, що Закон прийнято поспіхом, у зв'язку з необхідністю створення умов для реалізації конституційних норм. Цим, імовірно, й пояснюється те, що він, звичайно, не позбавлений недоліків, а тому частіше зазнає критики, аніж обговорюються його позитивні сторони. Повністю приєднуємося до позиції В. Авер'янова, який вважав, що досліджуваний акт «має багато в чому декларативний і неконкретний характер і до того ж побудований переважно за ідеологією колишнього аналогічного нормативно-правового акта радянського зразка»<sup>2</sup>.

Доволі цікавими вбачаються коментарі до Закону, надані експертами-представниками Німецького Фонду міжнародного правового співробітництва, які з 1993 р. й донині активно залучаються до розробки нового законодавства України

---

<sup>1</sup> Про звернення громадян : Закон України від 2 жовт. 1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – №47. – Ст. 256.

<sup>2</sup> Авер'янов В. Б. Значення адміністративних процедур у реформуванні адміністративного права / В. Б. Авер'янов // Часоп. Київ. ун-ту права. – 2009. – №3. – С. 12.

у сфері права загального адміністративного, адміністративного процедурного і здійснення адміністративного судочинства.

Так, за словами професора Університету Гамбурга Отто Люхтергандта досліджуваний Закон «має щонайменше три принципові слабкості». *По-перше*, він спирається не на сформоване відповідно до принципів правової держави адміністративне право, а ще на традиції права радянського, які суперечили принципам правової держави. На його думку, це виявляється вже в тому, що Закон застосовується до відносин не тільки між громадянином і представником публічного управління, а й між громадянином і громадською організацією або приватним підприємством, тобто між недержавними суб'єктами права. Визначена таким чином царина оперування Законом є зрозумілою лише за умови врахування підґрунтя, характерного для радянської системи, коли не тільки державні установи, а й інші формування мали державні властивості. Таке становище, як справедливо стверджує експерт, суперечить Конституції України, бо відносини між недержавними суб'єктами врегульовано нормами цивільного, а не адміністративного права, й у випадку виникнення конфлікту між такими суб'єктами його має розв'язувати цивільний суд.

*По-друге*, О. Люхтергандт вважає, що Закон регулює зовсім різні за своєю суттю правові явища, тобто пропозиції, заяви та скарги, і відзначає, що пропозиції, які за європейською традицією належать до так званих петицій, не є «безпосереднім інструментом реалізації конкретних індивідуальних суб'єктивно-публічних прав індивідуума стосовно держави, а тільки ... є проявом реалізації загального демократичного права на співучасть громадянина в управлінні публічними справами». Заяви і скарги, на противагу пропозиціям, спрямовані та те, щоб реалізувати відповідні індивідуальні інтереси громадянина у відносинах з державою, а тому правила їх вирішення мають суттєво відрізнятися від неформальних процедур розгляду пропозицій.

*По-третє*, науковець вбачає, що норми Закону містять більше декларацій і програмних дій, аніж оперативно діючих контрольних директив, на підставі яких діє публічне управління. Отже, вони не в змозі забезпечити дієвої



пов'язаності публічного управління законом і дотримання обов'язків перед громадянином<sup>1</sup>.

До справедливих зауважень німецького експерта можна додати, що Закон установлює правила розгляду індивідуальних і/або колективних звернень фізичних осіб, а значить не вирішує проблеми окреслення процедур розгляду звернень осіб юридичних. Загальних норм щодо таких процедур поки що законодавцем не сформульовано. Так, Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» лише задекларовано, що суб'єкт господарювання вправі звернутися до відповідного центрального органу виконавчої влади щодо оскарження рішень органів державного нагляду (контролю). Цією ж статтею представника влади зобов'язано розглянути таку скаргу в установленому законом порядку<sup>2</sup>.

Прикладом більш-менш детальної регламентації позасудового розв'язання адміністративно-правового конфлікту, в якому стороною є підвладна юридична особа, можуть служити правила адміністративного оскарження платником податків рішення податкового органу про нарахування грошового зобов'язання, викладені у ст. 56 Податкового кодексу України<sup>3</sup>. На відміну від останнього, прикладом, Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» дуже поверхово описує правила, згідно з якими юридична особа може оспорювати в адміністративному порядку рішення й дії посадовців державної відповідної служби<sup>4</sup>.

Отже, можемо стверджувати, що на даний час вирішення адміністративно-правових суперечок у позасудовому порядку здійснюється за процедурами, описаними в численних правових актах різної юридичної сили. Звичайно, уніфікація таких процедур – надзвичайно складне завдання, бо регламентують вони

---

<sup>1</sup> Люхтергандт О. Сучасне адміністративне процедурне право та проект Адміністративного процедурного кодексу України / О. Люхтергандт // Адміністративні процедури і адміністративне судочинство в Німеччині : зб. матеріалів №2. – К. : Б. в., 2009. – С. 30-33.

<sup>2</sup> Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 5 квіт. 2007 р. // Офіц. вісн. України. – 2007. – №44. – Ст. 1771.

<sup>3</sup> Додатково див.: Положення про порядок подання та розгляду скарг платників податків органами державної податкової служби : затв. наказом Держ. подат. адміністрації України від 23 груд. 2010 р., зареєстр. в М-ві юстиції України 6 січ. 2011 р. // Офіц. вісн. України. – 2011. – №5. – Ст. 261.

<sup>4</sup> Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення : Закон України від 24 лют. 1994 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – №27. – Ст. 218.

відносини за участю представників влади, які виконують управлінські функції в різних сферах суспільного життя. Разом із тим складність завдання не означає неможливість його виконання. На підтвердження цієї тези треба звернутися до досвіду інших країн, де тривалий час діють кодифіковані закони про адміністративну процедуру. Тексти таких законів обов'язково містять окремі розділи, де розглянуто адміністративне оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень.

За інформацією Р. Куйбіди й В. Тимощука, викладеною в роботі «Розвиток адміністративної юстиції в країнах колишнього Радянського Союзу», 9 з 15 колишніх радянських республік (Естонія, Латвія, Грузія, Казахстан, Вірменія, Киргизстан, Азербайджан, Таджикистан і Білорусь), прийняли закони про адміністративну процедуру. Правознавці констатують, що особливий вплив на підготовку цих актів мали відповідна доктрина й законодавство ФРН, а також деяких інших держав, орієнтованих на німецьке адміністративне право. Обов'язковими складниками всіх без винятку процедурних законів є розділи про адміністративний акт, його виконання й адміністративне оскарження<sup>1</sup>.

В Україні підготовка *Адміністративно-процедурного кодексу* (далі – Кодекс) триває вже понад 10 років. Один з його проектів за був розміщений на офіційному сайті Верховної Ради України. Аналіз положень законопроекту дозволяє стверджувати, що його розробники не без успіху намагалися сформулювати уніфіковані правила для 2-х видів процедури: а) щодо розгляду представником публічного управління індивідуальних справ, порушених ним з власної ініціативи або з ініціативи підвладної особи, і б) стосовно адміністративного (позасудового) оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта влади.

За задумом авторів проекту Кодекс повинен мати універсальну спрямованість, встановлювати правила для всіх державних органів, підприємств, установ та організацій, їх посадових і службових осіб, інших суб'єктів, уповноважених здійснювати владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих

---

<sup>1</sup> Куйбіда, Р. О. Розвиток адміністративної юстиції в країнах колишнього Радянського Союзу / Р. О. Куйбіда, В. П. Тимошук. – К. : Книги для бізнесу, 2010. – С. 10-12.

повноважень щодо забезпечення, реалізації й захисту прав фізичних і юридичних осіб, а також виконання останніми визначених законом обов'язків.

Водночас дія Кодексу не поширюється на відносини, що виникають під час: а) звернення фізичних або юридичних осіб до суб'єктів владних повноважень з пропозиціями; б) провадження дізнання, досудового слідства, оперативно-розшукової діяльності, виконавчого провадження, нотаріальних дій, виконання покарання, застосування законодавства про захист економічної конкуренції, а також дотримання податкового й митного законодавства; в) проходження публічної служби.

Згідно з проектом цей Кодекс відіграє провідну роль у регламентації згаданих порядків. Лише для окремих видів справ спеціальними законами можуть установлюватися особливості провадження з окресленням переліку документів, необхідних для їх розгляду, визначенням строків розгляду, розмірів адміністративного збору, якщо такий стягується. Разом із тим для збереження пріоритетного значення норм Кодексу в проекті встановлено, що особливості окремих видів процедури, закріплені спеціальними законами, не повинні суперечити принципам і правилам, запровадженим цим кодифікованим актом.

Перевагою досліджуваного проекту є закріплення в ньому принципів адміністративної процедури як основоположних засад, яким має відповідати діяльність владарюючих суб'єктів.

Поряд з відомими принципами, на яких ґрунтується перебіг публічно-правових відносин (законність, рівність учасників провадження перед законом, гласність і відкритість тощо), автори майбутнього Кодексу пропонують діяльність представників влади в нормувати згідно з правилами, які відповідають європейському рівню й поки що не відбиті в українському законодавстві. Так, *принцип обґрунтованості* зобов'язує суб'єкта владних повноважень забезпечити всебічність і повноту з'ясування обставин справи, в тому числі шляхом безпосереднього дослідження доказів та інших матеріалів, наданих йому заявником або скаржником (ст. 11). *Принцип безсторонності (неупередженості)* вимагає від представника влади вжити всіх заходів для запобігання конфлікту інтересів, не допускаючи участі посадових і службових осіб у розгляді й вирішенні

адміністративної справи, якщо це пов'язано або може бути пов'язано з їх особою, прямою чи опосередкованою заінтересованістю у його результатах (ст. 12). Статтею 20 Кодексу проголошено право скаржника на участь у розгляді справи. Він має бути вислуханим до прийняття рішення адміністративним органом. Скаржник вправі надавати пояснення й/або заперечення в письмовій, усній чи іншій зручній для нього формі.

Серед положень Кодексу, що містяться в розділі про адміністративне оскарження, можна відзначити такі. *По-перше*, автори законопроекту пропонують зафіксувати, що оскарженню підлягає не тільки законність владного акта, а і його доцільність. *По-друге*, скарга має подаватися через орган, який прийняв оскаржуване рішення, вчинив дію або допустив бездіяльність. Останній, у свою чергу, зобов'язаний на наступний день після отримання скарги надіслати її з усіма необхідними матеріалами вищому органу, уповноваженому на її вирішення. *По-третє*, за клопотанням скаржника дія оскаржуваного акта може бути припинена. *По-четверте*, суб'єкт розгляду скарги вправі не тільки постановити рішення про задоволення заявлених вимог, а й зобов'язати підпорядкований орган прийняти новий акт на заміну скасованого або навіть самостійно його ухвалити.

*Ольга Соловійова,  
кандидат юридичних наук, доцент  
(Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого)*

*Валентина Сьоміна,  
кандидат юридичних наук, доцент  
(Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого)*

## **ЩОДО ПРИНЦИПІВ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ**

*Анотація.* Стаття присвячена аналізу приписів законодавства, котрі закріплюють принципи адміністративної процедури. Саме принципи формують засади для ефективної діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. В роботі підкреслюється, що їх ігнорування призводить до порушень прав, свобод та інтересів приватних осіб. Аналіз чинного законодавства дає можливість стверджувати, що загальні питання адміністративної процедури, в тому числі принципи її реалізації, регламентуються у багатьох нормативно-правових актах, різної спрямованості та юридичної сили. Виокремлюється змістовне наповнення окремих принципів адміністративної процедури та робиться наголос на проблемах їх визначення.

*Ключові слова:* адміністративна процедура, принципи адміністративної процедури, принцип верховенства права, принцип пропорційності.

Взаємовідносини адміністративних органів з приватними особами (юридичними та фізичними особами) повинні бути чітко врегульованні законом та ґрунтуватися на основоположних принципах публічного адміністрування, що забезпечить з одного боку ефективну реалізацію основних завдань та функцій держави, а з іншого – дотримання прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб у всіх сферах державної діяльності. Варто наголосити, що в Україні дотепер відсутній систематизований, так званий «загальний» адміністративно-процедурний закон, а сам розвиток адміністративно-процедурного законодавства відбувається вельми хаотично.

На сьогодні загальні питання адміністративної процедури, в тому числі принципи її реалізації, регламентуються у багатьох нормативно-правових актах, різної спрямованості та юридичної сили. Так, Закон України «Про звернення громадян» регулює питання практичної реалізації громадянами України наданого їм Конституцією України права вносити до органів державної влади, об'єднань громадян відповідно до їх статуту пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських

органів.

Окреме місце серед актів щодо адміністративної процедури займають Закони у сфері підприємництва та господарської діяльності. Так, до них можна віднести Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності», «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань», «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». Серед принципів реєстраційної процедури можна виділити такі принципи: законності; об'єктивності, достовірності та повноти; пріоритетності захисту прав, законних інтересів, життя і здоров'я людини, навколишнього природного середовища, захисту обмежених ресурсів держави та забезпечення безпеки держави; рівності прав суб'єктів господарювання; відкритості та доступності; мовчазної згоди. Що стосується принципів контрольної (наглядової) процедури, то законодавство до них відносить: підконтрольності і підзвітності; рівності прав і законних інтересів усіх суб'єктів господарювання; гарантування прав та законних інтересів кожного суб'єкта господарювання; об'єктивності та неупередженості; відкритості, прозорості, плановості й системності державного нагляду (контролю) та інші.

Окремими нормативно-правовими актами урегульована сфера адміністративної процедури соціального спрямування. Наприклад, Закони України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми», «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям», «Про соціальні послуги». Надання соціальних послуг ґрунтується на принципах: адресності та індивідуального підходу; доступності та відкритості; добровільності вибору отримання чи відмови від надання соціальних послуг; гуманності; комплексності; максимальної ефективності використання бюджетних та позабюджетних коштів суб'єктами, що надають соціальні послуги; законності; соціальної справедливості; забезпечення конфіденційності суб'єктами, що надають соціальні послуги; дотримання суб'єктами, що надають соціальні послуги, державних стандартів соціальних послуг, етичних норм і правил.

Самостійне місце серед актів про адміністративну процедуру займає

законодавство у сфері надання різноманітних адміністративних послуг (Закони України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», «Про карантин рослин», «Про електронний цифровий підпис»). Загальні правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг та процедура надання таких послуг визначаються Законом України «Про адміністративні послуги».

До принципів надання адміністративних послуг законодавство відносить верховенства права, у тому числі законності та юридичної визначеності; стабільності; рівності перед законом; відкритості та прозорості; оперативності та своєчасності; доступності інформації про надання адміністративних послуг; захищеності персональних даних; раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг; неупередженості та справедливості; доступності та зручності для суб'єктів звернень.

Як бачимо, законодавець приділяє значну увагу закріпленню та визначенню принципів адміністративної процедури. Враховуючи особливості організації та реалізації адміністративної процедури різного спрямування, слід відзначити, що основним завданням як науки так і практики є впровадження демократичних принципів у практичну діяльність органів виконавчої влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів адміністративної процедури. Зазначене дозволить захистити права і законні інтереси особи у відносинах з державою, сприятиме обмеженню проявів бюрократизму, свавілля та корупції з боку службовців, підвищить ефективність роботи органів влади.

Аналізуючи законодавство про принципи адміністративної процедури можна виділити спільні принципи в різних напрямках правового регулювання адміністративної процедури, які є загальними для адміністративної процедури в цілому.

Основоположним принципом, з усієї сукупності принципів у сфері застосування адміністративної процедури, можна зазначити принцип верховенства права, що означає забезпечення з одного боку пріоритету прав людини перед будь-якими іншими цінностями демократичної, соціальної, правової держави; з

іншого безумовного підпорядкування діяльності усіх без винятку державних інституцій та посадових осіб вимогам реалізації та захисту вказаних прав. Конституція України не дає визначення цього принципу, в ній лише зазначено, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права (ч. 1 ст. 8). Вперше на законодавчому рівні цей принцип було розкрито в тексті Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України), як такий відповідно до якого, людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави (ч. 1 ст. 8). Але якщо за роки дії КАС України принцип верховенства права поступово втілюється в діяльність адміністративних судів під час розгляду публічно-правових спорів, то в діяльності публічної адміністрації він залишається на папері, оскільки реальних можливостей для його втілення у діяльність таких органів ні Конституція України, ні інші закони України не передбачають. Вирішуючи ту чи іншу індивідуальну справу орган публічної адміністрації на виконання положень Конституції України повинен виходити виключно з положень законів в межах повноважень, які йому надані. Але пріоритет прав людини та громадянина повинен стати ключовим під час вирішення індивідуальних справ у сфері публічного адміністрування. Рішення адміністративного органу в адміністративній справі повинно бути справедливим та прийматися з урахуванням пріоритету прав і свобод людини та громадянина.

Тому не виникає сумніву щодо потреби розвитку критеріїв дотримання принципу верховенства права, в тому числі їх нормативно-правового опосередкування у чинному законодавстві України.

Принцип пропорційності є складовою частиною принципу верховенства права та його необхідною вимогою. Вперше визначення принципу пропорційності з'явилося в діяльності Конституційного Суду ФРН, який пов'язує його з можливістю обмеження основних прав приватних осіб державними органами, що може мати місце лише у випадку переслідування абсолютного публічного інтересу. Подальший свій розвиток як принцип права принцип пропорційності отримав у практиці Європейського суду з прав людини, що сприяло закріпленню його у більшість систем європейського адміністративного права. Принцип пропорційності отримав опосередковане відображення в Конституції України, а саме в



можливості обмеження прав людини і громадянина в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя. Метою застосування принципу пропорційності є – недопущення нерозумного обмеження основних прав і свобод людини та громадянина та необмеженого панування державного інтересу над інтересом окремої особи. Принцип пропорційності зводиться до обов'язку адміністративного органу під час вирішення адміністративної справи зберігати баланс між цілями та завданнями, на досягнення яких спрямований адміністративний акт, і будь-якими можливими негативними наслідками для прав, свобод та інтересів особи, які можуть настати в результаті прийняття адміністративного акта.

Принцип правової визначеності був спочатку сформульований практикою Європейського суду з прав людини і розглядається як складова верховенства права з точки зору стану правового регулювання та умов реалізації права. Конституційний Суд України так само в своїй практиці застосовує принцип правової визначеності, ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі.

Перенесення зазначеного принципу зі сфери судового процесу до сфери діяльності органів публічної управління відповідає сучасним реаліям розвитку управлінської системи. Адже діяльність адміністративних органів в Україні викликає ряд критичних зауважень, пов'язаних з суперечливістю та недосконалістю законодавства, корупцією у сфері діяльності державних службовців, низькою ефективністю та недостатньою професійністю останніх.

Під принципом правової визначеності адміністративної процедури можна розуміти існування достатньої кількості сформульованих внутрішньодержавних нормативних актів, в першу чергу у формі законів, які чітко передбачають умови звернення приватних осіб до органів публічної влади, необхідні документи, строки надання і т.д.

Принцип використання адміністративним органом своїх повноважень з метою, з якою такі повноваження надані виступає критерієм ефективності виконання органом публічної влади покладених на нього функцій і завдань. Мета становить собою бажаний результат управління і визначає тим самим напрямки діяльності того чи іншого органу. Вона потребує єдності завдань і функцій, які покладаються перед конкретним органом, що отримує свій вираз у закріпленні їх у нормативних актах. Визначення мети діяльності того чи іншого органу залежить від: рівня ієрархії в системі органів публічної влади; специфіки галузі чи сфери управління; економічної, соціальної, демографічної ситуації регіону, тощо. Вся діяльність органів публічної влади повинна здійснюватися з єдиною метою – підвищити якість життя населення та його довіри до влади, шляхом реалізації соціально-економічних перетворень і створення сприятливих умов для розвитку особистості, забезпечення прав та законних інтересів особи.

Принцип безсторонності адміністративної процедури зводиться до того, що при вирішенні адміністративної справи не допускається будь-яка неправомірна заінтересованість адміністративного органу в результатах такого розгляду. Це означає, що посадова особа, уповноважена розглядати індивідуальну справу, не повинна виявляти будь-яку упередженість або особисті переконання, а також свідчить про відсутність можливості будь-якого правомірного сумніву щодо безсторонності і незалежності такого органу. Гарантією реалізації цього принципу може бути обов'язок посадової чи службової особи заявити самовідвід, якщо вона має або може мати особисту, пряму чи опосередковану (непряму) заінтересованість у результатах розгляду та/або вирішення адміністративної справи або за наявності інших обставин, які викликають або можуть викликати сумнів у неупередженості адміністративного органу.

Принцип добросовісності означає з одного боку, обов'язок адміністративного органу під час вирішення адміністративної справи діяти у відповідності з загальнозстановленими нормами моралі та права, не допускати зловживання владою, не порушувати права та свободи осіб, що приймають участь у справі, прийняти рішення по справі, враховуючи як загальносуспільні так й індивідуальні інтереси. З іншого боку, вказаний принцип покладає обов'язок на фізичних

і юридичних осіб під час розгляду адміністративної справи добросовісно виконувати вимоги та користуватися правами, закріпленими законодавством. Зловживання своїми правами, що призводить до порушення прав та законних інтересів осіб в адміністративній справі, суперечить принципу добросовісності. Принцип добросовісності нерозривно пов'язаний зі справедливістю та демократизмом у відносинах приватних осіб з органами публічної влади і опосередковано впливає на ефективність правового регулювання зазначеної сфери. Взагалі категорія добросовісності найбільш часто зустрічається у приватних сферах. Перенесення цього принципу до сфери публічних відносин свідчить про перехід на якісно новий рівень правового регулювання відносин органів публічної влади з приватними особами.

Принцип розсудливості означає, що адміністративний орган, здійснюючи адміністративне провадження та приймаючи адміністративний акт, повинен діяти, керуючись законами логіки, здоровим глуздом та загальноприйнятими нормами моралі. При цьому розсудливість не передбачає незаконності. Органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування здійснюють свої повноваження на підставі норм Конституції та законів України. Однак наперед не завжди можна передбачити абсолютно всіх обставин, які можуть виникнути в будь-яких ситуаціях в майбутньому, власне цим і обумовлено надання свободи органам публічної влади при виконанні чи застосуванні ними норм права. Дійсно, в демократичній правовій державі взагалі не можна вести мову про вільний розсуд поза правом. Навіть у випадках, коли норма наділяє орган влади певною свободою дій, то такі дії повинні відповідати загальнообов'язковим нормам, закріплених в них принципам та цінностям.

Своєчасність та розумний строк адміністративної процедури значить, що адміністративна справа повинна бути вирішена своєчасно, тобто до настання обставин, за яких втрачається сенс у прийнятті адміністративного акта. На сьогодні більшість актів про адміністративну процедуру встановлюють певні строки вирішення різного роду проваджень та прийняття відповідного акта. В тих випадках, коли законодавець не визначає конкретні часові проміжки, він користується категорією «розумного строку», тобто вирішення справи негайно (невідкладно),

якщо таке вирішення не потребує невинуватених витрат часу та інших ресурсів, а також не перешкоджає прийняттю законного та обґрунтованого рішення. Таким чином, адміністративний орган під час вирішення справи обмежується розумним часом, тобто найкоротшим строком, достатнього для її вирішення.

Зазначений принцип також був перенесений з судового розгляду в практику діяльності публічної адміністрації, що є позитивною тенденцією та відповідає сучасним реаліям розвитку управлінської системи та наближає її до міжнародних стандартів. Діяльність адміністративних органів в Україні викликає ряд критичних зауважень, пов'язаних з корупцією у сфері державної служби, низькою ефективністю та недостатньою професійністю службовців, несвоєчасним оформленням документів й іншими негативними проявами. Недотримання строків розгляду справ не тільки порушує права особи на захист, а й формує в неї негативне ставлення до органів публічної влади, що в подальшому може призвести до погіршення іміджу всієї країни. У зв'язку з цим першочерговим завданням є вдосконалення або навіть спрощення адміністративних процедур та їх адаптація до європейських стандартів.

Таким чином, принцип своєчасності та розумного строку є правовою вимогою, що забезпечує оперативність та строковість розгляду і вирішення справи у часових рамках, використовуючи найбільш раціональні засоби та методи, спрямовані на швидке та правильне вирішення справи з урахуванням обставин конкретної справи.

Принцип ефективності адміністративної процедури можна визначити як організацію вирішення адміністративної справи з найменшими витратами часу та коштів. Прийнято вважати, що термін «ефективність», з'явився спочатку в економічній літературі. Але з того часу як держава почала розглядатися як виробник державних послуг, поняття ефективності застосовується і щодо публічного управління. Саме від ступеня ефективності у сфері державного управління, а особливо в процесі надання адміністративних послуг, безпосередньо залежить добробут кожної окремої людини та держави взагалі. Визначити результат управління й оцінити зумовлений ним ефект дуже складно. Тому у науковій літературі були розроблені критерії ефективності, за допомогою яких можна визначити

рівень і якість управління, його відповідність потребам та інтересам суспільства. Безперечно, деякі з таких критеріїв можна застосовувати і при визначенні ефективності здійснення адміністративної процедурної діяльності органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Принцип презумпції правомірності дій і вимог особи кардинально відрізняє справи адміністративної процедури від деліктних проваджень (справ про притягнення до адміністративної відповідальності). Так, під час вирішення адміністративної справи (в тому числі і провадження щодо оскарження в адміністративному порядку рішень, дій, бездіяльності) адміністративний орган визнає дії та вимоги особи правомірними, поки інше не буде доведено в результаті розгляду адміністративної справи. Презумпція правомірності дій і вимог особи є важливою гарантією реалізації прав учасниками адміністративної процедури. Вона полягає у припущенні, що особа, звертаючись до адміністративного органу з вимогою, діє правомірно. Суть зазначеної презумпції зводиться до того, що: а) дії й правова позиція громадянина, при зверненні до адміністративних органів, повинні вважатися правомірними доти, поки інше не буде встановлено рішенням органу (посадової особи), компетентного розглядати скаргу по суті; б) рішення у справі не повинне ґрунтуватися на припущеннях, а всі сумніви щодо правомірності позиції громадянина мають тлумачитися на його користь.

Зрозуміло, що перелік розглянутих вище принципів не є вичерпним, але вони є загальними для адміністративної процедури різної спрямованості.

*аспірант кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності  
(Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого)*

## **ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ**

*Анотація.* На основі аналізу наукової літератури та чинного вітчизняного законодавства досліджуються поняття та характеристика принципів адміністративної процедури. Звертається увага на класифікації принципів адміністративної процедури.

*Ключові слова:* принципи, адміністративна процедура, гласність та відкритість, збереження конфіденційної інформації, пропорційність, розумний строк, оперативність, ефективність.

Важливою умовою розвитку Української держави є зміцнення її правових підвалин, формування якісно нової правової системи, спрямованої на захист прав фізичних і юридичних осіб, у тому числі щодо адміністративної процедури. Тому проблеми становлення й розвитку принципів адміністративної процедури постійно привертають увагу фахівців юридичної науки і практики. Це також стосується оптимізації та вдосконалення чинного адміністративного процедурного законодавства.

Окреслення й аналіз шляхів становлення й розвитку принципів адміністративної процедури, їх сутність, система, правове регулювання, напрямки удосконалення процедурного законодавства набувають усе більшої актуальності у зв'язку з гарантуванням конституційних прав фізичних і юридичних осіб в цій сфері, забезпеченням процедурної безпеки держави. Ці та інші питання викликають потребу наукового обґрунтування цілісної концепції принципів адміністративної процедури, дослідивши сутність, функції, основні юридичні категорії і класифікації, дослідивши історію розвитку та етапи формування принципів адміністративної процедури в Україні, узагальнення наявного історичного досвіду їх розвитку в зарубіжних країнах, їх можливого використання нашою державою, визначення тенденцій еволюції процедурної сфери, адаптації чинного адміністративно-процедурного законодавства до міжнародних стандартів.

Незважаючи на існуючу значну кількість наукових праць, що стосуються розкриття окремих аспектів адміністративної процедури представниками

вітчизняної доктрини, вивчення шляхів становлення й розвитку принципів адміністративної процедури, її структури, і методів фактично залишилося поза увагою науковців або їм мало приділялось уваги. У зв'язку із цим комплексне дослідження проблем еволюції принципів адміністративної процедури України є актуальним завданням сучасної юридичної науки, вирішення якого має істотне значення не лише для самого адміністративно-процедурного права, а й для всієї правової системи й адміністративно-процедурної сфери України, законотворчої практики і правозастосування. Викладеним вище, а також тривалим вивченням та узагальненням практики адміністративно-процедурної діяльності й зумовлено вибір теми тез.

Термін «процедура» вживається в багатьох науках, і в тому числі в юриспруденції. Він походить своїм корінням від французького *procedure* та латинського *procedo*, що означає проходжу або просуваю [2, с. 34].

У загальному розумінні процедура визначається як певна сукупність дій чи операцій, за допомогою яких реалізується той чи інший процес або етап, стадія, що виражає зміст відповідної технології чи діяльності.

У правовій науці процедура – це регламентований юридичною нормою порядок вчинення дій або прийняття рішень у сфері правозастосування [1, с. 80].

Ключовою у цьому визначенні є категорія «порядок», під яким розуміють сукупність послідовно вчинюваних дій та прийнятих рішень, логічно поєднаних і спрямованих на досягнення певного результату.

У діяльності публічної адміністрації процедура займає центральне місце, оскільки основним призначенням суб'єктів, що здійснюють публічне управління, є вирішення конкретних адміністративних справ шляхом прийняття адміністративних актів. Переважна більшість таких справ має позитивний характер, спрямована на реалізацію прав приватних осіб і не пов'язана з юрисдикційною діяльністю публічної адміністрації.

Перед українською державою стоїть завдання створення стабільної та відповідальної публічної адміністрації, що є головним фактором побудови сучасної демократичної держави. У зв'язку з цим важливого значення набуває встановлення такої регламентації відносин між публічною адміністрацією та

приватною особою, яка могла б ефективно забезпечити реалізацію прав останніх і унеможливити їх порушення з боку владарюючих суб'єктів.

Проблематика, що пов'язана з принципами адміністративної процедури розглядалась такими вченими, як В. Кондратенко, М. Костенніков, А. Кононов, А. Куракін, С. Погребняк, А. Пухтецька, О. Соловійова, В. Тимощук, С. Шевчук та ін. Проте ця проблематика й надалі потребує свого вивчення й залишається актуальною.

Аналізуючи загальні принципи українського адміністративного права, В. Авер'янов, Ю. Битяк, В. Зуй доходять висновку, що вони закріплені в Конституції України, конкретизуються й розвиваються в законодавчих та інших нормативно-правових актах. До таких науковці зараховують: 1) принцип пріоритету прав і свобод людини та громадянина; 2) принцип верховенства права і правового закону; 3) принцип рівності однорідних суб'єктів адміністративного права перед законом; 4) принцип демократизму; 5) принцип взаємної відповідальності суб'єктів публічної адміністрації й об'єктів публічного управління; 6) принцип гуманізму і справедливості у взаємовідносинах між суб'єктами публічної адміністрації та об'єктами публічного управління [1, с. 82].

Перелік загальних принципів, на яких має ґрунтуватись функціонування всієї системи адміністративних послуг і яким покликані відповідати процедури надання таких послуг, містить ст. 4 Закону України «Про адміністративні послуги»: 1) принцип верховенства права, у тому числі законності та юридичної визначеності; 2) стабільності; 3) рівності перед законом; 4) відкритості і прозорості; 5) оперативності та своєчасності; 6) доступності інформації про надання адміністративних послуг; 7) захищеності персональних даних; 8) раціональної мінімізації кількості документів і процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг; 9) неупередженості та справедливості; 10) доступності та зручності для суб'єктів звернень [2]. Ці принципи базуються на відповідних нормах Конституції України й ч. 3 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України [4].



Серед принципів адміністративної процедури значну роль відводиться організаційним, завдяки яким розкривається функціональна та організаційна структура адміністративної процедури.

Зважаючи на наукові підходи, до організаційних принципів адміністративної процедури відносимо: гласність та відкритість, збереження конфіденційної інформації, принцип пропорційності, розумний строк, принципи оперативності, ефективності.

Особливе місце в адміністративній процедурі посідає принцип гласності та відкритості в діяльності публічної адміністрації. Слід звернути увагу, що деякі науковці ці принципи відокремлюють один від одного, деякі вважають, що відкритість є елементом гласності; деякі ототожнюють (іноді у так званому вузькому розумінні). На думку В. Кондратенка, гласність можна розглядати в широкому розумінні як конституційний демократичний принцип соціального взаємозв'язку держави та суспільства, а у вузькому – як правовий принцип, що проявляється в інформаційній відкритості суспільства та в діяльності органів публічної влади [3, с. 22]. Дослідник, характеризуючи зміст гласності як державно-правового явища, виділяє основні її складники: 1) відкритість діяльності органів державної влади та прийняття ними владно-управлінських актів; 2) громадська думка про соціально-економічне, політичне та інше становище в країні, а також її урахування державною владою [3, с. 23].

Натомість А. Пухтецька, яка дані принципи не ототожнює, відзначає, що для реалізації принципу відкритості важливим є те, що орган державного управління під час прийняття адміністративного рішення чи акта повинен вказувати на перелік підстав, що містять докази та факти, які їх підтверджують [5, с. 132].

Принцип гласності та відкритості спрямовано на забезпечення в адміністративній процедурі в першу чергу відкритості органів публічної адміністрації та їхніх посадових осіб у відносинах із приватними особами. Відповідно до цього принципу, адміністративний орган зобов'язаний надавати інформацію зацікавленій особі про матеріали справи, інформувати про розгляд та вирішення справи. Обмеження може бути лише в тому випадку, коли

інформація захищена законом. Окрім того, даний принцип передбачає залучення особи до участі в адміністративній справі або адміністративним органом, або за її власною ініціативою, або за клопотанням інших учасників адміністративної процедури.

**Висновки.** Зрозуміло, що перелік розглянутих вище принципів не є вичерпним, але вони є новими для сфери правового регулювання взаємовідносин приватних осіб з органами публічної влади. Від ступеня урегульованості та ефективності зазначеної сфери залежить стан захищеності прав та законних інтересів громадян юридичних осіб. Ось чому запровадження у практику діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування демократичних принципів адміністративної процедури видається одним із найважливіших завдань сучасної правової науки, удосконалення діяльності органів держави в їх відносинах із громадянами. Для поліпшення діяльності органів держави в їх відносинах із приватними особами необхідно не лише чітко закріпити повноваження і функції державних органів та їхніх посадових осіб, а й створити такий режим їхньої взаємодії, який ґрунтувався б на реально впроваджених у практику адміністративно-процедурної діяльності демократичних принципів.

**Список використаних джерел:**

1. Адміністративне право України: Академічний курс : [підручник] : у 2 т. / [В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, В. В. Зуй та ін.] ; голова ред. кол. В. Б. Авер'янов. – К. : Юридична думка, 2004.– Т. 1 : Загальна частина. – 2004. – С. 80-84.
2. Бойко І. В. Адміністративна процедура : конспект лекцій / І. В. Бойко, О. Т. Зима, О. М. Соловйова ; за заг. ред. І. В. Бойко. – Харків : Право, 2017. – 132 с.
3. Кондратенко В. М. Принципи гласності та відкритості в адміністративному судочинстві України : дис. ... к.ю.н.: 12.00.07 / Віталій Миколайович Кондратенко; Нац. акад. внутр. справ. – Київ, 2013. – 226 с.
4. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – №30. – Ст. 141.
5. Пухтецька А. А. Європейські принципи адміністративного права : монографія / за заг. ред. д. ю. н., професора В. Б. Авер'янова. Вид. 2-ге, доопр. і допов. – Київ : Логос, 2014. – 237 с.

*Олена Юшкевич,  
кандидат юридичних наук, доцент  
(Харківський національний університет внутрішніх справ)*

## **АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА БУДІВНИЦТВА ОБ'ЄКТІВ МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

*Анотація.* У статті проаналізовано точки зору науковців щодо розуміння адміністративної процедури та сформульовано авторське визначення цієї правової категорії. Розглянуто етапи адміністративної процедури будівництва об'єктів містобудівної діяльності, які за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з незначними наслідками (СС1).

*Ключові слова:* адміністративна процедура, містобудівна діяльність, клас наслідків (відповідальності), підготовчі роботи, будівельні роботи, прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта.

Сьогодні слід констатувати відсутність законодавчого закріплення поняття «адміністративна процедура», принципів та строків її проведення, правового статусу учасників адміністративної процедури та інших пов'язаних питань. На жаль, досі не прийнято Адміністративно-процедурний кодекс України, проект якого зареєстровано у Верховній Раді України 03.12.2012 р.

Це, у свою чергу, призводить до продовження наукових суперечок навколо правової категорії «адміністративна процедура» та її складових елементів. Аналіз точок зору науковців дозволяє зробити висновок про існування декількох підходів до розуміння адміністративної процедури.

Більшість дослідників-адміністративістів вважають, що адміністративна процедура – це встановлений законодавством порядок розгляду і розв'язання органами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ з метою забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб<sup>1</sup>. До речі, таке визначення містить й проект Адміністративно-процедурного кодексу України<sup>2</sup>.

Ми підтримуємо представників іншого підходу, які розглядають

---

<sup>1</sup> *Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В. П. Тимошук. – Київ : Факт, 2003. – 496 с.; Адміністративне право України : навч. посіб.: у 2 т. Т. 1. Загальне адміністративне право / В. В. Галуцько, В. І. Олефір, М. П. Пихтін, С. В. Діденко, Ю. В. Гридасов, І. А. Дьомін, О. О. Онишук, М. М. Новіков, О. Ю. Волкович, А. А. Іванишук; Харк. нац. ун-т внутр. справ, Херсон. юрид. ін-т. – Херсон, 2011. – 320 с.*

<sup>2</sup> Проект Адміністративно-процедурного кодексу України від 03.12.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=44893](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44893).

адміністративну процедуру як процесуальну форму юридичної діяльності вповноважених суб'єктів по досягненню нормативно передбаченого результату<sup>1</sup>; лише процесуальні етапи здійснення розвитку відповідного явища, що не є рухом або діяльністю<sup>2</sup>.

Враховуючи зазначене, ми пропонуємо визначити поняття «адміністративна процедура» як процесуальні етапи здійснення юридичної діяльності органами публічної адміністрації з метою забезпечення реалізації прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб.

Переходячи безпосередньо до розгляду адміністративної процедури будівництва об'єктів містобудівної діяльності, слід акцентувати увагу, що на сьогоднішній день всі об'єкти містобудівної діяльності, в залежності від можливих наслідків (відповідальності), класифікуються по трьох класах: незначні наслідки – СС1; середні наслідки – СС2; значні наслідки – СС3. Відповідно до ст. 32 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»<sup>3</sup> класи наслідків (відповідальності) будівель і споруд – це характеристика рівня можливої небезпеки для здоров'я і життя людей, які постійно або періодично перебуватимуть на об'єкті або які знаходитимуться зовні такого об'єкта, матеріальних збитків чи соціальних втрат, пов'язаних із припиненням експлуатації або з втратою цілісності об'єкта. Клас наслідків (відповідальності) визначається для кожного об'єкта – будинку, будівлі, споруди будь-якого призначення, їхніх частин, лінійних об'єктів інженерно-транспортної інфраструктури, у тому числі тих, що належать до складу комплексу (будови).

Предметом нашого дослідження є будівлі і споруди, які за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з незначними наслідками (СС1), а саме характеристики можливих наслідків від відмови (стану об'єкта, при якому неможливо використовувати його або складову частину за функціональним

---

<sup>1</sup> Ратников В. В. Административная процедура аккредитации в сфере высшего образования : втореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Специальность 12.00.14 - административное право, финансовое право, информационное право / В. В. Ратников ; науч. рук. В. И. Майоров. – Челябинск, 2012. – 23 с.

<sup>2</sup> Адміністративне право України : підручник / [Т. О. Коломoeць, Ю. В. Пиріжкова, Н. О. Армаш та ін.] ; за заг. ред. Т. О. Коломoeць. – К. : Істина, 2010. – 480 с.

<sup>3</sup> Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.02.2011 р. №3038-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>.

призначенням) яких не перевищують: рівень можливої небезпеки для здоров'я і життя людей, які постійно перебуватимуть на об'єкті, – 50 осіб; рівень можливої небезпеки для здоров'я і життя людей, які періодично перебуватимуть на об'єкті, – 100 осіб; рівень матеріальних збитків чи соціальних втрат, пов'язаних із припиненням експлуатації або з втратою цілісності об'єкта, – 2500 мінімальних заробітних плат; пам'ятки культурної спадщини національного та місцевого значення, визначені відповідно до Закону України «Про охорону культурної спадщини»<sup>1</sup>; нове будівництво яких здійснюється в охоронній зоні пам'яток культурної спадщини національного та місцевого значення (розміри охоронної зони не можуть бути менші за два горизонтальні або два вертикальні розміри пам'ятки); об'єкти підвищеної небезпеки, ідентифіковані відповідно до Закону України «Про об'єкти підвищеної небезпеки»<sup>2</sup>; житлові будинки понад чотири поверхи.

Адміністративна процедура будівництва об'єктів містобудівної діяльності, які за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з незначними наслідками (СС1), складається із декількох етапів: 1) виконання підготовчих робіт; 2) виконання будівельних робіт; 3) прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта.

Виконання підготовчих робіт урегульовано ст. 35 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»<sup>3</sup> та Порядком виконання підготовчих та будівельних робіт, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 р. № 466<sup>4</sup>.

Під підготовчими роботами розуміють роботи з підготовки земельної ділянки, влаштування огороження будівельного майданчика та знесення будівель і споруд, порушення елементів благоустрою в межах відведеної земельної ділянки, вишукувальні роботи, роботи зі спорудження тимчасових виробничих та

---

<sup>1</sup> Про охорону культурної спадщини: закон України від 08.06.2000 р. №1805-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1805-14>.

<sup>2</sup> Про об'єкти підвищеної небезпеки: закон України від 18.01.2001 р. №2245-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2245-14>.

<sup>3</sup> Про регулювання містобудівної діяльності : закон України від 17.02.2011 р. №3038-VI: [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>.

<sup>4</sup> Про затвердження порядку виконання підготовчих та будівельних робіт: постанова Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 р. №466 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/466-2011-p/paran14#n14>.

побутових споруд, необхідних для організації і обслуговування будівництва, улаштування під'їзних шляхів, складування будівельних матеріалів, підведення тимчасових інженерних мереж, а також з винесення інженерних мереж та видалення зелених насаджень<sup>1</sup>.

Після набуття права на земельну ділянку та відповідно до її цільового призначення замовник (його уповноважена особа) може виконувати підготовчі роботи, визначені будівельними нормами, стандартами і правилами, після подання повідомлення про початок виконання підготовчих робіт відповідному органу державного архітектурно-будівельного контролю за місцезнаходженням об'єкта не пізніше ніж за один календарний день до початку виконання підготовчих або будівельних робіт<sup>2</sup>.

Особливу увагу слід звернути на декілька моментів. По-перше, виконання підготовчих робіт може здійснюватися також і на підставі повідомлення про початок виконання будівельних робіт; по-друге – повідомлення про початок виконання підготовчих робіт не дає права на виконання будівельних робіт; по-третє, документи, що надають право на виконання підготовчих робіт, діють до моменту отримання права на виконання будівельних робіт.

Наступним етапом адміністративної процедури будівництва об'єктів містобудівної діяльності, які за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з незначними наслідками (СС1), є виконання будівельних робіт, що регламентовані статтями 34, 36 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»<sup>3</sup> та Порядком виконання підготовчих та будівельних робіт, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 13.04 2011 р. № 466<sup>4</sup>. Під будівельними роботами розуміються роботи з нового будівництва, реконструкції, технічного переоснащення, реставрації, капітального ремонту.

---

<sup>1</sup> Про затвердження порядку виконання підготовчих та будівельних робіт: постанова Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 р. №466 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/466-2011-п/paran14#n14>.

<sup>2</sup> Там само.

<sup>3</sup> Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.02.2011 р. №3038-VI: [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>.

<sup>4</sup> Про затвердження порядку виконання підготовчих та будівельних робіт : постанова Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 р. №466 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/466-2011-п/paran14#n14>.

Замовник (його уповноважена особа), генеральний підрядник чи підрядник можуть виконувати будівельні роботи, визначені будівельними нормами, стандартами і правилами, після повідомлення про початок виконання будівельних робіт відповідному органу державного архітектурно-будівельного контролю.

Особливостями процедури отримання права на виконання будівельних робіт слід назвати, по-перше, документи, які надають право на виконання будівельних робіт, є чинними до завершення будівництва; по-друге, право на початок виконання будівельних робіт, набуте на підставі повідомлення, може бути скасовано відповідним органом державного архітектурно-будівельного контролю; по-третє, постановою Кабінету Міністрів України від 07.06.2017 р. №406<sup>1</sup> затверджено Перелік будівельних робіт, які не потребують документів, що дають право на їх виконання, та після закінчення яких об'єкт не підлягає прийняттю в експлуатацію (роботи з переобладнання та перепланування жилого будинку і жилого приміщення, а також нежилого будинку, будівлі, споруди, приміщення в них, виконання яких не передбачає втручання в огорожувальні та несучі конструкції та/або інженерні системи загального користування; ведення на земельній ділянці тимчасових будівель та споруд без влаштування фундаментів тощо).

Логічним продовженням та завершенням адміністративної процедури будівництва об'єктів містобудівної діяльності, які за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з незначними наслідками (СС1), є етап прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта, що регулюються ст. 39 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»<sup>2</sup> та постановою Кабінету Міністрів України «Питання прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів» від 13 квітня 2011 р. №461<sup>3</sup>.

Цей етап містобудівної діяльності передбачає наявність у замовника (його

---

<sup>1</sup> Про затвердження переліку будівельних робіт, які не потребують документів, що дають право на їх виконання, та після закінчення яких об'єкт не підлягає прийняттю в експлуатацію : постанова Кабінету Міністрів України від 07.06.2017 р. №406 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/406-2017-п/paran9#n9>.

<sup>2</sup> Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.02.2011 р. №3038-VI: [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>.

<sup>3</sup> Питання прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів : постанова Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 р. №461 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/461-2011-п>.

уповноваженої особи) об'єкта містобудівної діяльності правовстановлюючих документів на земельну ділянку, містобудівної документації на об'єкт містобудівної діяльності та виконання підготовчих, будівельних робіт на об'єкті містобудівної діяльності відповідно до вимог будівельних норм, державних стандартів і правил.

Після виконання будівельних робіт прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів здійснюється шляхом реєстрації відповідним органом державного архітектурно-будівельного контролю на безоплатній основі поданої замовником декларації про готовність об'єкта до експлуатації. Замовник (його уповноважена особа) заповнює і подає до відповідного органу державного архітектурно-будівельного контролю один примірник декларації.

Уповноважений орган державного архітектурно-будівельного контролю протягом десяти робочих днів з дати надходження до неї декларації перевіряє повноту зазначених у ній даних та на безоплатній основі реєструє подану декларацію у реєстрі документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт і засвідчують прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, відомостей про повернення на доопрацювання, відмову у видачі, скасування та анулювання зазначених документів<sup>1</sup>.

Після проведення реєстрації один примірник залишається в уповноважений орган державного архітектурно-будівельного контролю, яка її зареєструвала, а другий примірник з відміткою повертається замовнику. Датою прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта є дата реєстрації декларації про готовність об'єкта до експлуатації<sup>2</sup>.

Підсумовуючи, можна зробити висновок про спрощену адміністративну процедуру будівництва об'єктів містобудівної діяльності, які за класом наслідків

---

<sup>1</sup> Про затвердження Порядку ведення єдиного реєстру документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт і засвідчують прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, відомостей про повернення на доопрацювання, відмову у видачі, скасування та анулювання зазначених документів : наказ Мінрегіону України від 24.06.2011 р. №92 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0885-11>; Питання прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів : постанова Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 р. №461 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/461-2011-п>.

<sup>2</sup> Питання прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів : постанова Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 р. №461 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/461-2011-п>.



(відповідальності) належать до об'єктів з незначними наслідками (СС1), коли для виконання підготовчих та будівельних робіт замовнику потрібно подати до органу державного архітектурно-будівельного контролю за місцезнаходженням об'єкта лише повідомлення про проведення відповідно підготовчих або будівельних робіт, а прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів здійснюється на безоплатній основі шляхом реєстрації органом державного архітектурно-будівельного контролю за місцезнаходженням об'єкта поданої замовником декларації про готовність об'єкта до експлуатації.